



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Escrito N° : 1

Sumilla : Demanda de inconstitucionalidad

SEÑORA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, designado por la Resolución Suprema N.º 24-2017-JUS/CDJE e identificado con D.N.I N.º 09338035, en representación del Poder Ejecutivo, me apersono ante el Tribunal Constitucional para interponer **demanda de inconstitucionalidad** contra la **Ley N.º 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).**

1. APERSONAMIENTO Y PETITORIO

1. Al amparo de los artículos 47º y 203º, inciso 1, de la Constitución Política del Perú; el Decreto Legislativo N.º 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado; el artículo 48.2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 18-2019-JUS; y los artículos 98º y 99º del Código Procesal Constitucional, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la **Ley N.º 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)**, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de diciembre de 2020 (en adelante, la Ley).

2. Se solicita al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 31083, por razones de forma y fondo, por cuanto contraviene las siguientes disposiciones de la Constitución:

- i) Los artículos 10º, 11º y 12º, así como la Primera Disposición Complementaria Final, sobre el derecho a la pensión, el carácter intangible de los fondos para el pago de pensiones y la sostenibilidad financiera de las modificaciones a los regímenes previsionales.
- ii) El artículo 43º, que reconoce el principio de separación de funciones, que comprende la obligación de cooperación entre órganos constitucionales.
- iii) Los artículos 77º y 78º, que reconocen los principios constitucionales presupuestarios de universalidad y unidad, equilibrio presupuestario y no afectación predeterminada.
- iv) El artículo 79º, sobre la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- v) El artículo 118°, numerales 3 y 17, sobre la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del Gobierno en materia económica y administrar la hacienda pública.
- vi) El artículo 105°, que establece que todo proyecto de ley debe ser objeto de dictamen por la comisión respectiva del Congreso de la República.

3. La demanda de inconstitucionalidad se presenta contra todo el texto de la referida Ley.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA INTERPONER DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

4. Conforme al artículo 203°, inciso 1, de la Constitución, el presidente de la República cuenta con legitimación activa para interponer demandas de inconstitucionalidad. Para ejercer esta facultad requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo señala el primer párrafo del artículo 99° del Código Procesal Constitucional. El mismo Código establece, en el artículo 102°, inciso 1, que a la demanda de inconstitucionalidad respectiva se acompaña la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

5. En concordancia con este procedimiento, en su sesión de fecha 7 de diciembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31083 y designó al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para que la interponga (Anexo 1-G). Mediante Resolución Ministerial N.º 303-2020-JUS, de fecha 9 de diciembre de 2020, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos delegó en el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional la representación del Poder Ejecutivo en el presente proceso (Anexo 1-H).

3. PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA

6. Conforme al artículo 100° del Código Procesal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad contra una norma debe ser interpuesta dentro del plazo de seis años contado a partir de su publicación.

7. En el presente caso, la Ley N.º 31083 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 4 de diciembre de 2020, por lo que la demanda se interpone dentro del plazo establecido a nivel normativo. Conforme lo dispone el artículo 101°, inciso 6, del Código Procesal Constitucional, se adjunta a la presente demanda una copia de la norma impugnada (Anexo 1-F).

4. CONTENIDO DE LA LEY OBJETO DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

8. La Ley N.º 31083 consta de cuatro (4) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales, las cuales disponen lo siguiente:





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- i. El artículo 1º señala que su objeto es "establecer un régimen especial facultativo para la devolución de los aportes de los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley 19990 del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)"¹.
- ii. Respecto a este "régimen especial facultativo para la devolución de aportes", el artículo 2º de la Ley establece lo siguiente:
 - La devolución será de manera excepcional, por única vez y hasta por un monto de una (1) unidad impositiva tributaria (UIT).
 - Los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley N° 19990 podrán acogerse a la devolución durante los noventa (90) días hábiles posteriores a la publicación de la Ley en el diario oficial El Peruano.
- iii. El artículo 3º de la Ley establece dos aspectos: i) señala que la devolución debe darse en dos partes (hasta el 50% en un plazo máximo de 30 días calendario posteriores a la conformidad de la solicitud que emita la Oficina de Normalización Previsional y el monto restante en un plazo máximo de 90 días calendario posterior al primer desembolso) y ii) establece dos reglas sobre el procedimiento a seguir ante la Oficina de Normalización Previsional respecto a la solicitud de devolución (el plazo para emitir conformidad y la aplicación del silencio administrativo positivo).
- iv. El artículo 4º de la Ley señala que las devoluciones de los aportes mantienen "la condición de intangibles", salvo las retenciones judiciales o convencionales por deudas alimentarias, hasta un máximo de 30% "de lo retirado".
- v. Para el caso de los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones con una edad igual o mayor a 65 años de edad pero que no cumplen los requisitos para obtener una pensión, la Primera Disposición Complementaria Final señala que "tienen derecho a la devolución de la totalidad de sus aportes efectuados", de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 3º de la Ley.
- vi. La Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley establece la entrega, por única vez, de una "retribución extraordinaria" para los pensionistas del Decreto Ley N.º 19990, equivalente a una Remuneración Mínima Vital (RMV), la misma que será otorgada por la Oficina de Normalización Previsional según el cronograma que en quince (15) días calendario desde la publicación de la Ley emita el Ministerio de Economía y Finanzas.
- vii. La Tercera Disposición Complementaria Final señala que el Poder Ejecutivo implementa "el procedimiento operativo" de la Ley en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de su publicación.

