Proyecto de Ley N° 1213/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 105-2021, QUE ESTABLECE EL OTORGAMIENTO DE UN BONO EXTRAORDINARIO A FAVOR DEL PERSONAL FORMAL DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PÚBLICO CON MENORES INGRESOS.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 ENE 2022
RECIBIDO
Firma Hora 13:15

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen el **Decreto de Urgencia 105-2021**, que establece el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 11 de enero de 2022, con 11 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana; y el congresista accesitario CASTILLO RIVAS, Eduardo (en reemplazo del congresista titular Héctor Ventura Angel).

Votaron en contra los congresistas BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; y el congresista accesitario PAREDES GONZÁLES, Alex (en reemplazo del congresista titular José Balcázar Zelada).

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 105-2021, que establece el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 14 de noviembre de 2021.

Mediante Oficio 630-2021-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la publicación del Decreto de Urgencia 105-2021 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 16 de noviembre de 2021 y derivado el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, para los fines establecidos en el inciso b) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 17 de agosto de 2021, aprobó su Plan de Trabajo en la primera sesión ordinaria de la Comisión, a los 24

días del mismo mes, y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor organización del trabajo interno en su segunda sesión ordinaria, de fecha 31 de agosto de 2021.

En dicha sesión se dispuso la creación del Grupo de Trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos.

El mencionado grupo de trabajo se instaló el 10 de setiembre de 2021 y, entre los integrantes, se eligió como su coordinadora a la congresista Adriana Josefina Tudela Gutiérrez.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 105-2021 al mencionado Grupo de Trabajo, mediante Oficio 514-2021-2022-CCR-CR, de fecha 15 de diciembre de 2021.

Finalmente, mediante Oficio N.º 076-2021-2022/GTCC-CR, el Grupo de Trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, alcanzó a esta comisión el informe recaído sobre el Decreto de Urgencia 105-2021, aprobado por unanimidad en su Tercera Sesión Extraordinaria de fecha 5 de enero de 2022; por el cual recomienda la derogación del decreto de urgencia en mención.

II. MARCO NORMATIVO

1 Constitución Política del Perú

"Artículo 74:
(...)
Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación."

"Artículo 80:
(...)
Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros".

"Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República:
(...)
19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia."

"Artículo 123°. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

(...)

3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley."

"Artículo 125°. Son atribuciones del Consejo de Ministros:

(...)

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley

(...)."

2 Reglamento del Congreso de la República

Función del Control Político
"Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos (...)."

Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia
Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
(...)

3 Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

"**Artículo 46.** Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional

46.1 Constituyen modificaciones presupuestarias en el Nivel Institucional: los Créditos Suplementarios y las Transferencias de Partidas, los que son aprobados mediante Ley:

(...)

2. Las Transferencias de Partidas, constituyen traslados de créditos presupuestarios entre Pliegos. (...)"

"**Artículo 53. Reserva de Contingencia**

Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no es menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público."

"**Artículo 54. Modificaciones con cargo a la Reserva de Contingencia**

Las transferencias o habilitaciones que se efectúen con cargo a la Reserva de Contingencia se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. La distribución interna de los créditos presupuestales transferidos se autoriza por Resolución del Titular del Pliego Presupuestario."

"**Artículo 76. Transferencias Financieras**

76.1 Son transferencias financieras los traspasos de ingresos públicos sin contraprestación, a favor de Pliegos o de Entidades que no constituyen pliego presupuestario.

76.2 Las transferencias financieras que se pueden efectuar durante la ejecución, se autorizan y regulan en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público."

III. INFORME RECAÍDO SOBRE EL DECRETO DE URGENCIA 105-2021, APROBADO POR EL GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL DE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO, A TRAVÉS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS, DECRETOS DE URGENCIA Y TRATADOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

El Grupo de Trabajo, mediante informe aprobado por unanimidad en su Tercera Sesión Extraordinaria de fecha 5 de enero de 2022, recomendó derogar el Decreto de Urgencia 105-2021 -en síntesis- por los siguientes motivos:

- La norma en estudio, que autoriza la transferencia de partidas a fin de otorgar bonos extraordinarios a favor de los trabajadores formales con pocos ingresos económicos, del sector privado y público, no ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 80 de la Constitución, el cual señala que *"los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto".*
- No se ha observado el principio de legalidad presupuestaria y de competencia, en tanto, el Congreso de la República de acuerdo con la Constitución en sus artículos 56, inciso 4; 77; 79; 80; 81 y 102, inciso 4, es el órgano constitucionalmente habilitado para aprobar la Ley de Presupuesto, sus modificaciones, la función presupuestaria del Congreso de la Republica no es delegable.
- Respecto a los requisitos formales que debió cumplir la norma bajo análisis, se detalla que, si bien es cierto cuenta con el refrendo del presidente del Consejo de Ministros, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la norma en mención el 16 de noviembre, es decir 2 días después de su publicación (14/11/21); incumpliendo el plazo de 24 horas establecido en el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.
- Respecto a los requisitos materiales señala que:
  - No cumple con el criterio de excepcionalidad, en virtud de que, si bien es cierto la pandemia de la COVID-19 ha sido una situación imprevisible en el mes de marzo del año 2020, para el día 14 de noviembre del 2021, fecha en que fue publicado el decreto de urgencia en cuestión, ya se

cuenta con más información y canales institucionales para atender la crisis sanitaria y reactivación económica.

- No cumple con el criterio de necesidad, puesto que la ejecución de gasto contemplado en la norma sí pudo esperar el procedimiento parlamentario para ser aprobada en la vía ordinaria. Esto se acredita, en virtud a que después de treinta y nueve (39) días de promulgado el Decreto de Urgencia (14-11-2021), se publicó la Resolución Ministerial 263-2021-TR (23-12-2021), a través de la cual se aprueba el "Padrón de trabajadores beneficiarios del bono extraordinario otorgado a favor de los trabajadores formales del sector privado con menores ingresos, aprobado por Decreto de Urgencia N.º 105-2021".
- No cumple con el criterio de generalidad e interés público, por no contemplar al sector informal para ser beneficiario del bono, a pesar que, de conformidad con cifras del INEI, la tasa anualizada de informalidad desde julio 2020 a junio 2021, a nivel nacional, fue del 78.1%, sumados los ámbitos urbanos (72.5%) y rural (95.9%). Esto se traduce en 9.01 millones de trabajadores desprotegidos.
- No cumple con el principio de conexidad, en razón de que la problemática descrita por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos no es atendible de manera sostenible en el tiempo a través de un bono, sino a través de estrategias que promuevan un trabajo digno, respetuoso de los derechos fundamentales en un contexto de nueva normalidad. Esto último no se alcanza con la norma examinada.

