

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 303-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 038-2019. Dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 30 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 6 de enero de 2020, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 6 de enero de 2020, se dio cuenta del referido Decreto de Urgencia 038-2019 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Justiniano Apaza Ordoñez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

El Grupo de Trabajo, en la tercera sesión, realizada el 30 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 038-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 038-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 013-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 038-2019.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se encontraban pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación. Además, se precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 038-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

El Decreto de Urgencia 038-2019 tenía por objeto establecer reglas sobre los Ingresos de Personal de los servidores públicos comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, así como en lo dispuesto en la Centésima Décima y Centésima Undécima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 038-2019 contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- Se establece que los ingresos de personal de los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo 276, se componen de la siguiente manera:
 - Ingreso de carácter remunerativo, que es el Monto Único Consolidado (MUC) y
 - Ingresos de carácter no remunerativo, que son los siguientes:
 - Beneficio Extraordinario Transitorio (BET).
 - Incentivo único que se otorga a través del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo de los Trabajadores (Incentivo único — CAFAE).
 - Ingreso por condiciones especiales.
 - Ingreso por situaciones específicas.
- Se establecen las siguientes reglas para la determinación de los Ingresos de Personal de los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276:
 - El monto total de los Ingresos de personal no puede ser menor al que percibían antes del 10 de agosto del 2019.
 - La afectación del ingreso de los servidores públicos por concepto de carga social³ no difiere a la que correspondía antes del 10 de agosto de 2019.

³ Por carga social se entiende a los conceptos de seguridad social en salud y pensiones a los que están afectos los ingresos de personal.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

- Queda Prohibido el otorgamiento de cualquier otro ingreso de personal, en forma adicional a los ingresos de personal establecidos en el Decreto de Urgencia 038-2019, salvo aquellos que se autoricen por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central y/o Decreto Supremo en el marco de la normatividad aplicable.
- Se precisan las siguientes características y condiciones del Monto Único Consolidado (MUC):
 - El MUC es la remuneración del servidor público del régimen del Decreto Legislativo 276, determinado mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos (DGGFRH).
 - El MUC se encuentra afecto a cargas sociales y es de naturaleza pensionable. Cuando el MUC difiera de la suma de los conceptos remunerativos percibidos por el servidor antes del 10 de agosto de 2019, la determinación del monto afecto a cargas sociales, se regula mediante Resolución Directoral de la DGGFRH.
 - La implementación de lo dispuesto se encuentra exonerado de la prohibición establecida en el artículo 6 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.
- se precisan las características y condiciones del Beneficio Extraordinario Transitorio (BET):
 - El BET es el ingreso de personal del servidor público del régimen del Decreto Legislativo 276, constituido por el monto diferencial entre lo percibido por la servidora y el servidor y cuyo gasto se registre en las Genéricas del Gasto 2.1 Personal y Obligaciones Sociales, y 2.3 Bienes y Servicios, según corresponda, y el MUC, sin considerar el Incentivo único CAFAE, el ingreso por condiciones especiales ni el ingreso por situaciones específicas.
 - Se entiende por percibido aquella contraprestación en dinero o concepto financiado con fondos públicos recibidos por el servidor público Sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, hasta un año antes al 10 de agosto de 2019, que se registra en tas

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Genéricas del Gasto 2,1 Personal y Obligaciones Sociales y 2.3 Bienes y Servicios, según corresponda.