¹ Con relación a este tema, corresponde indicar que no existe un marco normativo que defina a quién se considera como aportante activo y a quién como aportante inactivo.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

9. En atención a lo expuesto, la Ley N° 31083 establece medidas que implican gasto público, tales como: i) la "devolución" de aportes a los aportantes activos e inactivos del Decreto Ley N° 19990, diferenciando el monto a devolver en función a determinados criterios, y ii) la entrega de una "retribución extraordinaria" a los pensionistas del Decreto Ley N° 19990 equivalente a una remuneración mínima vital.

5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES²

5.1 Incompatibilidad entre el Sistema Nacional de Pensiones y toda medida que implique devolución de aportes

10. El Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 (en adelante, SNP), administrado por el Estado a través de la Oficina de Normalización Previsional (en adelante, ONP), se basa en un mecanismo mediante el cual los aportes realizados por los trabajadores activos sirven para financiar las pensiones de los actuales jubilados. Tiene las siguientes características:

- i. Otorga una prestación económica a través del pago de una pensión de manera mensual a los administrados o sus beneficiarios luego de cumplir con los requisitos establecidos por ley, pudiendo ser de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado (viudez, orfandad y ascendientes).
- ii. Tiene como fundamento la solidaridad intergeneracional, en donde la generación actual de trabajadores aportantes al SNP financia las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado (pensionistas). Por ello, está diseñado para que parte del financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones) se dé a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales (recaudación mensual). Asimismo, las personas que aportaron más al sistema favorecen las pensiones de quienes aportaron menos.
- iii. Es un régimen de reparto solidario, que se organiza sobre la base de un aporte obligatorio realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones de los trabajadores retirados. Los aportes de los trabajadores en actividad se destinan íntegramente al pago de las pensiones que deben abonarse en ese momento.
- iv. Los aportes recaudados de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo privado para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleados para financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportaciones que darán acceso a una futura pensión que será financiada por los trabajadores en actividad de ese momento.

² La presente sección contiene argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo en sus observaciones a la autógrafa de ley aprobada por el Congreso de la República (Anexo I-I).





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- v. Los aportes recaudados no se acumulan en un fondo colectivo permanente y mucho menos individual, en el cual se pueda identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores. Se trata de un fondo de reparto que sirve para asumir los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes. Esto es independiente de si se cuenta con un registro del monto de los aportes realizados a lo largo del tiempo,
 - vi. El ahorro que se realiza en el SNP es colectivo, y no debe identificarse con la acumulación de dinero en una cuenta, sino con el aporte a un servicio público que permite obtener un derecho que servirá cuando se deje de trabajar por haber adquirido cierta edad. La persona debe ahorrar mediante la realización de una cantidad de aportes (sin importar el monto) que le permita obtener el derecho a una pensión durante su vejez.
11. En atención a lo expuesto, los aportes al SNP han sido destinados al pago de los actuales pensionistas, dado el carácter intergeneracional del sistema. Establecer medidas legislativas para la "devolución de aportes" resulta incompatible con el SNP. Las propuestas de devolución de aportes establecidas en la Ley no son razonables ni técnicamente viables, porque el SNP es un régimen de reparto, en el que no existe un fondo en el cual se acumulen los aportes, sino que se destinan en su totalidad - mes a mes - para el pago de pensiones. Si bien los aportes son recolectados, su existencia es temporal, ya que financian los pagos a los actuales pensionistas.
12. Esta incompatibilidad entre el SNP y toda medida que establezca devolución de aportes debe ser calificada por el Tribunal como incompatible con la Constitución, de modo tal que no solo sirva para expulsar del ordenamiento jurídico la Ley N° 31083, sino para evitar también que a futuro se expidan normas con similar objetivo (la devolución de aportes al SNP).

5.2 Problemas de sostenibilidad del SNP

13. El SNP presenta desde hace varios años un problema de sostenibilidad financiera. Aunque debería autofinanciarse mediante los aportes de sus afiliados, éstos son insuficientes, lo que genera un déficit que finalmente es cubierto por el Tesoro Público. Así por ejemplo, desde enero de 2010 hasta diciembre de 2019, los recursos provenientes del Tesoro Público asignados a la ONP para el pago de pensiones, ascendieron a S/ 11,306 millones.