IV. CONTROL CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE URGENCIA

1. Parámetros de control de los decretos de urgencia

1.1 Parámetros formales

La Constitución Política del Perú establece que el presidente de la República tiene la facultad de dictar decretos de urgencia con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República. Estos decretos deben ser refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Reglamento del Congreso, por su parte, establece los plazos para la dación de cuenta y señala que el presidente de la República tiene 24 horas para dar cuenta por escrito de la publicación de la tal norma. En su escrito debe adjuntar el referido decreto.

En consecuencia, y como ya se ha venido desarrollando en diversos dictámenes de la Comisión, los requisitos formales que deben cumplir los

decretos de urgencia que emita el presidente de la República son: 1) Refrendo de estos por parte del presidente del Consejo de Ministros y 2) Dación de cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

Bajo todo lo expuesto, esta Comisión resume en el siguiente cuadro el control aplicado a la norma en estudio, a partir del cual se evidencia si ha cumplido con dicho parámetro de control:

Cuadro 1
***Check list* de cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 105-2021**

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 105-2021
Refrendo del presidente del Consejo de Ministros	✓ Sí, fue refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros.
Dación de cuenta al Congreso por escrito, en el plazo de ley, adjuntando copia de la norma.	✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 630-2021-PR, a la Presidenta del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia. X **NO** se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio. ✓ Si, se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, y luego del análisis realizado, esta Comisión encuentra que el Decreto de Urgencia 105-2021 **NO CUMPLE EN PARTE** con los requisitos formales expuestos, en virtud de que, si bien es cierto fue refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros, la dación de cuenta fue posterior al plazo de 24 horas de haberse emitido la norma, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Y es que tal como se constata, la norma en estudio fue publicada el 14 de noviembre de 2021 y se dio cuenta al Congreso el día 16 de noviembre de 2021; es decir, luego del plazo establecido en el Reglamento del Congreso.

En consecuencia, esta comisión sugiere recomendar al Poder Ejecutivo que, aunque se esté ante situaciones excepcionales o de emergencia que puedan alterar el desarrollo normal de las cosas, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para lograr cumplir con lo que ordena la Constitución Política del Perú

y las normas de desarrollo constitucional, como lo es el Reglamento del Congreso.

1.2 Parámetros sustanciales

Con relación a las características sustanciales que debe tener un decreto de urgencia para su validez, la Constitución Política a partir del artículo 118 inciso 19 ha señalado que esta debe ser una medida extraordinaria, en materia económica y financiera, requerido por el interés nacional, y no pueden contener normas sobre materia tributaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional[1], ha señalado que la legitimidad de este tipo de normas es determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la noma, es decir, abarcan tanto el análisis del contenido de la norma como las circunstancias que llevaron a su emisión.

Sobre el contenido de un decreto de urgencia, este órgano ha indicado que deben evaluarse las circunstancias fácticas que justificaron la emisión de la norma y que un decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

"a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que "en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).

b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.° 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el

[1] En su sentencia ya citada.

criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."[2]

2. Análisis Constitucional del contenido del Decreto de Urgencia 105-2021

2.1 Descripción general del contenido y fundamentos del decreto de urgencia

La exposición de motivos del decreto de urgencia presenta -entre otras ideas- los siguientes fundamentos:

- El poder adquisitivo de los trabajadores formales del sector privado y de las entidades del sector público con bajos niveles de ingresos se ha visto disminuido por la inflación en los últimos meses; asimismo, la actual coyuntura de recuperación económica mundial y otros factores de oferta han generado incrementos de los precios de productos importantes dentro de la canasta básica, ocasionando un perjuicio a la economía nacional. Bajo este escenario, resulta necesario implementar medidas que permitan incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores formales de bajos ingresos, a través del otorgamiento temporal de un monto dinerario por parte del Estado.

- El objetivo del Decreto de Urgencia en estudio, se fundamenta en el fin constitucional que persigue el Estado mencionado en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. Asimismo, el segundo párrafo del artículo 24 indica que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

- Por ello, propone el otorgamiento del bono extraordinario con carácter excepcional y por única vez, esto es, se prevé que este bono se otorgue a cada trabajador que cumpla con las condiciones previstas en el decreto de urgencia en un determinado periodo, con la finalidad de

[2] Fundamento 60.

incrementar su poder adquisitivo a través del incremento de sus ingresos reales.

- Precisa que el monto del bono extraordinario percibido por el trabajador del sector formal privado, no altera el monto de la remuneración laboral a la que tiene derecho, así como a la declaración, cálculo y pago de los beneficios laborales, tributos, aportes o contribuciones previstas en el ordenamiento legal; y en el caso de los trabajadores del sector formal público, no tiene carácter remunerativo, compensatorio, ni pensionable, y no está sujeto a cargas sociales, ni forma parte de la base de cálculo para la determinación de cualquier beneficio, compensación u otro de similar naturaleza.

- La medida está dirigida a los trabajadores formales, y se basa en la evidencia empírica con relación a la caída de los ingresos reales durante el año 2021 y a los efectos inflacionarios adversos que se esperan en lo que queda del año 2021. Asimismo, la medida se enfoca a los trabajadores formales de bajos ingresos que perciben una remuneración bruta mensual de hasta S/ 2,000.00. Este umbral salarial para la determinación del grupo objetivo de beneficiarios es definido con el fin de focalizar la medida en el universo de trabajadores formales de mayor vulnerabilidad relativa. En específico:

  - S/. 2 mil soles por mes constituyen un nivel remunerativo inferior al promedio remunerativo del mercado laboral formal en el sector privado (en el orden de -20%), lo que es consistente con una mayor vulnerabilidad relativa para este segmento del empleo formal.
  - S/. 2 mil soles al mes es un nivel cercano a la remuneración promedio de empresas de hasta 100 trabajadores formales en el sector privado, tejido empresarial formado, principalmente, por unidades de baja productividad relativa conforme la evidencia empírica (mypes, por ejemplo); incluyendo en su ámbito de operación actividades tales como servicios y comercio que continúan siendo afectados severamente por la pandemia en curso.