- El BET no tiene carácter remunerativo y corresponde su percepción en tanto el servidor público se mantenga en la misma plaza en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276. Mediante Resolución Directoral de la DGGFRH se determina el monto afecto a cargas sociales del BET, cuando la suma de los conceptos afectos a cargas sociales percibidos por el servidor antes del 10 de agosto de 2019, sea superior al MUC.
- Para su pago, el BET está registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).
- Para la implementación de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia, los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales quedan exonerados de las prohibiciones establecidas en el artículo 6 y numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.
- Para su incorporación en el BETI en el caso de contraprestaciones o conceptos financiados, cuyo gasto se registra en la Genérica del Gasto 2.3 Bienes y Servicios, las entidades del Sector Público presentan [a documentación de sustento de los conceptos percibidos y financiados con cargo al presupuesto institucional, por unidad ejecutora y fuente de financiamiento, según corresponda. La documentación se incorpora en un registro provisional. Son requisitos concurrentes para la incorporación en el BET, los siguientes:
 - Haber percibido los ingresos hasta un año antes al 10 de agosto de 2019.
 - El presupuesto que sustenta el pago de dichos conceptos está previsto en el presupuesto institucional de las entidades.
- Se precisa que el BET, según corresponda, puede ser fijo o variable:
 - BET fijo: Constituye el monto regular que mensualmente percibe la servidora y el servidor en función a la plaza.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Mediante Resolución Directoral de la DGGFRH se fija dicho monto.

El monto determinado puede constituir base de cálculo para la determinación de las cargas sociales, a efectos de igualar el monto de afectación del ingreso de personal que la servidora o el servidor tenía antes del 10 de agosto de 2019.

- BET variable: Se encuentra constituido por los conceptos que se detallan a continuación:
 - Las bonificaciones que se otorgan en el marco del Decreto Legislativo 276, tales como Bonificación Familiar y la Bonificación Diferencial.
 - Los ingresos provenientes de Centros de Producción y similares de universidades.
 - Otros conceptos determinados por la DGGFRH, a solicitud de la entidad, percibidos por la servidora y el servidor hasta un año antes al 10 de agosto de 2019 y que cuenten con financiamiento.
- Se establece que el Incentivo Único — CAFAE, que es otorgado a los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no constituye base para el cálculo de otros beneficios y no está afecto a cargas sociales. Corresponde su pago únicamente respecto a las plazas ocupadas que se encuentran registradas en el AIRHSP.
- se precisa que el Ingreso por condiciones especiales es el ingreso que se otorga cuando se cumple alguna circunstancia fáctica determinada y objetiva. No tiene carácter remunerativo, no constituye base de cálculo para otros beneficios. No está afecto a cargas sociales, a excepción de la compensación vacacional.
- Se señala que son ingresos por condiciones especiales, según corresponda, los siguientes:
 - Compensación vacacional y vacaciones trucas: es la compensación económica que se otorga al servidor cuando cesa en el servicio antes de hacer uso de sus vacaciones; al cónyuge, hijos, padres o hermanos, en orden excluyente, cuando el servidor fallece sin haber hecho uso de sus vacaciones.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

- Asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios: es la compensación que se otorga por única vez cuando el servidor cumple 25 y 30 años de servicios.
 - Compensación por Tiempo de Servicios (CTS): Es el pago que se realiza al cese de la vida laboral del servidor por el trabajo realizado.
 - Subsidio por fallecimiento: Es el pago que se otorga por el fallecimiento del servidor a los deudos del mismo, en el siguiente orden excluyente: cónyuge, hijos, padres o hermanos o por fallecimiento de familiar directo del servidor: cónyuge, hijos o padres.
 - Subsidio por gastos de sepelio o servicio funerario completo: Es el pago que se otorga por los gastos generados por el fallecimiento del servidor y sus familiares directos.
 - Otros conceptos determinados por la DGGFRH, a solicitud de la entidad, que cuenten con financiamiento, que se encuentren regulados hasta un año antes al 10 de agosto de 2019, en norma con rango de Ley y Decreto Supremo.
- Se precisa que el Ingreso por situaciones específicas no tiene carácter remunerativo, no constituye base de cálculo para otros beneficios ni están afectos a cargas sociales. Las Leyes de Presupuesto del Sector Público fijan los montos de los conceptos señalados.
Se establece que son ingresos por situaciones específicas, según corresponda, los siguientes.
- Aguinaldo por fiestas patrias.
 - Aguinaldo por navidad.
 - Bonificación por escolaridad.
- Se fijan las Reglas sobre el registro de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público precisando que el registro en el AIRHSP es requisito indispensable para el pago de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y que, bajo responsabilidad de la máxima autoridad administrativa, las entidades del Sector Público se encuentran obligadas a registrar en el AIRHSP y mantener actualizada la información sobre ingresos, con la finalidad de asegurar su financiamiento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