5.3 Impacto de la Ley en la hacienda pública

14. Durante el debate parlamentario, el Poder Ejecutivo señaló que el cumplimiento de la Ley implicaría un gasto de S/ 15 956 000 000,00 (quince mil novecientos cincuenta y seis millones de soles), lo que en la coyuntura económica actual implicaría: i) dejar de financiar gastos necesarios para atender la emergencia sanitaria y la reactivación económica; o ii) recortar gastos en sectores prioritarios.
15. Corresponde indicar que setiembre de 2020, el monto transferido para atender la emergencia sanitaria y la reactivación económica, desde el mes de marzo, asciende a



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

alrededor de S/ 25, 509 millones, es decir, los recursos que se necesitan para cumplir con la Ley representa el 63% de los recursos que se han destinado para atender la estrategia sanitaria y servicios de salud para disminuir la propagación del Covid-19, el apoyo a las familias mediante bonos y subsidios; y la reactivación económica a través del mantenimiento e infraestructura pública.

5.4 Afiliados y pensionistas del SNP

16. La Ley establece medidas respecto a afiliados y pensionistas del SNP. El total de afiliados al SNP asciende a 4 millones 715 mil, mientras que el total de pensionistas es 575,000. Del grupo de afiliados al SNP, el mayor número está conformado por quienes tienen menos de 65 años (4,412,000); le siguen los afiliados de 65 a más años de edad con menos de 20 años de aportes (223,000) y los afiliados de 65 a más años de edad con más de 20 años de aportes (80, 000)

17. Con relación a los afiliados al SNP resulta erróneo considerar que todos carecen de ingresos para solventar los problemas económicos originados por el COVID-19. De los 4 millones 715 mil afiliados, a mayo 2020, han seguido aportando 907 mil. Asimismo, en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia, 1 millón 300 mil afiliados recibieron (como perceptor) alguno de los bonos entregados, lo cual ha generado un gasto de aproximadamente S/ 988 millones.

18. Otro grupo de afiliados ha recibido los bonos, no como perceptor nominal, sino según un cruce de sus DNI, como parte de un grupo familiar. Así, 1 millón 200 mil afiliados adicionales se han visto beneficiados por los bonos entregados. También el sistema bancario reporta que 1 millón 300 mil afiliados adicionales han seguido registrando ingresos en el sistema bancario. De otro lado, 44 mil de los afiliados al SNP mayores de 65 años han logrado acceder a Pensión 65.

19. Como puede observarse, un grupo importante de afiliados al SNP, en época de pandemia, cuenta con ingresos para hacer frente a las dificultades económicas, sin que para ello se haya acudido a los aportes del sistema previsional, que tiene un fin constitucional distinto. Se ha buscado garantizar la subsistencia de las personas en la situación de emergencia sanitaria sin afectar el derecho de acceso a la pensión.

6. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N° 31083 POR RAZONES DE FORMA

20. La Ley N° 31083 es inconstitucional por vicios de forma, por cuanto para su aprobación se ha vulnerado el procedimiento de producción normativa³. A pesar de tratarse de una norma que genera un gasto público, no ha contado con un informe favorable sobre su sostenibilidad financiera a cargo del Ministerio de Economía y

³ "Una norma incurre en una infracción constitucional de forma, fundamentalmente, en 3 supuestos: a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento de producción normativa previsto en la Constitución; b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y, c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo" (STC 20-2005-PI/TC y 21-2005-PI/TC - acumulados- fundamento jurídico 22).





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Finanzas, exigencia que se deriva de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que señala que las modificaciones que se introduzcan a los regímenes pensionarios actuales, como ocurre en el caso de la Ley N° 31083, deben regirse por el criterio de sostenibilidad financiera.

21. A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido la validez de los requisitos establecidos respecto del proceso de producción normativa, como la obligatoriedad de coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno o la necesidad de una opinión técnica previa por parte del Poder Ejecutivo.

22. Así por ejemplo, en una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra una ordenanza regional, el Tribunal Constitucional señaló:

"64. Sobre el particular, este Tribunal advierte que ni en la ordenanza cuestionada ni en la contestación de la demanda se hace referencia a las coordinaciones que debieron existir entre el Gobierno regional y [el Ministerio de la Producción], ni se señalan cuáles serían los estudios e investigaciones científicas emitidos por el Gobierno nacional que garantizan un uso sostenible del camarón de río; es decir, dicha norma no está sustentada en información técnica suficiente y adecuada. En atención a la materia que se regula, esta sola razón basta para declarar la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada en su totalidad" (STC 7-2019-PI/TC, fundamento jurídico 64).