Cabe resaltar que en los años 2013-2018, mientras el salario promedio del sector público se incrementó en 6.6% cada año (en términos reales), en el sector privado el crecimiento fue de 0.9%. Ello significo que el año 2018 el salario mensual del sector público alcance los s/. 2,450 superando por S/100 a la remuneración del sector privado.[3]

[3] Visto en: Salario promedio del Estado ya es mayor a los del sector privado | ECONOMIA | GESTIÓN (gestion.pe)

Asimismo, la remuneración mensual del sector formal privado en enero-setiembre 2020 alcanzó un promedio de S/ 2 497, lo cual significó un crecimiento 3,5% con relación al mismo periodo del año anterior[4].

Ahora bien, la mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de veinte (20) artículos. Las disposiciones contenidas en esta norma establecen -en resumen- lo siguiente:

- Tiene por objeto dictar medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera, para el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos, como mecanismo compensatorio que coadyuva a la reactivación económica, ante los efectos de la pandemia por la COVID-19 (Artículo 1).
- Respecto del bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado, señala que el bono extraordinario percibido por los trabajadores no altera el monto de la remuneración laboral a la que tiene derecho, así como la declaración, cálculo y pago de los beneficios laborales, tributos, aportes o contribuciones previstas en el ordenamiento legal (Artículo 2 inciso 2.2).
- El monto del bono extraordinario del trabajador formal del sector privado se encuentra excluido de la trasmisión sucesoria de pleno derecho a que hace referencia el artículo 660 del Decreto Legislativo N.° 295, Código Civil. (Artículo 2 inciso 2.3)
- Los requisitos que debe cumplir el trabajador formal del sector privado para ser considerado beneficiario, son los siguientes de forma concurrente:
    1. Laborar y figurar registrado, debidamente con su Documento Nacional de Identidad, en la planilla electrónica de un empleador en el sector privado en los meses de julio, agosto o setiembre de 2021.
    2. Percibir una remuneración bruta mensual mayor a cero y hasta SI 2,000.00 (DOS MIL Y 00/100 SOLES) en el periodo que estuvo laborando y;
    3. No pertenecer a las modalidades formativas laborales o ser pensionista (Artículo 3 inciso 3.1).
- Para la verificación de estos requisitos de los trabajadores del sector privado se utiliza la información de la Planilla Electrónica declarada como tipo de administración privada, bajo la responsabilidad del empleador, excluyendo a las entidades del Sector Público No Financiero y del Sector Público Financiero que proporciona el Ministerio de Economía y Finanzas (Artículo 3 inciso 3.2).

[4] Informe Mensual del Empleo Formal Privado "Perú, ¿y cómo vamos?" N° 28. Página 16.

- El monto del bono extraordinario de los trabajadores del sector privado corresponde a S/ 210,00 (DOSCIENTOS DIEZ Y 00/100 SOLES). Cada trabajador beneficiario recibe un único bono extraordinario sujeto a la verificación del cumplimiento de los requisitos señalados (Artículo 4).
- Autoriza, de manera excepcional para los trabajadores formales del sector privado, al Seguro Social de Salud- EsSalud, durante la vigencia del presente decreto de urgencia, a efectuar el pago del bono extraordinario autorizado para el sector privado, bajo las condiciones previstas en el mismo y sus normas reglamentarias. (Artículo 6).
- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite al Seguro Social de Salud - EsSalud el padrón de trabajadores beneficiarios del bono extraordinario del sector formal privado, con la finalidad de efectuar el pago, de acuerdo a las condiciones previstas en las normas reglamentarias que se emitan en el marco de la Primera Disposición Complementaria Final (Artículo 7 inciso 7.1).
- El pago del bono extraordinario se realiza a través del Banco de la Nación, así como de todas las demás empresas del sistema financiero y empresas de dinero electrónico, del país, por medio de sus canales de atención, pudiendo inclusive usar tarjetas (Artículo 7 inciso 7.2).
- Las empresas del sistema financiero, incluido el Banco de la Nación y las empresas emisoras de dinero electrónico pueden abrir cuentas, masiva o individualmente, a nombre de los trabajadores beneficiarios del sector formal privado identificados por el Seguro Social de Salud - EsSalud, sin necesidad de la celebración de un contrato y su aceptación por parte del titular (Artículo 8 inciso 8.1).
- **Respecto del bono otorgado para los trabajadores formales del sector privado, se autoriza una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, hasta por la suma S/ 615 249 201, 00 (SEISCIENTOS QUINCE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS UNO Y 00/100 SOLES), a favor del pliego Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para financiar el pago** del bono extraordinario autorizado en el numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto de Urgencia, así como, para gastos operativos y financieros que requieran para su implementación, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas (Artículo 9 inciso 9.1)
- En esa línea, señala que el Titular del pliego habilitado en la Transferencia de Partidas aprueba mediante resolución la desagregación de los recursos autorizados en el numeral precedente, a nivel programático, dentro de los cinco (05) días calendario de la vigencia del Decreto de Urgencia (Artículo 9 inciso 9.2).