- Se autoriza a la DGGFRH a emitir resoluciones directorales, que determinen lo siguiente:
 - BET fijo.
 - Otros conceptos incluidos en el BET variable.
 - Monto afecto a cargas sociales correspondiente al MUC y BET.
 - Incentivo Único - CAFAE.
 - Compensación única por efecto de la reducción del ingreso neto.
 - Compensación por complemento de aporte pensionario
- Se establece una serie de medidas para ordenar los efectos de la implementación de la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879 y autoriza a las entidades públicas a efectuar los reintegros, compensaciones y complementos en materia de ingresos y previsional.
- Se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2020:
 - La estandarización y consolidación del Incentivo Único - CAFAE, establecidos en la Centésima Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879.
 - La determinación de los ingresos por gestión de centros de producción para los trabajadores administrativos del régimen del D.L. 276 de las universidades públicas.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señalaba que, la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, durante el año fiscal 2019, a consolidar en un único monto los conceptos de ingresos económicos aprobados mediante norma con rango de ley emitida por el Gobierno Central y decreto supremo, que perciben por igual, todas los servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276, con excepción del Incentivo único que se otorga a través del Comité de Administración de Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE). Asimismo, indicaba que dicho monto se aprobaba mediante Decreto Supremo y, que el 65% queda afecto a cargas sociales y es de naturaleza pensionable.

Dicha disposición señalaba además que el monto diferencial entre lo percibido por el servidor y el monto único consolidado (MUC) al que se refiere el párrafo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

anterior, se consideraba como un beneficio extraordinario transitorio (BET), previa opinión de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) y se registraba en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Dicho monto no tenía carácter remunerativo ni pensionable, no constituía base para el cálculo de otros beneficios, no estaba afecta a cargas sociales, y correspondía su percepción en tanto el servidor se mantuviese en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276.

En adición, se precisaba también que, a partir de la vigencia del Decreto Supremo que consolidara los conceptos de ingresos, quedaban derogadas las disposiciones relativas a las remuneraciones, bonificaciones y otros beneficios del personal activo que se opusiesen.

Finalmente, en la citada disposición se estableció una nueva regla de cálculo para la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).

En el marco antes señalado, con fecha 10 de agosto de 2019, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Supremo 261-2019-EF, que consolidaba los ingresos de los servidores públicos sujetos al Decreto Legislativo 276, en el MUC, por grupo ocupacional y nivel remunerativo.

La exposición de motivos señalaba que se había verificado que la implementación de la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, a través del Decreto Supremo 261-2019-EF, requería la adopción de medidas inmediatas para corregir las siguientes distorsiones:

Con relación al Monto único Consolidado (MUC): en la medida que este consolidó algunos conceptos remunerativos y otros no remunerativos de los ingresos percibidos por los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276, y se estableció como regla que el 65% del MUC se encuentre afecto a carga social, se advirtió la reducción o incremento de los aportes pensionarios en comparación con los efectuados antes de la vigencia del Decreto Supremo 261-2019-EF, evidenciándose dos situaciones:

- i) Servidores públicos que vieron reducida su remuneración mensual pensionable, lo que les ha generado una mayor liquidez (ingreso neto mensual), con la consecuente disminución del aporte pensionario, lo que generaba la afectación de la pensión futura del servidor público.
- ii) Servidores públicos que vieron incrementada su remuneración mensual pensionable, lo que les ha generado menor liquidez (ingreso neto mensual),

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Con relación al Beneficio Extraordinario Transitorio (BET): en la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, se señalaba que el mismo era la diferencia entre lo percibido y el MUC, previa opinión de la DGGFRH, sin mayores precisiones sobre la naturaleza del concepto percibido. En ese sentido, para la correcta determinación del BET, resultaba necesaria la información de las planillas de pago de las entidades, que permitiese definir el monto del ingreso percibido, su naturaleza y temporalidad. Sin embargo, a la fecha, no se contaba con la totalidad de la información que permitiese efectuar dicha actividad. Asimismo, se habían evidenciado dos situaciones:

- i) Que la consolidación era un monto fijo no permitía que las servidoras públicas y los servidores públicos continuasen percibiendo algunos otros conceptos de ingresos que, por su naturaleza, no son mensuales, sino que se perciben de manera ocasional como consecuencia del cumplimiento de determinados requisitos o situaciones especiales.
- ii) Se habían identificado montos percibidos de manera ocasional o periódica que no podrían ser determinados como montos fijos, debido a que, por su naturaleza, varían en función a la disponibilidad de recursos

En este sentido, la diversidad de conceptos percibidos por los servidores públicos del Decreto Legislativo 276, requería contemplar una regulación más integral, previo estudio de la casuística y diseño de un modelo de compensaciones.

Con relación a las bonificaciones: se había identificado que no resultaba clara la fórmula de cálculo dada la estructura de ingresos regulado en la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 y sus normas de desarrollo.

Con relación a los beneficios: el Decreto Legislativo 276 señalaba que los mismos comprendían, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), la Asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios. Asimismo, preveía entre las acciones de bienestar el subsidio por fallecimiento y los gastos de sepelio y como derecho, entre otros, el pago por vacaciones no gozadas. Adicionalmente, los servidores públicos sujetos al citado régimen percibían aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, y la bonificación por escolaridad.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Al respecto, la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, reguló la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y estableció una nueva regla de cálculo. Sin embargo, la misma no especificaba cómo se realizaba el cálculo cuando no se ha laborado años completos y resultaba compleja en su aplicación.

Al igual que las bonificaciones, en el esquema de los ingresos establecidos en la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, no se regulaba o precisaba la base de cálculo de la Asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios, subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio, así como el pago por vacaciones no gozadas.

Por otro lado, en la medida que el Decreto Supremo 261-2019-EF, establecía la prohibición de percepción de cualquier otro concepto que no esté referido al MUC, el BET o Incentivo Único, los conceptos antes citados no podrían otorgarse, lo que evidenciaba la necesidad de levantar dicha prohibición a fin de no afectar derechos de los servidores sujetos al Decreto Legislativo 276. En esa misma línea se encontraban aquellos beneficios establecidos en norma con rango de ley o decreto supremo, que no podrían ser desconocidos y que por tanto debía encontrarse contemplada su percepción.

Con relación al Incentivo Único: la Centésima Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, autorizó al MEF, a través de la DGGFRH, para aprobar los montos y la escala del Incentivo Único de todos los Pliegos Presupuestales y Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y Gobierno Regional, mediante Resolución Directoral. Esta escala debía consolidar todo ingreso relacionado con el concepto de Incentivo Único, que el servidor venía percibiendo al 31 de diciembre de 2018, incluyendo sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada y en ejecución.

Sin embargo, solo el 74.5% del total de las unidades ejecutoras del Gobierno Regional y el Gobierno Nacional enviaron la información técnica solicitada al 31 de junio de 2019; de las cuales el 40.8% no había levantado las observaciones formuladas; encontrándose en proceso de revisión aquellas que si lo hicieron, a efectos de contrastar dicha información con aquella registrada en el AIRHSP, así como con la información del SIAF.

A respecto, la exposición de motivos señalaba que, se estimaba que el costo anual aproximado para la consolidación del Incentivo Único ascendía a S/ 1704,9 millones, debiendo precisar que dicho monto se financiaba con la específica de gasto 2.1. 11. 2 1, denominada "Asignación a Fondos para Personal", e incluía

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

el monto a pagar por sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada y en ejecución, que contaban con financiamiento de la entidad, conforme al siguiente detalle:

Costo anual del Incentivo Único

Nº de Pliegos	Unidad Ejecutora	Nº DE UEs	Servidores Administrativos que perciben Incentivo Único	Costo Mensual del Incentivo Único S/	Costo Anual del Incentivo Único S/
33	Gobierno Nacional	110	40 760	48 640 367,7	583 684 412,8
26	Gobierno Regional	512	61 622	79 854 896,2	964 735 814,7
39	Universidades	39	13 008	13 039 155,0	156 469 860,5
98		661	115 390	141 534 418,9	1 704 890 087,9

Fuente: AIRHSP y expedientes de Informes Técnicos de las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.