23. En la misma línea, en el caso de creación de universidades públicas, el artículo 26° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, dispone que los respectivos proyectos de ley que se presenten en el Congreso de la República deben contar con opinión previa favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación. Al conocer demandas de inconstitucionalidad sobre la materia, ha establecido que la omisión de este requisito implica un vicio de inconstitucionalidad por razones de forma, a la vez que ha señalado lineamientos sobre los límites de forma del Congreso en materia de gasto público. En este sentido ha señalado:

"42. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales.

[...]

44. [...] La creación legal de una universidad pública que no respete dicha exigencia incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.

[...]

45. En efecto, se incurre en una inconstitucionalidad de forma dado que la ausencia del respectivo informe previo del MEF constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, concretizado por el artículo 5 de la Ley 23733 entonces vigente (ahora por los artículos 26 y 27 de la Ley 30220), necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que antecede a la expedición de la ley a una universidad" (STC 8-2015-PI/TC, fundamentos jurídicos 42, 44 y 45, subrayado y negritas fuera del texto original).

24. En esta línea de argumentación, se debe tener presente que el artículo 2°, numeral 2, incisos 3 y 4, del Decreto de Urgencia N.° 15-2019, Decreto de Urgencia





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”

para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, prevé que al emitirse una disposición legal que autorice gastos no previstos, el legislador debe: a) precisar el financiamiento de dicho gasto, b) contar con una evaluación presupuestal y análisis costo-beneficio elaborados por el pliego respectivo:

“Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

[...]

2.2. Durante el Año Fiscal 2020, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

[...]

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en el Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo. [...]”.

25. En consecuencia, en el procedimiento de elaboración y aprobación de normas relativas al gasto público se debe cumplir con la necesaria participación y opinión favorable del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Respecto a normas relacionadas con regímenes previsionales, como el caso del SNP, este requisito encuentra su sustento en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución. Al haberse aprobado sin cumplirse con el mismo, la Ley N° 31083 es inconstitucional en su totalidad por razones de forma.

26. A lo expuesto debe agregarse que durante el debate parlamentario, los proyectos que dieron lugar a la Ley N° 31083 fueron remitidos a cuatro comisiones (i- Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; ii- Defensa del Consumir y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; iii- Presupuesto y Cuenta General de la República y iv- Trabajo y Seguridad Social), sin que se estableciera cuál de todas ellas era la comisión principal. Ello llevó a que durante el debate parlamentario en el Pleno del Congreso el texto sustitutorio finalmente aprobado no fuera el resultado de una comisión dictaminadora que recogiera los aportes de los congresistas, sino de acuerdos adoptados entre integrantes de las referidas comisiones, como se aprecia en el expediente digital de la Ley, de acceso público a través de la página web del Congreso de la República. Este procedimiento parlamentario, en consecuencia, vulneró el artículo 105° de la Constitución, que establece la obligación que todo proyecto de ley sea aprobado por una comisión dictaminadora.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materias Constitucionales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

7. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N° 31083 POR RAZONES DE FONDO

7.1 La Ley N° 31083 vulnera los artículos 10°, 11° y 12° de la Constitución sobre el derecho a la pensión y la intangibilidad de los fondos para el pago de pensiones

27. La Constitución de 1993 contiene un conjunto de disposiciones que buscan garantizar el acceso de toda persona a la seguridad social, el derecho a una pensión y la intangibilidad de los fondos para el pago de pensiones. En este sentido, los artículos 10°, 11° y 12° del texto constitucional señalan lo siguiente:

"Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

"Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado".

"Artículo 12.- Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley."

28. Estas disposiciones constitucionales deben ser leídas de forma conjunta, pues establecen medidas orientadas a garantizar el derecho a la pensión, cuyo contenido constitucionalmente protegido, conforme al Tribunal Constitucional, se compone del derecho de acceso a la pensión, el derecho de no ser privado arbitrariamente de ésta y el derecho a una pensión mínima (STC 50-2004-AI/TC y otros, acumulados, fundamento jurídico 99).

29. El fundamento del carácter intangible de los fondos de la seguridad social, que comprende a los fondos para el pago de pensiones, se sustenta en la necesidad que sean utilizados solo para garantizar las prestaciones de salud y de pensiones, es decir, para asegurar la sostenibilidad del régimen pensionario y la vigencia del derecho a la pensión. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el artículo 12° de la Constitución "tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago de una pensión"⁴. En este sentido, se configura como una garantía institucional del derecho fundamental a la pensión. Por ello, el ahorro colectivo previsional no puede destinarse para un consumo actual sino exclusivamente para un fin previsional. La intangibilidad de los fondos previsionales tiene como objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto busca el aseguramiento y la garantía del pago.