- Asimismo, se autoriza, de manera excepcional, durante el Año Fiscal 2021, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a realizar transferencias financieras a favor del Seguro Social de Salud - EsSalud con cargo a los recursos a los que se refiere el numeral 9.1 del presente artículo y, sólo para los fines señalados en dicho numeral. Dichas transferencias financieras se aprueban mediante resolución del Titular del Pliego Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, previo informe favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en dicho pliego y se publica en el Diario Oficial "El Peruano" (Artículo 9 inciso 9.5).
- La naturaleza de los fondos otorgados o liberados por leyes y otras normas que sean depositados en las cuentas señaladas en el decreto de urgencia, tienen el carácter de intangible por el periodo de ciento cincuenta días calendario una vez realizada la transferencia del bono extraordinario; por lo que tales fondos no pueden ser objeto de compensación legal o contractual, embargo, retención o cualquier otra afectación, sea por orden judicial y/o administrativa (Artículo 11).
- Respecto de la vigencia del cobro del bono extraordinario a favor de los trabajadores formales del sector privado se puede hacer efectivo hasta el 31 de marzo de 2022 (Artículo 12 inciso 12.1).
- Constituye fraude el cobro del bono extraordinario por parte del trabajador beneficiario que se ampara en declaraciones falsas del empleador. El Seguro Social de Salud - EsSalud adopta las medidas administrativas de prevención, las que se desarrollan en las normas reglamentarias (Artículo 13).
- Respecto del bono extraordinario a favor del personal formal del sector público, se autoriza, de manera excepcional, el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal de las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, bajo los alcances de los Decretos Legislativos N° 276, Nº 728, Nº 1057, y de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, así como del personal comprendido en las normas que regulan las carreras especiales, en el mes de noviembre de 2021, por la suma de S/ 210,00 (DOSCIENTOS DIEZ Y 00/100 SOLES) (Artículo 15 inciso 15.1).
- No se aplica el bono para entidades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en lo establecido en el artículo 6 de la Ley N.º 31084, Ley de Presupuesto del Sector Púbico par el Año Fiscal 2021. (Artículo 15 inciso 15.4)
- Los requisitos para recibir el bono del personal que trabaje en el estado son:
    4. Contar con vínculo laboral en la entidad respectiva, en el mes de octubre de 2021.

5. Percibir un ingreso bruto mensual, por todo concepto, menor o igual a SI 2 000,00 (DOS MIL Y 00/100 SOLES) al mes de octubre de 2021.
6. Tratándose de servidores del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, deben encontrarse registrados en el mes de octubre de 2021 en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas. (Artículo 16)

- **Autoriza una transferencia de partidas en el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, hasta por la suma de S/ 52 551 240,00 (CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y 00/100 SOLES), a favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, para financiar el otorgamiento del bono extraordinario autorizado en el numeral 15.1. del artículo 15 del presente Decreto de Urgencia, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.** (Artículo 17).

2.2 Análisis del cumplimiento de parámetros constitucionales, por parte del Decreto de Ugencia 105-2021.

a. En lo que respecta a la materia económica, financiera y no tributaria.

Tal como se ha señalado, los decretos de urgencia, de acuerdo con el artículo 118, numeral 19 de la Constitución Política, tienen necesariamente que contener únicamente materia económica o financiera y no tributaria. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional [5] ha establecido lo siguiente:

> *"Respecto al requisito que exige que los Decretos de Urgencia versen sobre "materia económica y financiera" tal como se lee en el artículo 118.19 de la Constitución, el análisis debe desarrollarse atendiendo a los efectos que pueda causar la materia regulada. Es decir,* ***debe de tratarse de algún tipo de impacto en la caja fiscal cuya atención no puede esperar el trámite parlamentario***

[5] Fundamento 13 de la sentencia recaída en el expediente N° 0023-2007-PI/TC
Visto en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00023-2007-AI.html

> ***habitual, de manera que el principio de legalidad presupuestaria se ve excepcionado a efectos de no dejar sin respuesta oportuna dicha situación extraordinaria****. En este extremo, si bien el control resulta siendo amplio, en la medida que la mayoría de las decisiones legislativas tienen alguna incidencia económica o financiera, no obstante, este Tribunal entiende que la naturaleza de los Decretos de Urgencia debe estar referida a cubrir exigencias económicas que no pueden esperar el ciclo normal de la legislación ordinaria." (el subrayado y letra negrita es nuestro).*

En ese aspecto, y del análisis hecho al decreto de urgencia examinado**, si bien es cierto regula una materia que impacta en la caja fiscal, tratándose de una materia económica y financiera, esta comisión encuentra que dicha norma contiene materia presupuestal sujeta a reserva de ley**, y es que, **en cumplimiento del artículo 80 de la Constitución Política: "(...) Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. (...)"; no siendo posible una emisión de una norma con rango de ley que contemple una aprobación de una transferencia de partidas**.

Ahora bien, en relación con la definición de transferencias de partidas, el numeral 2 del inciso 46.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala lo siguiente: *"(...) Las Transferencias de Partidas, constituyen traslados de créditos presupuestarios entre Pliegos. (...)."*

En otras palabras, las transferencias de partidas solo pueden ser aprobadas por una ley que ha sido aprobada a través del procedimiento parlamentario correspondiente. **Es por ello que el mismo inciso 46.1 citado señala que constituyen modificaciones presupuestarias en el nivel institucional las transferencias de partidas, los cuales alude que deben ser aprobados mediante ley.**

Bajo este marco jurídico expuesto, esta comisión considera que tanto la Constitución Política del Perú y el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público expresan claramente que solo por ley se aprueban las transferencias de partidas, no habiendo alguna posibilidad que, a través de una interpretación equivocada del numeral 19 del artículo 118 del texto constitucional, se habilite al Poder Ejecutivo el poder de desconocer la reserva de ley que tiene la aprobación de las transferencias de partidas.

En consecuencia, la aprobación de las transferencias de partidas a través del Decreto de Urgencia 105-2021 vulnera, frontalmente, el principio de legalidad presupuestaria, reserva de ley y de equilibrio entre poderes del Estado. Respecto a los dos primeros, el Tribunal Constitucional[6] ha señalado lo siguiente:

> *18. A criterio de este Tribunal Constitucional no existe identidad entre el principio de legalidad y el de reserva de ley. Mientras que* ***el principio de legalidad, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas*** *que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes;* ***el principio de reserva de ley, por el contrario, implica una determinación constitucional que impone la regulación, sólo por ley, de ciertas materias.***
>
> *En tal sentido, cabe afirmar que:*
>
> *"mientras el* ***Principio de legalidad supone una subordinación del Ejecutivo al Legislativo, la Reserva no sólo es eso, sino que el Ejecutivo no puede entrar, a través de sus disposiciones generales, en lo materialmente reservado por la Constitución al Legislativo****. De ahí que se afirme la necesidad de la Reserva, ya que su papel no se cubre con el Principio de legalidad, en cuanto es sólo límite, mientras que la Reserva implica exigencia reguladora."* ***(el subrayo y negrita es nuestro)***

Al respecto, queda esclarecido que el Poder Ejecutivo está impedido de emitir decretos de urgencia que aprueben transferencias de partidas, en razón a que la ley de leyes, la Constitución Política, ha reservado que las transferencias de partidas sean emitidas a través de una ley aprobada por el Congreso de la República, y no por una norma con rango de ley.