Además, se advertía que los costos estimados estarían por debajo del valor del costo del Incentivo Único, en comparación con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de las unidades ejecutoras, lo que evidenciaba una diferencia de S/ 9,9 millones.

**Presupuesto de la específica de gasto 2.1. 11.21
"Asignación a Fondos para Personal"**

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Nivel de Gobierno	PIA (S/)	PIM (S/)
Gobierno Nacional	744 448,096	758,450,377
Gobierno Regional	789 231,854	956,372,923
Total	1 533 679 950	1,714,823,300

Fuente: MEF - Consulta Amigable al 28 de noviembre del 2019

Asimismo, en la consolidación de todos los ingresos relacionados con el concepto de Incentivo Único que los servidores públicos venían percibiendo, se observaba que las entidades estarían pagando tales montos por diferentes fuentes de financiamiento, así como con diferentes partidas de gasto distintas a la específica de gasto 2.1. 11. 2 1, "Asignación a Fondos para Personal".

De la misma forma, la citada disposición no precisaba que los incrementos de la escala base aprobados mediante Decreto Supremo, en base a una autorización legal, y que se hayan otorgado de manera posterior al 31 de diciembre del 2018, en el marco de la progresividad, estarían dentro de la consolidación.

Por otro lado, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 038-2019 daba cuenta que se había identificado gran disparidad en los montos percibidos por servidores públicos del mismo grupo ocupacional y nivel remunerativo, en un mismo nivel de gobierno.

Por otro lado, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 038-2019 señalaba que, persona y la comparación con las plazas ocupadas del personal activo, CAS y los registros de pensionistas en el AIRHSP, se advierten las siguientes diferencias:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Comparación de montos en los registros en el AIRHSP y MCPP, octubre 2019

Nivel de Gobierno	Costo AIRHSP Octubre 2019 (A)	Ejecución MCPP Octubre 2019 (A)	Diferencia Positiva (A-B)
Gobierno Nacional	3,064,106,300	2,779,801,046	284,305,254
Gobierno Regional	1,582,243,431	1,635,115,791	52,872,360
TOTAL	4,646,349,731	4,414,916,837	337,177,614

Nota: Se compara las plazas ocupadas en el AIRHSP y el devengado correspondiente en el MCPP al mes de octubre de 2019.

Fuente: MEF – AIRHSP y MCPP actualizado al 31 de octubre de 2019.

Se advierte que lo registrado en el AIRHSP correspondiente a las plazas ocupadas a nivel del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, supera lo reportado en el MCPP en SI 337,2 millones. Esta diferencia se viene pagando sin encontrarse registrada en el AIRHSP, lo que incluye conceptos y plazas desconocidas. Por otro lado, es preciso indicar que, a nivel de los Gobiernos Locales, no se cuenta con registros en el AIRHSP; por lo que, resulta conveniente regular medidas para su incorporación progresiva.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 038-2019 señalaba, asimismo, que existían entidades del sector público que, en uso de su discrecionalidad, realizaban pagos a favor de servidores públicos, en virtud de resoluciones administrativas, directorales y/o ejecutivas regionales, emitidas de manera irregular, lo que había sido recogido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en un estudio sobre el servicio civil peruano⁴. Esta problemática generaba un incremento en los ingresos de personal con un impacto fiscal negativo, pues dichos pagos por supuestos ingresos de personal sobrepasaban lo previsto por las normas presupuestales.

En ese sentido, Asimismo, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), reportaba que los montos consignados por las unidades ejecutoras del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, en el Módulo de Registro Provisional de la

⁴ Estudio publicado por SERVIR en el documento 'El Servicio civil peruano, antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma', mayo 2012

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

DGPP, a que hace referencia el numeral 8.2 de artículo 8 de la Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas, se diferencian de los registros efectuados en el AIRHSP.