30. En el presente caso, la Ley N° 31083 establece medidas relacionadas con el SNP que implicarían, para su cumplimiento, el uso del fondo mensual y transitorio que se

⁴ Fundamento jurídico 31 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 14-2017-PI/TC.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Judicial del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

forma con los aportes de los afiliados que se encuentran actualmente trabajando y que se emplea para el pago de las pensiones de quienes han adquirido la calidad de pensionistas. El uso de dicho fondo -sea de forma parcial o total- para la "devolución de aportes" y para el pago de la "retribución extraordinaria" llevaría a dificultades para el pago de las pensiones actuales y constituiría un empleo del mismo para un fin diferente para el que ha sido previsto (el pago de pensiones), razón por la cual la Ley contraviene los artículos 10º, 11º y 12º de la Constitución.

7.2 Vulneración de la sostenibilidad financiera que deben tener las modificaciones de los regímenes pensionarios (Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución)

31. De acuerdo con la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, cualquier modificación al régimen pensionario debe regirse por el criterio de sostenibilidad financiera. En este sentido, la referida norma dispone:

"[...] Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación. [...]"

32. Esta disposición sobre la sostenibilidad financiera puede ser entendida desde una doble perspectiva. Por un lado, como un requisito de procedimiento para la aprobación de normas que modifiquen los regímenes pensionarios (invocado en la demanda al exponerse los argumentos sobre la inconstitucionalidad de la Ley por razones de forma). De otra parte, como una exigencia de fondo sobre el contenido y alcances de tales normas (que se invoca en esta sección).

33. En el presente caso, la Ley N° 31083 establece modificaciones en el SNP, al establecer un régimen facultativo de devolución de aportes y al disponer que la ONP entregue una retribución extraordinaria a los pensionistas del Decreto Ley N° 19990. Sin embargo, estas medidas se han adoptado sin respetarse el criterio de sostenibilidad financiera, que implica identificar la existencia de fuentes de financiamiento de tales medidas, que requiere para su aplicación de 15,000 mil millones de soles. Al respecto, corresponde indicar lo siguiente:

- La sostenibilidad financiera del SNP, como en cualquier sistema de reparto, se basa principalmente en la relación entre los afiliados que aportan y los pensionistas. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el SNP presenta un problema histórico de sostenibilidad financiera pese a las reformas efectuadas en diversos momentos.

- El déficit que tiene el SNP, basado en el poco ahorro previsional de los afiliados al sistema, hace que se recurra constantemente al Tesoro Público para cubrir la planilla de pago de pensiones, dado que los aportes no resultan suficientes. Por ello, resulta indiscutible que las medidas establecidas en la Ley N° 31083 no podrán ser financiadas con los aportes de los trabajadores en actividad. Esta norma implicaría incrementar el monto del financiamiento por





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materias Constitucionales

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

parte del Tesoro Público y que no fue considerada en la Ley del Presupuesto para el año 2020.

34. Por consiguiente, la norma impugnada resulta incompatible con la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, por carecer de sostenibilidad financiera.

7.3 La Ley N° 31083 vulnera el principio constitucional de cooperación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución

35. Uno de los principios esenciales de todo Estado Constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto y garantía del principio de separación de poderes o funciones, el cual ha ido evolucionando con el tiempo, siendo dotado de un contenido más amplio, siempre en la línea de alcanzar los fines del Estado Constitucional.

36. En uno de sus pronunciamientos originado como consecuencia de un conflicto entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional ha reiterado y ampliado su jurisprudencia sobre este tema. Al referirse al contenido del principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución, ha señalado que el mismo tiene los siguientes rasgos de identidad⁵:

- *Principio de separación de poderes propiamente dicho*: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como a las funciones que cada uno cumple.
- *Principio de balance entre poderes*: Hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio de poderes.
- *Principio de cooperación*: Implica que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos se encuentren orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, previstos en el artículo 44° de la Constitución, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículo 1° de la Constitución).
- *Principio de solución democrática*: Implica que las relaciones entre los poderes públicos deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

37. En el presente caso, la Ley N° 31083 afecta el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de cooperación entre órganos constitucionales, por cuanto ha sido emitida al margen de la interacción que debe existir entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo para expedir normas que tienen impacto en la economía del país, que requieren de un adecuado sustento técnico, y que afectan el SNP, en particular en una situación de emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia

⁵ Fundamento jurídico 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 6-2018-PI/TC.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especialización
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

COVID-19. Durante el procedimiento parlamentario que dio lugar a la Ley N° 31083, el Congreso no tomó en cuenta las observaciones que realizó el Poder Ejecutivo, en el sentido de existir dificultades para el financiamiento de las medidas que finalmente han sido establecidas a través de dicha norma.

38. El procedimiento para la aprobación de la Ley refleja la ausencia de acciones por parte del Congreso para evaluar su contenido e impacto económico desde la perspectiva de las relaciones con el Poder Ejecutivo, que implica el desarrollo de acciones conjuntas y de coordinación en beneficio de la persona y la sociedad. Por este motivo, la Ley resulta contraria al artículo 43° de la Constitución.