En adición a ello, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 105 de nuestra Carta Magna, los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo tienen carácter de urgentes; es decir, deben ser vistos con prioridad por el Congreso de la República. Esto conlleva a que el Parlamento, en coordinación con el Poder Ejecutivo, y bajo el principio constitucional de cooperación entre poderes del Estado, pueda aprobar oportunamente una ley sobre una transferencia de partidas.

---

[6] Fundamento 18 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. 2689-2004-AA/TC

Por otro lado, sobre el **principio de balance de poderes**, que es parte del "núcleo duro" de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional[7] ha señalado lo siguiente:

> *"Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).*
>
> *Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.*
>
> *Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo."*

En relación con lo citado, y aplicado al caso materia de análisis, el decreto de urgencia examinado ha quebrantado el principio de balance entre poderes del Estado, por el hecho que ha desnaturalizado el equilibrio de intervención conjunta que debe existir entre el Poder Ejecutivo y Legislativo **para la aprobación de transferencias de partidas.** Y es que, en buena cuenta, el primero tiene la facultad de iniciativa legislativa para presentarlo, mientras que el segundo tiene la obligación de debatirlo y aprobarlo oportunamente. **Con la aprobación de este decreto de urgencia, el Poder Ejecutivo tendría tanto la facultad de presentación, aprobación**

[7] Fundamento 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. 0006-2018-PI/TC

y ejecución de una transferencia de partidas, dejando de lado al Congreso de la República, quien está legitimado a intervenir en materia presupuestaria, por ser el órgano representativo de la Nación, que vela por un correcto uso de los fondos públicos de todos los peruanos.

Esta obligación de trabajar en conjunto no solo se enmarca en el principio de legalidad y de reserva de ley que la Constitución Política ha optado para la aprobación de transferencias de partidas, sino también está ligada a la naturaleza de la aprobación de la ley general de presupuesto dentro del Parlamento, pues tal como lo dice el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política, las transferencias de partidas son tramitados como la ley de presupuesto.

En la misma línea de ideas que ya se ha venido desarrollando desde la Comisión de Constitución y Reglamento, el Tribunal Constitucional[8] precisa que la Constitución Política otorga preeminencia al Congreso de la República sobre la Ley de Presupuesto; pues esta se aprueba conforme a su artículo 45, relacionado a que el poder emana del pueblo y, conforme al principio representativo, consagrado en el artículo 43 del texto constitucional, concordante con el artículo 77, y a los incisos 1) y 4) del artículo 102 de la Constitución Política; entendiéndose que corresponde al Congreso de la República aprobarlo, pues éste actúa en representación del pueblo, quien tiene la última decisión, correspondiéndole determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo.

En adición a ello, esta comisión considera pertinente citar al grupo de trabajo coordinado para la Congresista Adriana Tudela Gutiérrez, el cual en su informe presentado sobre la norma en estudio cita oportunamente al jurista Morón Urbina, quien señala: *"deriva de este principio la noción de legalidad presupuestaria por la cual toda acción financiera y sus derivaciones deben ser aprobadas por la representación popular que se encuentra en el Congreso. Por ello, la constituyente de 1993 establece no sólo la aprobación por éste del presupuesto mismo, sino también, de las modificatorias de los niveles institucionales (créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas) e incluso, durante el receso parlamentario"*[9].

---

[8] Fundamento 27 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 004-2004-CC/TC.

[9] Morón Urbina, Juan. (1999). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. *THEMIS Revista De Derecho*, (39), pág. 171.
Visto en: https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10430/10893

Por lo expuesto, **esta Comisión, siguiendo los criterios aprobados en los dictámenes de los decretos de urgencia 086 y 100-2021, en que se cometen similares infracciones constitucionales; considera que el Decreto de Urgencia 105-2021 versa sobre materia presupuestaria que tiene reserva de ley establecida en la Constitución Política.**

En ese sentido, advertimos que el decreto de urgencia examinado se extralimita a lo establecido en el numeral 19 del artículo 118, vulnerando frontalmente de la Constitución, así como el tercer párrafo del artículo 80 de la misma norma.

b. En lo que respecta a los demás criterios establecidos por el Tribunal Constitucional (excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad).

i. Excepcionalidad

Este criterio se fundamenta en que la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles. Al respecto, si bien es cierto la pandemia de la COVID-19 ha sido una situación imprevista que afrontó el país en el mes de marzo del año 2020, para el día 14 de noviembre del presente año, fecha en que fue emitido el decreto de urgencia examinado, ya se conocía que los efectos de la COVID-19 seguirían aún en el país[10]; en ese orden de ideas, la publicación del presente decreto de urgencia no revierte una situación extraordinaria o imprevisible como la ocasionada por la pandemia, puesto que diversos estudios señalan que los efectos económicos y sociales de la COVID-19 continuarán en el mundo, toda vez que mientras no haya una solución y control global simultáneo a la misma, la aparición de nuevas cepas continuará y estas conllevarán a una prolongada situación de caos, por lo que a la fecha de la publicación del decreto de urgencia, se pierde el carácter de situación

[10] Al respecto, el Ministerio de Salud ha señalado en su publicación denominada: Tiempos de pandemia 2020 – 2021, página 185, lo siguiente:

"La endemnización de la Pandemia, es decir su permanencia global con comportamiento por oleadas en distintos momentos y puntos del mundo, se ha hecho evidente. Mientras no haya una solución y control global simultáneo a la misma, la aparición de nuevas cepas continuará; basta que algunas de ellas sean más agresivas en contagiosidad e impacto humano, para perpetuar, el problema, De la Pandemia debemos salir como mundo, región y país; nadie, ni persona, ni familia, ni colectivo social, ni país, puede creerse totalmente protegido frente a la Pandemia, por su condición social."

Visto en: http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/5485.pdf

extraordinaria e imprevisible que tuvo en el año 2020. Y es que, en buena cuenta, el Poder Ejecutivo tuvo que prever los gastos que se tenían que afrontar para la reactivación económica durante la presentación, debate y aprobación de la Ley 31084, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2021.