La situación antes descrita, reforzaba la necesidad de dictar medidas que permitan facilitar mecanismos de control en materia de ingresos de personal a través de herramientas como el AIRHSP.

Por otro lado, añade la exposición de motivos del Decreto de urgencia materia de análisis, que la Septuagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, autorizó al MEF a realizar un estudio de los ingresos generados como consecuencia de la gestión de los Centros de Producción y similares en las universidades públicas, a fin de determinar el uso y destino de dichos ingresos y de aprobar una norma que regule los ingresos generados por la gestión de los Centros de Producción y similares en las universidades públicas, y los gastos a financiar con cargo a dichos recursos.

Para tal efecto, se estableció que las universidades públicas quedaban obligadas a remitir al MEF, bajo responsabilidad, hasta el 30 de abril de 2019 la información que se requiriera para la elaboración del citado estudio. No obstante, la complejidad de la información solicitada retrasó el envío de esta información por parte las universidades; por lo que, a través de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas, se prorrogó hasta el 29 de agosto de 2019, el plazo para la remisión de la información.

Lamentablemente, a pesar de la prórroga, se identificó que la información remitida por las universidades contenía diversas inconsistencias o estaba incompleta.

En adición a lo expuesto, la ausencia de una definición de Centro de Producción no había permitido a las universidades una adecuada clasificación de los mismos, por lo que no fue posible realizar una adecuada evaluación financiera por cada Centro de Producción para elaborar un proyecto normativo y determinar la suficiencia de los recursos para el financiamiento de retribuciones otorgadas al personal.

Es pues, por el conjunto de hechos descritos en los párrafos precedentes que se requería la emisión del Decreto de Urgencia 038-2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público.
- Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- Decreto Supremo 261-2019-EF, Consolidan los ingresos del personal administrativo del Decreto Legislativo N° 276.
- Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.
- Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia, ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario. Ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia de los principios democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

recursos humanos del Sector Público, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *"en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, la función de legislar; ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso; el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes". A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como "decretos de urgencia".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁵ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa⁶, para su estudio y dictamen.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁶ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional, específicamente, del principio de unidad de la Constitución, en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución; entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución⁷, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56)⁸ o a procedimientos con mayorías especiales como

declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas

⁷ No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

⁸ **Constitución Política del Perú**

Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁹, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anormalidad constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa, de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al

-
1. Derechos Humanos.
 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
 3. Defensa Nacional.
 4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

⁹ Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

¹⁰ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas"; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 038-2019

El Decreto de Urgencia 038-2019 fue publicado el 27 de diciembre de 2019 y, el 30 de diciembre de 2019, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República. Además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 038-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

En lo que respecta al control sustancial pasaremos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 038-2019, se advierte que tiene por objeto, establecer reglas sobre los Ingresos del Personal del servicio público comprendido en el régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, así como en lo dispuesto en la Centésima Décima y Centésima Undécima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, revisado el contenido y la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos la justificaba en las distorsiones identificadas en la aplicación de la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019.

Para tal fin resultaba necesario que se continuara realizando los pagos de los ingresos de personal de los servidores públicos del Decreto Legislativo 276, así como el cálculo y pago de las cargas sociales, beneficios y bonificaciones respectivas, conforme se efectuaban antes del 10 de agosto de 2019, fecha en la que se publicó el Decreto Supremo 261-2019-EF que consolidaba los ingresos del personal administrativo del Decreto Legislativo 276 antes mencionado, con la finalidad de evitar que los servidores públicos vean perjudicados los ingresos que percibían, así como los aportes pensionarios que efectuaban antes del 10 de agosto de 2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

En el sentido antes expuesto, era necesario emitir una disposición de igual jerarquía normativa a la de la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, que dispusiese su derogación.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 038-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona en particular, sino en base a criterios objetivos como la necesidad de corregir las distorsiones observadas en torno al pago de los ingresos de personal del servicio público comprendido en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 038-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE LOS
INGRESOS CORRESPONDIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**