7.4 La Ley N° 31083 vulnera los principios constitucionales presupuestarios reconocidos en los artículos 77° y 78° de la Constitución

39. Los artículos 77° y 78° de la Constitución establecen principios constitucionales presupuestarios, cuyo contenido ha sido desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Decreto Legislativo N.° 1440 (Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público)⁶. En la presente demanda se afirma que la Ley N° 31803 vulnera los principios de universalidad y unidad, de equilibrio presupuestario y de no afectación predeterminada.

7.4.1 Vulneración del principio de universalidad y unidad (artículos 77° y 78° de la Constitución)

40. Los artículos 77° y 78° de la Constitución reconocen el principio de universalidad y unidad, de acuerdo con el cual la Ley de Presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del sector público y que los presupuestos de las entidades que comprenden la Administración Pública se encuentran sujetos a la referida ley.

41. Este principio garantiza el orden y transparencia en el uso de los recursos públicos. En atención a su contenido, el presupuesto del sector público para cada año debe incluir el total de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal, dentro de un solo y único texto normativo, como lo es la Ley de Presupuesto del Sector Público. Se trata de un principio que se sustenta en una razón financiera – política, dado que el presupuesto es una regla de orden y claridad a través del cual se traduce un genuino y auténtico estado de la situación financiera del país, que debe reflejar la realidad de la obtención de los recursos públicos y su aplicación o gasto.

42. Los alcances de este principio han sido precisados por el Tribunal Constitucional (STC 4-2004-CC/TC, fundamento jurídico 9.5) y el artículo 2°, numeral 1, inciso, 7, del Decreto Legislativo N.° 1440, que dispone lo siguiente:

"7. Universalidad y unidad: Consiste en que todos los ingresos y gastos del Sector Público, así como todos los Presupuestos de las Entidades que lo comprenden, se sujetan a la Ley de Presupuesto del Sector Público."

⁶ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de setiembre de 2018.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

43. Sin embargo, la Ley N° 31083 genera un gasto de recursos públicos que no ha sido previsto en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, aprobada por el Decreto de Urgencia N.° 014-2019, y, por lo tanto, se carece de la disponibilidad de recursos que permita asumir los costos respectivos.

44. Por lo tanto, la norma impugnada vulnera el principio de universalidad y unidad del presupuesto público, reconocido en los artículos 78° y 79° de la Constitución.

7.4.2 Vulneración del principio de equilibrio presupuestal (artículo 78° de la Constitución)

45. El artículo 78° de la Constitución establece el principio de equilibrio presupuestal, de acuerdo con el cual el proyecto de ley de presupuesto que remite el Poder Ejecutivo al Congreso de la República debe estar efectivamente equilibrado, por lo que no se puede disponer o autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente; por el contrario, los ingresos y gastos del Estado deben estar balanceados (STC 4-2004-CC/TC, fundamentos jurídicos 9.4, 42 y 43; STC 3-2013-PI/TC, 4-2013-PI/TC y 23-2013-PI/TC -acumulados-, fundamentos jurídicos 17-19). Dicho principio es desarrollado de la siguiente manera en el artículo 2°, numeral 1, inciso 1, del Decreto Legislativo N.° 1440:

"1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. [...]".

46. En esa línea, la Ley N° 31083 da lugar a gastos no presupuestados para el Estado que se sumarían a los que éste ya se encuentra realizando para afrontar la pandemia del COVID-19.

47. De otro lado, se reitera que el artículo 2°, numeral 2, incisos 3 y 4, del Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, establece que para la emisión de cualquier disposición legal que irrogue gastos públicos, el legislador debe: a) especificar la fuente de financiamiento y, b) contar con una evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma, elaborados por el pliego presupuestario correspondiente.

48. Por lo tanto, la norma impugnada crea un severo desbalance en el presupuesto público y vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario reconocido en el artículo 78° de la Constitución.

7.4.3 Vulneración del Principio de no Afectación Predeterminada (artículo 79° de la Constitución)

49. Conforme al Principio de no Afectación Predeterminada, los ingresos obtenidos por las entidades públicas deben utilizarse para sustentar el conjunto de los gastos previstos en el presupuesto correspondiente (STC 4-2004-CC/TC, fundamento jurídico





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”

9.11). Este principio también se precisa en el artículo 2º, numeral 1, inciso 8 del Decreto Legislativo N.º 1440:

“8. No afectación predeterminada: Consiste en que los ingresos públicos de cada una de las Entidades Públicas deben destinarse a financiar el conjunto de gastos presupuestarios previstos en los Presupuestos del Sector Público.”