Complementando lo expuesto, es necesario mencionar lo mencionado en la página 14 del informe emitido por el grupo de trabajo coordinado por la Congresista Adriana Tudela Gutiérrez, el cual indica lo siguiente:

"El Ministerio de Economía y Finanzas Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, en agosto de 2021, ha establecido que lineamientos de política económica están vinculados con el objetivo de lograr, en el corto plazo, la aceleración del proceso de vacunación masiva que es clave para la reactivación económica, dar impulso a la inversión pública y privada, y promover la generación de empleo de calidad; y en el mediano plazo, están más orientadas a impulsar la competitividad, fomentar la diversificación productiva e innovación tecnológica."

En otras palabras, ya el Ministerio de Economía y Finanzas esta tomando medidas al respecto, porque ha sido predecible los efectos negativos de la COVID-19 en la economía peruana, no siendo una situación imprevisible que se necesite una legislación en un marco de excepcionalidad.

En adición a ello, cabe precisar que si bien es cierto puede ser necesario ajustes al Presupuesto aprobado por la Ley 31084, estos pueden hacerse a través de la presentación de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo, que contengan créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, respetando el principio de legalidad presupuestaria y de reserva de ley que la Constitución Política otorga a estas materias de carácter presupuestal.

Por estos motivos, el decreto de urgencia estudiado no cumple con el criterio de excepcionalidad.

II. Necesidad

Este requisito exige que las circunstancias deben ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

En el caso concreto, esta Comisión afirma que, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política, solo procede la aprobación de transferencias de partidas por ley. Ello, en razón de que el

principio de reserva de ley se encuentra contenido en el artículo citado, obligando, necesariamente, a que la aprobación de una transferencia de partida sea por ley y no por norma con rango de ley, tal como es el caso de los decretos de urgencia.

En el caso en estudio, en los artículos 9 y 17 del decreto de urgencia se observan autorizaciones de Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021; sin embargo, y de conformidad con el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política del Perú, solo procede la transferencia de partidas por ley, y se deben tramitar ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto.

En relación con ello, es relevante citar lo expuesto en el informe expedido por el grupo de trabajo presidido por la congresista Adriana Tudela Gutiérrez, el cual señala que: *"después de treinta y nueve (39) días de promulgado el Decreto de Urgencia (14-11-2021), se publicó la Resolución Ministerial 263-2021-TR (23-12-2021), a través de la cual se aprueba el "Padrón de trabajadores beneficiarios del bono extraordinario otorgado a favor de los trabajadores formales del sector privado con menores ingresos, aprobado por Decreto de Urgencia N° 105-2021.*

Es decir, se observa que no existió una necesidad inmediata de atender el objetivo propuesto mediante el Decreto de Urgencia, en tanto, se ha dilatado el tiempo por acciones del Poder Ejecutivo, el cual incluso establece como plazo máximo de entrega del bono a trabajadores privados en abril del 2022."

En otras palabras, no hubo la urgencia que se desarrolla en la exposición de motivos para darle tramite inmediato a lo dispuesto por la norma, pudiendo haber pasado por el proceso parlamentario correspondiente para haber sido aprobado por ley.

Por ello, esta Comisión considera que el Decreto de Urgencia 105-2021 no cumple con el criterio de necesidad.

III. Transitoriedad

Refiere a que las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener su vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

En relación con ello, el desarrollo de la normativa respecto del bono extraordinario a favor de trabajadores formales del sector privado que perciben menores ingresos tiene una vigencia hasta el 30 de abril de 2022, y respecto del bono extraordinario a favor del personal del sector público

que percibe menores ingresos tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre del año 2021.

IV. Generalidad e interés nacional

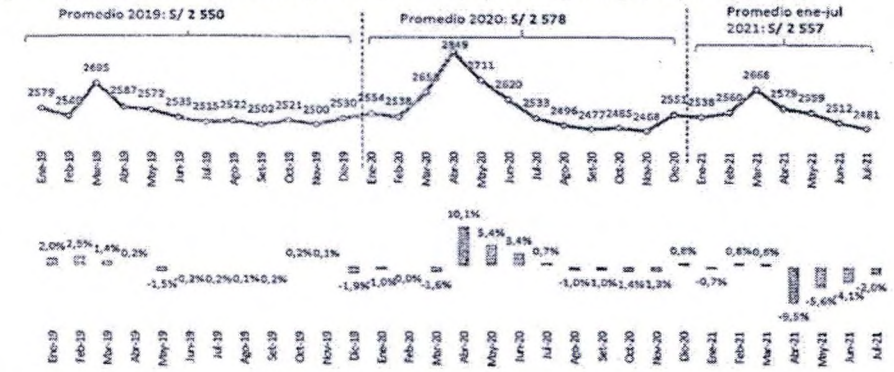
Este criterio se basa en que debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

En el caso concreto, la norma tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera, para el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos, que se traducen en S/. 210.00 (DOSCIENTOS DIEZ Y 00/100 SOLES) para aquellos trabajadores, que perciban una remuneración bruta mensual mayor a cero y hasta S/. 2,000.00 (DOS MIL Y 00/100 SOLES), entre otros requisitos

Al respecto, y tal como lo muestran los siguientes cuadros, cabe señalar que el promedio de las remuneraciones reales de los trabajadores del sector privado formal en el año 2021 es de S/. 2557 (Dos mil quinientos cincuenta y siete y 00/100 soles), y que la proyección de trabajadores en el sector formal privado en el año 2021 asciende aproximadamente a 3 millones 514 mil trabajadores.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO FORMAL: ENERO 2019-JUNIO 2021 (Soles en términos reales julio 2021 = 100, variación porcentual)

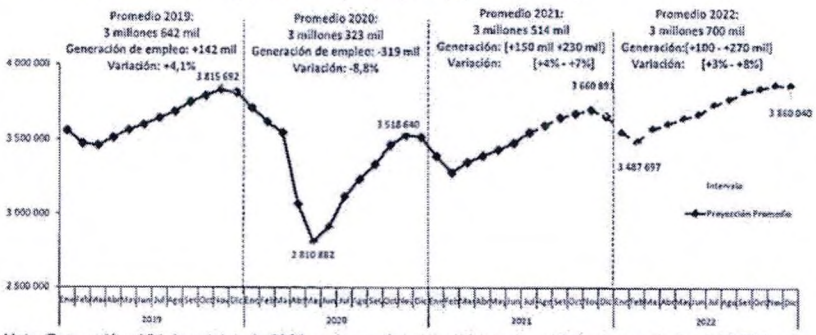


Fuente: MTPE –Planilla Electrónica. BCRP – Estadísticas del Índice de Precios al Consumidor.
Elaboración: MTPE – Dirección de Supervisión y Evaluación (DSE).

Fuente: cuadro extraído de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N.° 105-2021.

Cuadro 3

PERÚ: PROYECCIÓN DE TRABAJADORES EN EL SECTOR FORMAL PRIVADO, 2019-2022 (Absoluto y variación porcentual)



Nota: Proyección al 21 de octubre de 2021, en base a las proyecciones de crecimiento económico del BCRP sobre el PBI trimestral (información a setiembre de 2021). El intervalo corresponde a la proyección del empleo en el sector formal privado máximo y mínimo respectivamente.
Fuente: MTPE – Planilla Electrónica (PLAME y T-Registro). / BCRP – Reporte de inflación, setiembre de 2021.
Elaboración: MTPE-DGPE-Dirección de Investigación Socio Económico Laboral – DISEL -MTPE.

Fuente: cuadro extraído de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N.º 105-2021.

Respecto del número de trabajadores del sector público que se beneficiarían del bono extraordinario, asciende a 250 244 servidores públicos, según se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 4

Nivel de Gobierno	N° de servidores
1. GOBIERNO NACIONAL	**66 507**
Activos (D.Leg 276, DLeg. 728 y Carreras Especiales)	**29 241**
Contrato Administrativo de Servicios	**37 266**
2. GOBIERNOS REGIONALES	**105 799**
Activos (DLeg. 276, DLeg. 728 y Carreras Especiales)	**66 031**
Contrato Administrativo de Servicios	**39 768**
3. GOBIERNOS LOCALES	**77 938**
Activos (DLeg. 276, DLeg. 728)	**30 427**
Contrato Administrativo de Servicios	**47 511**
Total	**250 244**

Fuente: cuadro extraído de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N.º 105-2021.

Asimismo, resulta importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el informe técnico Comportamiento de los Indicadores de Mercado Laboral a Nivel Nacional, elaborado con los resultados de la Encuesta

Nacional de Hogares (ENAHO) señaló que en el II trimestre de 2021, la población ocupada del país alcanza 16 millones 848 mil 600 personas.[11]

Ahora bien, el objetivo del decreto de urgencia en estudio es el otorgamiento de una medida para recuperar la economía nacional a través del bono extraordinario para el personal formal del sector público y privado que perciben menores ingresos a fin de sus familias promuevan el consumo y con ello cooperar en la reactivación económica del país; sin embargo, este no se vería cumplido debido a que se circunscribe en un número limitado de trabajadores del sector formal privado (inferior a 3 millones) y del sector público (250 244 servidores públicos) de un total de casi 17 millones de trabajadores; lo cual no se encuentra dentro del parámetro de criterio de ¨generalidad" debido a que se circunscriben sus efectos en intereses y en una población laboral determinada, y no en toda la comunidad**. Y es que la norma en estudio se olvida de resguardar a aquellos trabajadores informales que tienen los mismos ingresos de los formales, al igual que los mismos derechos de recibir en bono.**

Con relación a ello, esta comisión considera oportuno mencionar lo expuesto en el informe emitido por el grupo de trabajo coordinado por la Congresista Adriana Tudela Gutiérrez, que señala lo siguiente: *"ni la norma en cuestión ni la exposición de motivos hacen referencia a la informalidad, como una problemática nacional. De conformidad con el INEI, la tasa anualizada de informalidad desde julio 2020 a junio 2021, a nivel nacional, fue del 78.1%, sumados los ámbitos urbanos (72.5%) y rural (95.9%). Esto se traduce en 9.01 millones de trabajadores desprotegidos"*[12].

Por estos motivos, el decreto de urgencia examinado no cumple con el criterio de Generalidad e Interés Nacional.

V. Conexidad

Finalmente, el criterio de conexidad concierne a que debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Respecto a ello, y en relación al caso concreto, esta comisión considera que, lo relacionado a la lucha contra la COVID-19 es considerado una circunstancia existente, y que la emisión del Decreto de Urgencia 105-2021 es una medida

[11] Visto en: Ocupados a nivel nacional alcanza 16 millones 848 mil 600 personas en el II trimestre de 2021 (inei.gob.pe)

[12] Editorial. "Informalidad desbordada". Diario Gestión, publicado el 23 de agosto de 2021. Disponible en: https://gestion.pe/opinion/editorial/editorial-de-gestion-informalidad-desbordada-empleo-inei-economia-noticia/

para recuperar la economía nacional a través del bono extraordinario para el personal formal del sector público y privado que perciben menores ingresos a fin de sus familias promuevan el consumo y con ello cooperar en la reactivación económica del país; **sin embargo, el público al cual ha sido dirigido no cumpliría el objetivo para el cual fue expedido, no cumpliendo en parte con el presente criterio.**

Además, y tal como lo señala el grupo de trabajo ya mencionado, la problemática descrita por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos no es atendible de manera sostenible en el tiempo a través de un bono, sino a través de estrategias sostenibles que promuevan un trabajo digno, respetuoso de los derechos fundamentales en un contexto de nueva normalidad. Esto último no se alcanza con la norma examinada.

Por estos motivos la norma sujeta a control no cumple con el criterio de conexidad. Bajo todo lo expuesto, y en forma de síntesis, en el siguiente cuadro se detalla el análisis recaído sobre el Decreto de Urgencia 105-2021.

Cuadro 5
***Check list* de cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 105-2021**

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 105-2021
Sobre el contenido de la norma	Materia económica y financiera, no tributaria	X NO cumple, por regular materia presupuestal con reserva de ley, ello es, y en concordancia con el principio de legalidad presupuestaria, el cual ha reservado la emisión de normas que aprueban la transferencia de partidas a través de leyes aprobadas por el Congreso de la República, y no por una norma con rango de ley, tal como son los decretos de urgencia, de conformidad con los dispuesto por el artículo 80 de nuestra carta magna. El decreto de urgencia examinado ha quebrantado el principio de balance entre poderes del Estado, por el hecho que ha desnaturalizado el equilibrio de intervención conjunta que debe existir entre el Poder Ejecutivo y Legislativo para la aprobación de transferencias de partidas. Y es que, en buena cuenta, el primero tiene la facultad de iniciativa legislativa para presentarlo, mientras que el segundo tiene la obligación de debatirlo y aprobarlo oportunamente. Con la aprobación de este decreto de urgencia, el Poder Ejecutivo tendría tanto

		la facultad de presentación, aprobación y ejecución de una transferencia de partidas, dejando de lado al Congreso de la República, quien está legitimado a intervenir en materia presupuestaria, por ser el órgano representativo de la Nación que debe tener conocimiento como se destinan los fondos de todos los peruanos. ✓ No hay disposiciones en materia tributaria.
Sobre las causas que llevaron a su emisión	Situación extraordinaria: Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad e interés público, y conexidad.	X NO legisla sobre situaciones extraordinarias e imprevisibles, toda vez que no revierte una situación extraordinaria o imprevisible como el ocasionado por la pandemia de la COVID-19; en esa línea diversos estudios señalan que los efectos económicos y sociales de la COVID-19 continuarán en el mundo, puesto que mientras no haya una solución y control global simultáneo a la misma, la aparición de nuevas cepas continuará y estas conllevarán a una prolongada situación de caos. En el caso concreto, a la fecha de emisión de la presente norma (14 de noviembre de 2021) se tenía conocimiento que los efectos de la pandemia seguirían en el país, perdiendo el carácter de excepcionalidad. X NO cumple con el requisito de necesidad, puesto que; en los artículos 9 y 17 del decreto de urgencia se observan autorizaciones de Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021; sin embargo, y de conformidad con el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política del Perú, solo procede la transferencia de partidas por ley, y se deben tramitar ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. ✓ Cumple con el criterio de transitoriedad. X NO cumple con el criterio de generalidad e interés público, puesto que la norma tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera, para el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector

		privado y del sector público con menores ingresos, que se traducen en S/. 210.00 (DOSCIENTOS DIEZ Y 00/100 SOLES) para aquellos trabajadores formales que perciban una remuneración bruta mensual mayor a cero y hasta S/. 2,000.00 (DOS MIL Y 00/100 SOLES), entre otros requisitos; es decir, la norma en mención se circunscribe a un sector laboral formal con un determinado monto de remuneración promedio en nuestro país, el mismo que en el sector formal privado (inferior a 3 millones de trabajadores) y en el sector público (250 244 servidores públicos) es sumamente inferior a la cifra total de la Población Ocupada del país (aproximadamente 17 millones de trabajadores); lo cual no se encuentra dentro del parámetro de criterio de ¨Generalidad" debido a que no se circunscriben sus efectos en toda la comunidad. Esto es, por no incluir a los informales dentro del beneficio del bono. X NO cumple con el criterio de conexidad, y es que, si bien es cierto, la medida extraordinaria está orientada a recuperar la economía nacional a través del bono extraordinario para el personal formal del sector público y privado que perciben menores ingresos a fin de sus familias promuevan el consumo y con ello cooperar en la reactivación económica del país; sin embargo el público al cual ha sido dirigido es numéricamente inferior a la población ocupada del país; por lo que no cumpliría el objetivo para el cual fue expedido. En adición a ello, cabe precisar que la problemática descrita por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos no es atendible de manera sostenible en el tiempo a través de un bono, sino a través de estrategias sostenibles que promuevan un trabajo digno, respetuoso de los derechos fundamentales en un contexto de nueva normalidad. Esto último no se alcanza con la norma examinada. Por estos motivos la norma en estudio no cumple con el presente criterio.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, y luego del análisis realizado, esta comisión encuentra que el Decreto de Urgencia 105-2021 es inconstitucional y no cumple en parte con los requisitos formales y sustanciales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión, recogiendo el informe aprobado por unanimidad por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, ha procedido a realizar el control del Decreto de Urgencia 105-2021, que establece el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos; **HA CONCLUÍDO** que este decreto de urgencia **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 80 y el artículo 118, inciso 19 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

En consecuencia, se recomienda su derogación, y que se exhorte al Poder Ejecutivo a dar estricto cumplimiento del tercer párrafo del artículo 80 y el artículo 118, inciso 19 de la Constitución Política; **sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, administrativas y constitucionales, que acarrearía el haber aprobado normas sin contemplar el procedimiento y mandato establecido en la Constitución.**

El texto que se propone aprobar es como sigue:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO DE URGENCIA 105-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL OTORGAMIENTO DE UN BONO EXTRAORDINARIO A FAVOR DEL PERSONAL FORMAL DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PÚBLICO CON MENORES INGRESOS

Artículo único. Derogación del Decreto de Urgencia 105-2021, Decreto de Urgencia que establece el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos

Se deroga el Decreto de Urgencia 105-2021, que establece el otorgamiento de un bono extraordinario a favor del personal formal del sector privado y del sector público con menores ingresos; sin perjuicio del gasto público ejecutado como

consecuencia de la aprobación de las transferencias de partidas contenidas en la norma derogada, a la fecha de la emisión de la presente ley.

Dese cuenta.
Sala Virtual de Comisiones.
Lima, 11 de enero de 2022.

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/01/2022 22:20:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2022 15:55:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/01/2022 19:45:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 21:56:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 18:50:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 13:42:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 18:19:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2022 18:23:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2022 18:20:27-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 9 **de** marzo **de** 2022

Al orden del día

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 105-2021, QUE ESTABLECE EL OTORGAMIENTO DE UN BONO EXTRAORDINARIO A FAVOR DEL PERSONAL FORMAL DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PÚBLICO CON MENORES INGRESOS.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/01/2022 11:31:02-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2022 11:18:56-0500

Lima, 27 de enero de 2022.

Oficio N° 211-2021-2022/JLEA-CR

Dra.
CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. -

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla e informarle por especial encargo del señor Congresista Dr. José Luis Elías Avalos, miembro titular de la comisión que usted dignamente preside, que el legislador José Luis Elías, se encuentra fuera del país por motivos personales, no siendo posible que pueda suscribir documentos, ante la dificultad tecnológica para la suscripción de su firma digital desde el exterior.

Cordialmente,

Miguel Angel Ibarra Trujillo
Asesor
JOSE LUIS ELIAS AVALOS

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: IBARRA TRUJILLO MIGUEL ANGEL FIR 07877294 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/01/2022 18:01:24-0500