50. Este Principio está orientado básicamente al recurso proveniente de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que de manera principal financia el Presupuesto Público, y que está compuesto por todos los ingresos corrientes y de capital que son recaudados por el Estado. Desde este punto de vista, no es posible asociar un determinado ingreso a un gasto específico. Por tal razón, están orientados a financiar, sin distinción alguna, la totalidad de los gastos del Presupuesto Público.

51. De esta premisa se desprende que los recursos (ingresos) con los que cuentan las entidades, solo pueden estar destinados a financiar los gastos que están previstos en el Presupuesto Público, atendiendo a que el mismo se encuentra equilibrado (Principio de Equilibrio Presupuestal) y que, consecuentemente, la captación de tales recursos ha sido prevista para financiar únicamente el monto máximo de gastos establecido en cada Ley de Presupuesto del Sector Público.

52. En esta línea de argumentación, cuando se aprueba una Ley que no cuenta con financiamiento se contraviene este principio, por cuanto lleva a que los recursos que estaban orientados a financiar los gastos previstos en el Presupuesto Público, sean orientados a financiar nuevos gastos no previstos en dicho Presupuesto, dejando sin financiamiento los primeros, generando con ello, además, un desequilibrio presupuestal, proscrito por el artículo 78 de la Constitución Política.

53. Por lo expuesto, la Ley N° 31083 vulnera el Principio de no Afectación Predeterminada.

7.5 La Ley N° 31083 vulnera el artículo 79º de la Constitución sobre la prohibición de iniciativa de gasto por parte de los congresistas

54. El artículo 79º de la Constitución establece que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos [...]”. Conforme lo expuso el Poder Ejecutivo durante todo el procedimiento parlamentario, la implementación de las disposiciones contenidas en la Ley demandará mayores recursos al Tesoro Público, por lo que se trata de una norma que contraviene el referido artículo constitucional.

55. Con relación a este tema, corresponde citar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 29620, Ley que crea la Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba, tramitada en el Expediente N° 0008-2015-PI/TC. En este caso, el Tribunal señaló:

“40. Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Judicial del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032-2008-PI/TC, fundamento 16)."

41. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas de manera más amplia por este Tribunal en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

[...] no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, *motu proprio*, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

[...]

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno [...]."



56. De igual manera, en la demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, sobre el presupuesto del Poder Judicial, tramitada bajo el Expediente N° 4-2002-CC, el Tribunal Constitucional reconoció que la iniciativa de gasto que ostenta el Congreso de la República se limita exclusivamente a su propio presupuesto, y no sobre el resto de entidades de la Administración Pública. Así, el Tribunal Constitucional, citando a la doctrina, señaló que: "el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes"⁷. En esa perspectiva, añade la referida sentencia⁸, que los fines de la actividad presupuestal pueden resumirse en:

- a) Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo.
- b) Coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República.
- c) Prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal.

⁷ Fundamento jurídico 6 de la STC N° 4-2002-CC.

⁸ Fundamento jurídico 7 de la STC N° 4-2002-CC.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especialización en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- d) Interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común.

57. Por las consideraciones expuestas, los congresistas de la República no tienen capacidad para proponer iniciativas que incrementen el gasto en el Presupuesto General de la República, circunstancia que se presenta en el caso de la Ley N° 31083, por lo que contraviene el artículo 79° de la Constitución. Ello sin perjuicio de lo dispuesto por el principio de cooperación de poderes y de los mecanismos de coordinación entre las distintas entidades estatales en materia presupuestaria que han sido señalados anteriormente y que tampoco han sido respetados durante el procedimiento de aprobación de la Ley.

7.6 La Ley N° 31083 vulnera las competencias del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del Gobierno en materia económica y administrar la hacienda pública, reconocidas en el artículo 118°, numerales 3 y 17, de la Constitución

58. Los numerales 3° y 17° del artículo 118° de la Constitución Política del Estado disponen lo siguiente:

"Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República
Corresponde al Presidente de la República:

[...]

3. Dirigir la política general del Gobierno.

[...]

17. Administrar la hacienda pública".

59. Al amparo de estas facultades, corresponde al Poder Ejecutivo dirigir la política económica del Gobierno y administrar la Hacienda Pública, lo cual implica el análisis de los ingresos y gastos consignados en el presupuesto, que se viabiliza necesariamente a través de las políticas nacionales y sectoriales, cuyo diseño y supervisión constituye función exclusiva del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE). Asimismo, estas políticas son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. De igual modo, la LOPE define las políticas nacionales, así como los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Dentro de dichas políticas, están siempre presentes los propósitos de la Hacienda Pública.

60. El artículo 46° de la LOPE establece que los Sistemas Administrativos están a cargo de un ente rector y tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En esta norma se precisan tres sistemas que forman parte de la competencia de administrar la hacienda pública, previstos en los numerales 3, 4 y 5:



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Judicial del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- i) Presupuesto público.
- ii) Tesorería.
- iii) Endeudamiento público.

61. La competencia reconocida al Poder Ejecutivo para dirigir la política económica y administrar la hacienda pública se ejerce y manifiesta de diversas formas y en diversos procedimientos, como ocurre en las diferentes fases de elaboración del presupuesto público. En concordancia con esto último, el artículo 78° de la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo la iniciativa en la elaboración del presupuesto nacional, el cual debe encontrarse efectivamente equilibrado, mientras que el artículo 79° del texto constitucional señala que los representantes ante el Congreso "no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

62. En el presente caso, las medidas establecidas en la Ley N° 31083 (devolución de aportes y entrega de una retribución extraordinaria) implican un gasto público que no ha sido sustentado, y respecto del cual no se advierte que haya existido un análisis cualitativo y cuantitativo, el mismo que constituye un elemento esencial en la viabilidad técnica y presupuestaria de una propuesta legislativa. A ello debe agregarse que la Ley no precisa de manera clara cuál será la fuente de financiamiento del gasto que establece.

63. En este sentido, la Ley N° 31083 genera un gasto público con repercusión en el presupuesto nacional, pues tendría que ser cubierta con fondos públicos. Sin embargo, dicha norma no fue resultado de alguna iniciativa legal planteada por el Poder Ejecutivo sino de proyectos de ley presentados por diversas organizaciones políticas al interior del Congreso de la República. Además, a pesar de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo respecto a la falta de sostenibilidad financiera y presupuestal de las propuestas, el Congreso de la República decidió aprobar la Ley objeto de impugnación en el presente proceso.

64. Por estas razones, la Ley N° 31083 resulta contraria al artículo 118, incisos 3° y 17, de la Constitución, dado que se afectan las competencias del Poder Ejecutivo reconocidas constitucionalmente en materia de dirección de la política económica y administración de la hacienda pública.

POR LO EXPUESTO:

Solicito admitir la demanda de inconstitucionalidad, continuar el proceso conforme a ley y, en su oportunidad, declararla fundada en todos sus extremos.

PRIMER OTROSÍ: ANEXOS

Adjunto a la demanda los siguientes anexos:

- 1-A Copia simple del DNI de Luis Alberto Huerta Guerrero.
- 1-B Copia simple de la Resolución Suprema N° 24-2017-JUS.
- 1-C Impresión de la Papeleta Electrónica de colegiatura y habilitación de Luis Alberto Huerta Guerrero (Registro CAL N° 41824).
- 1-D Copia simple del DNI de Sofía Liliana Salinas Cruz.
- 1-E Copia simple de la Resolución Suprema N.° 121-2015-JUS.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Consejo de Defensa
Jurídica del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en
Materia Constitucional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

- 1-F Copia simple de la Ley N° 31083, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de diciembre de 2020.
- 1-G Constancia expedida por el Secretario del Consejo de Ministros, que certifica la aprobación -en su sesión del 7 de diciembre de 2020- de la autorización para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31083.
- 1-H Copia de la Resolución Ministerial N° 303-2020-JUS, de fecha 9 de diciembre de 2020, mediante la cual se delega representación procesal a la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.
- 1-I Copia simple del Oficio N.° 183-2020-PR, de fecha 18 de setiembre de 2020 (Observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley).
- 1-J Informes técnicos sobre la falta de sostenibilidad financiera de la Ley N° 31083, elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEGUNDO OTROSÍ: DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN

Delego representación en Sofia Liliana Salinas Cruz (Registro CAC N.° 7637), Jorge Luis Palacios Palacios (Registro CAL N.° 65928), Aldo Zela Villegas (Registro CAL N.° 40433) y Lizbeth Yvonne Esteba Gutiérrez (Registro CAA N° 8689), para que en virtud del Decreto Legislativo N.° 1326 representen a esta Procuraduría en el presente proceso.

TERCER OTROSÍ: DOMICILIO PROCESAL

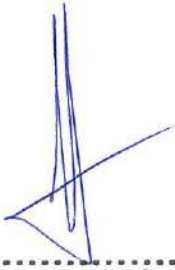
Con la finalidad de se me notifiquen todas las resoluciones expedidas en este proceso, señalo como domicilio procesal la Calle Scipión Llona 350, del distrito de Miraflores (sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

CUARTO OTROSÍ: AUTORIZACIÓN

Autorizo a Javier Efraín Regalado Mejía (DNI N.° 43273789), Carmen Johana Limaylla Cárdenas (DNI N.° 47462091) y Fiana Lucía Gamboa Huamán (DNI N.° 46661943) para efectos de recabar y tramitar copias certificadas, oficios, exhortos, partes y otros en el presente proceso.

Lima, 9 de diciembre de 2020




Luis Alberto Huerta Guerrero
Procurador Público
Especializado en Materia Constitucional
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos