



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 881/2021

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 1

Expediente 00002-2018-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de septiembre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00002-2018-PI/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma, Ferrero, Miranda (con fundamento de voto) y Espinosa-Saldaña (con fundamento de voto) votaron por declarar fundada la demanda y exhortar al Congreso y al Poder Ejecutivo para que, en el marco de sus competencias, generen condiciones para la mejora del régimen pensionario de los ciudadanos en general y de manera particular a los miembros de las FF. AA y PNP.
- Los magistrados Blume y Sardón votaron por declarar infundada la demanda.

Estando a la votación descrita, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional y en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervenientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 2

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ, FERRERO COSTA, MIRANDA CANALES Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

- A. Petitorio constitucional
- B. Debate Constitucional
 - B.1. Argumentos de la demanda y otras intervenciones procesales
 - B.2. Contestación de la demanda y otras intervenciones procesales
 - B.3. Intervención de terceros

II. FUNDAMENTOS

§ 1. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

§ 2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

2.1. Sobre la naturaleza, contenido y alcances del artículo 79º de la Constitución Política de 1993

- 2.1.1. La regla del artículo 79º en el marco de la organización del poder establecida en la Constitución con respecto a la elaboración de la Ley de Presupuesto
- 2.1.2. Los principios constitucionales presupuestarios relacionados directamente con la regla establecida en el artículo 79º de la Constitución
- 2.1.3. La regla del artículo 79º como límite al principio de libre configuración de la ley en una democracia deliberativa y representativa
- 2.1.4. La inobservancia del primer párrafo del artículo 79º de la Constitución en el caso de la aprobación de la Ley 30683 y su pretendido sustento en el artículo 174º de la Constitución
- 2.1.5. Vulneración del primer párrafo del artículo 79º como vicio insubsanable



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 3

2.2. Sobre la definición y alcances de la proscripción de nivelación de acuerdo a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1993

2.2.1. Antecedentes normativos y jurisprudencia constitucional

2.2.2. El criterio asumido por el Tribunal Constitucional en la STC 00008-2016-PI/TC

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 4

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 30 de enero de 2018, el Presidente de la República, representado por la Ministra de Economía y Finanzas, quien actúa a través del procurador público especializado en materia constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30683, publicada el 21 de noviembre de 2017 en el diario oficial *El Peruano*.

Dicha ley modifica el Decreto Legislativo 1133 que estableció el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los beneficiarios del Decreto Ley 19846.

En defensa de la constitucionalidad de ley objetada, con fecha 27 de junio de 2018, el Congreso de la República, que actúa a través de sus apoderados especiales, ha contestado la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que se la declare infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley objetada que, resumidamente, se presentan a continuación:

B.1. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA Y OTRAS INTERVENCIONES PROCESALES

El demandante alega que mediante la referida ley se ha vulnerado la Constitución tanto por la forma como por el fondo. Con relación a los vicios de inconstitucionalidad por la forma, el procurador del Poder Ejecutivo sostiene que la elaboración de la Ley 30683, en la medida que no contó con un análisis sobre su sustento económico y financiero, no respetó el principio de equilibrio presupuestario.

Alega, asimismo, que la Constitución exige que toda reforma en materia previsional tenga sostenibilidad financiera y, toda vez que la ley impugnada carece de tal requisito, se habría vulnerado el artículo 78 de la Constitución, el artículo I del Título Preliminar de la Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”, y, de manera específica, el séptimo párrafo de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Asimismo, añade que la elaboración de la Ley 30683 no respetó el principio de universalidad y unidad, en tanto dispone un gasto adicional al margen de la Ley del Presupuesto del Sector Público sin expresar fuente de financiamiento, con lo cual se habrían conculado los artículos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 5

77 y 78 de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar de la Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”.

Solicita, en todo caso, que este Tribunal determine si la inobservancia de estas normas implica, antes que vicios de inconstitucionalidad por la forma, una contravención de la Constitución por el fondo.

En cuanto a los vicios de inconstitucionalidad sustantiva, el procurador demandante sostiene que la Ley 30683 establece una nivelación en materia de pensiones al señalar que los pensionistas del Decreto Ley 19846 deben percibir una pensión tomando en cuenta el monto de la remuneración consolidada de un personal en actividad, lo que está prohibido por la Constitución.

Señala, además, que con ellos se incurre en un trato diferenciado que carece de justificación objetiva a favor de los pensionistas del Decreto Ley 19846, en detrimento de los demás pensionistas del país, sean del régimen público o privado, con lo cual se vulnera el principio de igualdad pero también la Primera Disposición Final y Transitoria y el artículo 103 de la Constitución.

Asimismo, alega el demandante que la Ley 30683 vulnera la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir la política económica y administrar la hacienda pública, que comprende la iniciativa de gasto.

La norma impugnada genera un gasto con repercusión en el presupuesto nacional, que será cubierto con fondos públicos, a pesar de que tal ley fue resultado de iniciativas de congresistas y no del Poder Ejecutivo, y pese a las observaciones formuladas por este último en el proceso de su aprobación respecto a la falta de sostenibilidad financiera y presupuestal de la medida, con lo cual se vulneraron los incisos 3 y 17 del artículos 118, en concordancia con los artículos 78 y 79 de la Constitución.

El procurador demandante añade que la Ley 30683 vulnera el principio presupuestal de no afectación predeterminada toda vez que dicha ley no cuenta con financiamiento y genera desequilibrio en el Presupuesto Público, contradiciendo lo expresamente previsto por la Constitución.

De acuerdo al demandante, la entrada en vigencia de la ley conlleva a que los recursos orientados a financiar gastos previstos en dicho presupuesto deban ser desviados para financiar nuevos gastos no establecidos en él. De esta forma, según el demandante, ello supondrá, simultáneamente, dejar sin financiamiento a aquellas inversiones expresamente incluidas en el presupuesto, pese a que estos últimos sí son manifestación directa de la política económica desarrollada por el Poder Ejecutivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 6

De esta manera, a decir del demandante, se vulnera lo dispuesto en el artículo VI del Título Preliminar de la aludida Ley 28411 y, en ese sentido, los incisos 3 y 17 del artículo 118 de la Constitución.

Adicionalmente, el demandante alcanzó a este Tribunal la información solicitada con ocasión de la audiencia pública de la causa realizada el 24 de agosto de 2018. Efectivamente se adjuntó a estos autos el Memorando 479-2018-EF/53.05, de fecha 5 de setiembre de 2018, a través del cual la directora general de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) informa que, según lo remitido por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, ambos sectores vienen dando cumplimiento a lo dispuesto en la ley cuestionada, de modo tal que los pensionistas del Decreto Ley 19846 reciben actualmente pensiones recalculadas en función a la remuneración consolidada.

Además, en tal documento se indica que dicha dirección ha estimado el costo de implementación de la ley impugnada en 731,8 millones de soles, lo que no ha sido considerado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, debido a que la ley impugnada se publicó el 21 de noviembre de 2017, esto es, con fecha posterior a la fecha de presentación por parte del Poder Ejecutivo al Congreso de la República del proyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018 (30 de agosto de 2017).

En razón de esto último, se informa que el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior han solicitado créditos supplementarios para la implementación de la referida ley cuestionada en el presente proceso, a través de diversos pedidos que están siendo evaluados por el MEF.

Asimismo, en dicho documento se precisa que el referido costo de implementación de la ley impugnada es adicional a los 1329,5 millones de soles autorizados en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30693, “Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018”, cuyo desembolso fue aprobado mediante el Decreto Supremo 391-2017-EF, para ser destinados exclusivamente al financiamiento del pago de las obligaciones previsionales a cargo de la Caja de Pensiones Militar Policial.

Con fecha 25 de enero de 2019, se expidió el Decreto del Tribunal Constitucional según el cual se solicitó información al MEF, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa, con ocasión de la resolución de la presente controversia, pedidos que fueron respondidos mediante Oficio N° 682-2019-EF/13.01, de fecha 15 de febrero de 2019; mediante Oficio N° 258-2019/IN/DM de fecha 1 de marzo de 2019; y mediante Oficio N° 0215-2019-MINDEF/DM, de fecha 5 de marzo de 2019; y, respectivamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 7

En lo que respecta a la respuesta del MEF a través del Oficio N° 682-2019-EF/13.01 de fecha 15 de febrero de 2019, dicho Ministerio dio cuenta de lo siguiente:

Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público según el Memorando N° 377-2019-EF/50.06:

- En relación a la consulta sobre a cuánto asciende el monto de dinero invertido en la implementación de la Ley 30683, según esta Dirección, dicha implementación se encuentra a cargo del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa;
- En un primer momento, según indica la referida Dirección, no fue posible atender desde el MEF las demandas adicionales del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa durante el primer semestre del año 2018 toda vez que las proyecciones de los ingresos a la Caja Fiscal no permitían autorizar gastos que no podían ser financiados al no estar incluidos en el presupuesto institucional para el año fiscal 2018, aprobado por Ley 30693, y que alterarían el cumplimiento del equilibrio presupuestario y macro fiscal, que son principios del Sistema Nacional de Presupuesto Público regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”;
- Con respecto a los fondos de donde provienen los recursos para el cumplimiento de la Ley 30683, según esta Dirección, el Congreso de la República autorizó a los pliegos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa a realizar modificaciones presupuestales internas a fin de cubrir una parte de ese déficit con sus propios recursos;
- Con fecha 19 de setiembre de 2018, el Congreso de la República aprobó la Ley 30847, “Ley que aprueba diversas disposiciones presupuestarias para promover la ejecución del gasto público en inversiones públicas y otras medidas” que dispuso el incremento de la suma a la que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30693, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, en S/. 633 843 478. 00;
- En dicho marco se aprobó el Decreto Supremo 215-2018-EF, autorizando una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, por la suma total de S/. 633 843 478. 00, el que se desagrega en: i) S/. 322 197 827.00 a favor del pliego del Ministerio del Interior; y ii) en S/. 311 645 651.00 a favor del Ministerio de Defensa, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del MEF, para financiar el pago de las obligaciones previsionales a cargo de la Caja de Pensiones Militar Policial;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 8

- El MEF aprobó transferencias de recursos con cargo a los recursos de la Reserva de la Contingencia a solicitud de dichos Ministerios, por un monto total de S/ 680 213 026.00;
- Asimismo, se autorizó al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, para el financiamiento de lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133. En este marco, los pliegos involucrados realizaron modificaciones presupuestarias internas -dentro de sus presupuestos aprobados mediante Ley 30693- a fin de destinar parte de sus recursos inicialmente programados al financiamiento de otros gastos, al financiamiento del déficit de recursos para el pago de obligaciones previsionales y aportes a fondos de los pensionistas de las fuerzas armadas y policiales;
- Con fecha 14 de diciembre de 2018, mediante Decreto Supremo N° 291-2018-EF, con cargo a la Reserva de Contingencia del MEF, se transfirieron S/. 46 369 548.00 al Ministerio del Interior para financiar el pago pendiente de los aportes del Estado a los pensionistas de la Policía Nacional del Perú, en el marco de la Ley 30683, como se observa a continuación;

Transferencia de Partidas (Recursos de la Reserva de Contingencia del MEF)		
	Genérica 2 Pensiones	Genérica 1 Aportes
Interior	322, 197, 827	46, 369, 548
Defensa	311, 645, 651	
Total	633, 843, 478	46, 369, 548
Total		680, 213, 026

- Para el año 2019, los Ministerios de Defensa y del Interior han programado recursos adicionales en sus presupuestos institucionales para el pago de obligaciones previsionales de sus Fuerzas Armadas y Policiales por S/. 1, 966, 692, 923, según el siguiente detalle:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 9

Pliego Presupuestal	Ejecución 2018	PIM 2019	Variación 2019-2018
007: Interior	1,213,821,411	1,143,865,348	-69,956,063
026: Defensa	914,202,743	822,827,575	-91,375,168
Total	2,128,024,154	1,966,692,923	-161,331,231

- Según esta Dirección, de requerir mayores recursos en el año fiscal 2019, los Ministerios de Defensa y del Interior deberían efectuar modificaciones presupuestarias internas para poder atender el déficit generado por la aplicación de la Ley 30683;
- Por otro lado, con relación a los eventuales peligros o perjuicios a la economía nacional como consecuencia del cumplimiento de la Ley 30683, según dicha Dirección, el costo anual de la medida implementada en la Ley 30683 fue equivalente aproximadamente al 0,1 % del PBI, lo que implicaba un menor presupuesto para el financiamiento de otras intervenciones con una participación importante de gasto corriente. Así, la medida significó: a) el 54,7% del costo de Qali Warma, b) el 85,7 % del costo de Juntos, c) Casi la totalidad del costo de Pensión 65, d) El costo de Cuna Más, Sierra Exportadora y Fondo Sierra Azul, en agregado representa el 47% del costo de la aplicación de la Ley 30683.
- Asimismo, el Consejo Fiscal indica que la economía peruana enfrenta un conjunto de riesgos que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto en el plano internacional como en el plano nacional. En dicho escenario, recomienda que el Marco Macroeconómico Multianual incluya un análisis sobre riesgos por variaciones significativas en los supuestos macroeconómicos empleados mostrando los posibles efectos en las variables fiscales.
- Por ello, las estimaciones realizadas por la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal muestran que en un escenario de menor crecimiento y mayor caída de los precios de exportación entre los años 2019-2022, el gasto público durante ese período tendría que ajustarse y ser menor en 2.1 p.p. del PBI en el acumulado para este período. De esta forma, el incremento del gasto en el pago de obligaciones previsionales constituye un gasto de carácter permanente que afecta la Caja Fiscal e impide la asignación de estos mismos recursos a la implementación de políticas de reducción de la inseguridad ciudadana, así como a la atención e las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 10

distintas reformas remunerativas en los sectores de Salud, Educación, Poder Judicial, Servicio Civil, entre otras.

- Además, existe el riesgo de que la medida tenga un efecto sobre las demandas de homologación por pensionistas de otros regímenes debido a las disparidades entre los montos de pensión percibidos, según el siguiente detalle: i) Militares y policías: S/ 2000 en promedio mensual; ii) Cédula viva: S/ 1192 en promedio mensual; y iii) ONP: S/ 605 en promedio mensual.

Opinión de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal de acuerdo al Memorando N° 017-2019-EF/60.03

- Según dicha Dirección, la generación de gastos no previstos, así como las demandas adicionales de recursos al Tesoro Público podría comprometer el cumplimiento de las reglas fiscales. Así, el costo de la implementación de la Ley 30683 para el año 2018 se estimó en S/. 731,8 millones.
- Por consiguiente, para esta Dirección, la ley pone en riesgo el cumplimiento de la Regla de Resultado Económico y la Regla de Gasto Corriente del Gobierno General así como también compromete el proceso gradual de consolidación del déficit fiscal para el período 2019-2021.

En lo concerniente a la información brindada por el Ministerio del Interior, a través del Oficio N° 258-2019/IN/DM, de fecha 1 de marzo de 2019, se advierte lo siguiente:

- En cuanto a la diferencia entre “nivelación de pensión” y “equivalencia remunerativa”, se tiene que la nivelación de pensión sería el reajuste de la misma, conforme a situaciones o condiciones sobrevinientes que pueden darse en el tiempo teniendo en cuenta los incrementos establecidos en la ley; en cambio, la equivalencia remunerativa se refiere al pago que percibe el pensionista en forma proporcional a los requisitos y condiciones establecidas en la ley, cuando pasa a la situación de retiro;
- Con respecto a la diferencia entre remuneraciones y pensiones del personal policial, se adjuntó lo siguiente: i) un cuadro comparativo de la remuneración entre un efectivo policial en actividad y un pensionista antes de la dación del Decreto Legislativo 1133; ii) un cuadro comparativo de la remuneración entre un efectivo policial en actividad y un pensionista del Decreto Ley 19846 (pasado a retiro antes de diciembre de 2012), antes de la promulgación de la Ley 30683; iii) un cuadro comparativo de la remuneración entre un efectivo en actividad (después de la dación del Decreto Legislativo 1133) y un pensionista del Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 11

Ley 19846 (pasado a retiro antes de diciembre de 2012), antes de la promulgación de la Ley 30683; iv) un cuadro comparativo de la remuneración de un efectivo policial en actividad después de la dación del Decreto Legislativo 1133 y un pensionista después de la promulgación de la Ley 30683; v) un cuadro comparativo de la remuneración percibida por un pensionista del Decreto Ley 19846 (pasado a retiro antes de diciembre de 2012), antes de la promulgación de la Ley 30683 y de un pensionista del Decreto Ley 19846 (pasado a retiro después de diciembre de 2012), después de la promulgación de la Ley 30683.

- En cuanto a la existencia o no de un monto límite que en la actualidad puede llegar a percibir un pensionista del Decreto Ley 19846, en el ordenamiento jurídico peruano vigente se encuentra el Decreto de Urgencia 038-2006, cuyo artículo 2 establece que ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier forma o modalidad contractual y régimen laboral, con excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis (6) Unidades de Ingreso al Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre. Asimismo, mediante el Decreto Supremo 086-2018-PCM se fijó en S/. 2600.00 el monto correspondiente a la Unidad de Ingreso del Sector Público para el año 2019.
- Respecto a si un pensionista del Decreto Ley 19846 puede laborar en otra actividad sin suspenderse su pensión, se indica que en el ordenamiento jurídico vigente, la Ley 30026, “Ley que autoriza la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para apoyar en áreas de seguridad ciudadana y seguridad nacional” autoriza a los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las instituciones públicas y las empresas del Estado la contratación de pensionistas de la Policía Nacional el Perú y de las Fuerzas Armadas para prestar servicios en áreas vinculadas con la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y los servicios administrativos, quienes pueden percibir simultáneamente pensión y remuneración del Estado.
- Con relación a lo anterior, no existiría impedimento legal para que los pensionistas del Decreto Ley 19846 puedan laborar en otra actividad pública o privada, sin que por ello se suspenda la pensión que vienen percibiendo por parte del Estado.

En lo que respecta a la información ofrecida por el Ministerio de Defensa, a través del Oficio N° 0215-2019-MINDEF/DM, de fecha 4 de marzo de 2019, dicho informe sostiene que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 12

- El mandato constitucional de no nivelación viene siendo cumplido toda vez que se ha diferenciado la remuneración consolidada en tanto pensión, de otros ingresos que tiene el personal en actividad;
- En lo concerniente a los límites de los ingresos del personal pensionista del Decreto Ley 19846, el Decreto de Urgencia 038-2006 fija en 6 Unidades de Ingresos del Sector Público el ingreso máximo que incluye pensión y remuneración, proveniente de la prestación de servicios en el sector público;
- A través de los cuadros comparativos entre remuneraciones de los pensionistas del Decreto Ley 19846, se indica que con la Ley 306083 se logró la equivalencia entre aquellos que alcanzaron dicha condición antes de diciembre de 2012 y los que lo hicieron después de dicha fecha;
- En cuanto al monto límite que en la actualidad puede llegar a percibir un pensionista del Decreto Ley 19846, se distinguen dos casos: i) el personal pensionista que no labora en la actividad pública tiene como límite de pensión el monto de la remuneración consolidada según se define en el Decreto Legislativo 1133 y la Ley 30683 y ii) el personal pensionista que labora en el Sector Público tiene los límites que establece el Decreto de Urgencia 038-2006 hasta un tope de 6 Unidades de Ingresos del Sector Público, como total de su pensión y la remuneración de la actividad pública.
- Finalmente, con relación a la posibilidad de que un pensionista labore en otra actividad, pública o privada, sin suspenderse su pensión, se indica que la Ley 30026 permite que los pensionistas del Decreto Ley 19846 puedan laborar en otra actividad pública sin tener que suspender la pensión que vienen percibiendo. Sobre ello, según el reporte nominal de la Caja de Pensiones Militar Policial el año 2018, solo 53 pensionistas figuran laborando en el Sector Público. Y, en cuanto a la actividad privada, se refiere que no existen límites para cualquier pensionista del Estado, debiendo sin embargo observarse límites en aspectos vinculados a la información sensible relativa a la seguridad y defensa nacional, a la que haya tenido acceso un pensionista durante su desempeño en actividad.

B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y OTRAS INTERVENCIONES PROCESALES

La demandada contradice la demanda argumentando que la ley cuestionada no ha incurrido en los supuestos vicios de inconstitucionalidad por la forma como por el fondo previamente detallados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 13

Respecto de la supuesta inconstitucionalidad por la forma alegada por la parte demandante en el sentido de que durante el procedimiento legislativo de la aprobación de la ley cuestionada el Poder Ejecutivo no autorizó a través del MEF el gasto que iba a generarse con su entrada en vigencia, sostiene que se trata de un vicio es subsanable de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Resolución 00014-2011PI/TC y Sentencia 00019-2011-PI/TC, (-que estableció una *vacatio sententiae*).

Con relación a los supuestos vicios de inconstitucionalidad por el fondo, aduce la demandada que la Ley 30683 no establece nuevas reglas pensionarias o nuevos regímenes pensionarios, ni está introduciendo modificaciones en los regímenes pensionarios actuales al modificar la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 1133, por lo que no se subsume en los supuestos de hecho previstos en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Asimismo, según la demandada, esta ley solo se limita a dejar sin efecto el trato diferenciado que la norma derogada había establecido entre pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley 19846 y aquellos pensionistas que obtuvieran su derecho a percibir una pensión a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1133. En todo caso, arguye que las diferencias entre los regímenes de pensionistas se han mantenido en el ordenamiento definitivo del régimen de las pensiones del personal militar y policial establecido a través del Decreto Legislativo 1133.

Adicionalmente, reitera el procurador del Congreso de la República que la inconstitucionalidad aquí denunciada se subsana, de acuerdo con lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si el MEF, luego de aprobarse la ley y de acuerdo a las normas presupuestarias aplicables, procede a autorizar los gastos que no fueron habilitados durante el procedimiento legislativo, tal como se hizo mediante el Decreto Supremo 014-2018-EF, publicado el 30 de enero de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, que introduce disposiciones reglamentarias para la implementación de la Ley 30683.

Con fecha 6 de setiembre de 2018, el apoderado del Congreso presentó un escrito en el que se desarrollan argumentos adicionales a los de la contestación de la demanda.

Se sostiene que la Ley 30683 no dispone la nivelación de las pensiones con los ingresos remunerativos totales del personal activo de las FFAA y PNP; antes bien, a su entender lo que hace dicha ley es establecer una nueva regla de cálculo de las pensiones del personal que al 9 de diciembre de 2012 ya tenían la calidad de pensionistas, bajo el régimen del Decreto Ley 19846, tomando como referencia la denominada “remuneración consolidada”, creada por el Decreto Legislativo 1132, la que no es igual al total de la remuneración que percibe el personal activo, toda vez que solo es parte de ella.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 14

Asimismo, añade que, con la aprobación de la ley cuestionada, lo que hizo el Congreso en realidad fue dejar sin efecto la ilegítima distinción que el Decreto Legislativo 1133 creó al formar dos clases de pensionistas del Decreto Ley 19846: los que cesaron hasta el 9 de diciembre de 2012 y los que lo hicieron a partir del 10 de diciembre del 2012, sin que exista ningún criterio objetivo que diferenciara a ambos grupos de pensionistas, pues ambos pertenecen al mismo régimen pensionarios y tienen idénticos aportes al sistema previsional de la Caja de Pensiones Militar Policial.

Aduce también que la composición actual del propio Tribunal Constitucional ha reconocido en el fundamento 40 de la sentencia recaída en el Expediente 0008-2016-AI que el cálculo de la pensión tomando como referente la remuneración consolidada no constituye nivelación.

En cuanto a la sostenibilidad financiera y el equilibrio presupuestal, refiere que, pese a la no inclusión de la previsión de los gastos que iba a generar la Ley 30683 en el presupuesto del año 2018, dicha situación fue superada con la emisión de dos normas: el Decreto Supremo 014-2016-EF y el Decreto de Urgencia 005-2018. De este modo, el eventual pequeño desequilibrio (a diferencia de las proyecciones económicas citadas por el demandante) que podría haber causado la norma impugnada ya ha sido superado con las modificaciones presupuestales antes indicadas.

Sobre la prohibición de iniciativa de gasto, sostiene que no existe creación de gasto, sino restitución de derechos con la entrada en vigencia de la Ley 30683. En ese sentido, debe considerarse que no existe en el fondo de la ley el ánimo o la intención de crear gasto o de asignación de un presupuesto originario y nuevo, sino que lo que se busca con dicha ley es la restitución de los derechos arbitrariamente privados. En todo caso, si ha habido alguna incidencia presupuestal, esta no implica un nuevo presupuesto, sino que se trata de una remisión al que ya había sido creado y establecido previamente.

Añade que, si equívocamente se interpretase que la norma impugnada tiene como propósito crear gasto, debe tenerse en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha indicado en procesos de control normativo anteriores que pese a la inconstitucionalidad originaria de la norma, esta es subsanable si el Ejecutivo presta su consentimiento implícito con la provisión de fondos o gastos en el presupuesto, tal y como viene sucediendo en la actualidad, toda vez que el Ejecutivo está proveyendo, desde enero de 2018, los fondos destinados al cumplimiento de la Ley 30683, que ya ha sido reglamentada.

Añade, además, que el principio de prohibición de iniciativa de gasto, así como el de equilibrio presupuestal tienen que ser ponderados con el principio de igualdad, el derecho a la seguridad social y el principio de equivalencia reconocido en el artículo 74 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 15

Finalmente, indica que en nuestro país se han presentado casos en los que el Congreso ha dado leyes que han significado o implicado iniciativa de gasto, pero que siguen vigentes sin que hayan sido declaradas como inconstitucionales, como es el caso de la creación de universidades públicas a iniciativa del Congreso o el caso de la dación de la Ley 29223, “Ley que precisó la aplicación de la Ley 29137, Ley que aprueba los términos de continuación del programa de homologación de los docentes de las universidades públicas”.

Asimismo, mediante escrito de fecha 26 de febrero de 2019, el apoderado especial del Congreso de la República presentó alegatos con relación al Oficio N° 682-2019/EF/13.01 de la Secretaría General del MEF. Al respecto indicó que con la emisión del Decreto Supremo 014-2018-EF, el Poder Ejecutivo consintió y convalidó la generación de gasto que supone la aplicación de dicha ley, lo que fue confirmado y reforzado con la expedición del Decreto Supremo 215-2018-EF, por el cual el Ejecutivo autorizó la Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018 a favor de los Pliegos Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa, en cuya exposición de motivos el Poder Ejecutivo señaló expresamente que se respetaba el principio de equilibrio presupuestario y que no se ocasionaba ningún impacto negativo en la legislación, con lo cual se descartaría la afectación de los programas sociales indicados por dicho ministerio.

B.3. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

B.3.1 Intervención de la Asociación Nacional de Pensionistas Policía Militar Grupo Coraje

A través del auto de fecha 22 de mayo de 2018, el Tribunal Constitucional admitió la solicitud de intervención de la Asociación Nacional de Pensionistas Policial Militar Grupo Coraje, incorporándola al presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de tercero. De modo que a continuación se detallan los argumentos que plantea:

Se señala que la Ley 30683 corrige la vulneración al principio de igualdad ante la ley resultante de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, estableciendo una equivalencia de pensiones conforme a lo regulado en el artículo 174 de la Constitución.

Asimismo, menciona que la modificación constitucional de la Primera Disposición Final y Transitoria no alteró el contenido del Decreto Ley 19846 para aquellos que ya se encontraban previamente bajo dicho régimen, por lo que mantiene su estructura invariable y el derecho a la pensión renovable.

También advierte que el concepto de Remuneración Mensual Consolidada, incorporado por el Decreto Legislativo 1132, no significa alguna variación de lo que se percibía, sino que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 16

involucra el pago de acuerdo al grado remunerativo, bajo los principios de transparencia y formalidad.

Por otro lado, se arguye que para la aprobación de la Ley 30683 se tuvo en cuenta la no afectación del presupuesto público del año 2017, porque este ya se encontraba en ejecución.

Además, señala que con la ejecución del Decreto de Urgencia 005-2018, el Poder Ejecutivo aseguró la ejecución del pago de las pensiones a aquellos que se encuentran bajo el régimen del Decreto Ley 19846, correspondiente al año 2018, por lo que el argumento de la inexistencia de fondos para cumplir con dicha obligación pierde asidero.

Aseguran que, a la fecha, el monto de tales pensiones no es igual al monto que reciben los militares y policías en actividad, puesto que los primeros solo reciben el 60 % de lo que reciben los segundos.

Por las razones expuestas, y atendiendo a que la norma impugnada restablece una situación de injustificada desigualdad entre pensionistas que pertenecían al mismo régimen previsional y que se encontraban en situaciones idénticas, el tercero concluye que este Tribunal debe declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad.

La equivalencia de pensiones así como los demás argumentos previamente invocados fueron reiterados en el escrito presentado con fecha 14 de diciembre de 2018, añadiéndose que el Ejecutivo ha convalidado implícitamente la expedición de la Ley 30683 con la provisión de fondos para el año fiscal 2019, como se advierte en atención a la expedición de la Ley 30879 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019”. En ese sentido, el Ejecutivo también ha dispuesto financiar la implementación de la Ley 30876 “Ley que otorga el reconocimiento de tiempo de servicios, regulariza la transferencia de aportes a la Caja Militar-Policial y otorga el grado inmediato superior a los oficiales de servicios de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, que ingresaron en el proceso de asimilación PNP 1995, comprendidos en las Resoluciones Ministeriales 929-2015-IN-PNP y 0112-2016-IN-PNP”.

Por último, mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2019, el Presidente de la Asociación Nacional de Pensionistas Policial-Militar-Grupo Coraje- absolvió las razones esgrimidas en el Oficio N° 682-2019-EF/13.01 de fecha 15 de febrero de 2019. Al respecto, indicó lo siguiente:

- La implementación de la Ley 30683 ya se encuentra presupuestada en el año 2019, por lo que no existe desequilibrio alguno para el MEF. Asimismo; en otros casos, como la creación de universidades por ley, se ha flexibilizado la proscripción de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 17

iniciativa de gasto de los parlamentarios cuando se considera que el Ejecutivo ha consentido dicha actuación con la provisión de fondos correspondiente;

- La ley en cuestión no está creando un nuevo régimen pensionario y generando con ello un nuevo gasto; únicamente ha corregido una injusticia y ha dado cumplimiento a la equivalencia de las pensiones, lo que no implica nivelación con las remuneraciones del personal activo;
- Los militares y policías a través de sus aportes a la Caja Militar-Policial han financiado las pensiones presentes y futuras;
- En el caso de los programas sociales mencionados en el aludido oficio del MEF, los beneficiarios no han realizado aportes previos y, por ello, no se trata de supuestos comparables. Tampoco son comparables las pensiones de los policías y militares con las de otros regímenes pensionarios en razón de la diferencia de aportes, que es más alta en el caso de los primeros;
- La mayoría de militares y policías jubilados no tiene mayores opciones de obtener ingresos a excepción de sus pensiones, las mismas que tienen un monto límite por ley;
- No se ha tomado en cuenta que, por el paso del tiempo y la esperanza de vida en el Perú, el Decreto Ley 19846 se quedará sin beneficiarios; por lo que las pensiones se extinguirán progresivamente;
- La equivalencia de las pensiones favorece el consumo y con ello la recaudación tributaria en favor de la caja fiscal;
- Finalmente, las proyecciones de la economía peruana son favorables para el mantenimiento de la equivalencia de las pensiones.

B.3.2 Intervención de diversas asociaciones

A través del auto de fecha 18 de setiembre de 2018, el Tribunal Constitucional admitió la solicitud de intervención de la Asociación de Oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, de la Asociación de oficiales de la Marina de Guerra del Perú, de la Asociación de Oficiales de la Fuerza Aérea del Perú, de la Asociación Nacional de Policias, de la Asociación Nacional de Comandantes de las Fuerzas Armadas, de la Federación Nacional de Policias, de la Asociación Mutualista de Suboficiales de la Policía Nacional, de la Asociación de Técnicos Supervisores y Suboficiales en situación de retiro del ejército, de la Asociación de Policía Femenina del Perú, de la Legión de Honor de la Benemérita Guardia Civil del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 18

y de la Asociación de Brigadiers y Vigilantes PIP, incorporándolas conjuntamente al presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de terceros. Asimismo, mediante auto de fecha 6 de julio de 2021, se admitió la intervención en el proceso de la Asociación de los Integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú (Aifaponpe). De modo que a continuación se detallan los argumentos que plantearan:

Sostienen los intervenientes que no existe un sustento lógico ni jurídico que ampare un trato diferenciado entre pensionistas pertenecientes al mismo régimen previsional, hecho que ha sido restablecido mediante la Ley 30683.

Dicha situación de desigualdad se dio en virtud del Decreto Legislativo 1133, mediante el cual se negaba la posibilidad de percibir la remuneración pensionable del personal en actividad para aquellos pensionistas que tenían tal condición antes del 10 de diciembre de 2012 y se encontraban en el régimen del Decreto Ley 19846.

Al respecto, añaden que mediante la norma impugnada no se busca la nivelación de pensiones, solo se intenta restablecer la igualdad de condiciones a personas que se encuentran en una misma situación jurídica.

Además señalan que el nuevo régimen de pensiones establecido por el Decreto Legislativo 1133 solo podrá ser aplicable para el personal militar de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, a partir de la entrada en vigencia de este cuerpo normativo, inicien la carrera de oficiales o suboficiales, según corresponda.

Mencionan que, con la expedición del Decreto Legislativo 1133, se ha vulnerado el artículo 174 de la Constitución, en la medida en que un personal militar o policial de grado inferior que hubiese pasado a situación de retiro después del 10 de diciembre de 2012 y pertenezcan al mismo régimen previsional del Decreto Ley 19846 alcanza una pensión igual o superior a la que percibe un servidor del grado superior pero que pasa a retiro antes de dicha fecha.

Por otro lado, afirman que a los pensionistas que pasaron a retiro antes del 10 de diciembre de 2012 se les niega la posibilidad de percibir la remuneración pensionable del personal en actividad, a pesar de haber adquirido dicho derecho por el Decreto Ley 19846.

Enfatizan que la Ley 30683 no realiza una nivelación, sino que restablece la igualdad a dos situaciones jurídicas idénticas que tenían un trato diferenciado sin una causa objetiva. Añade que dicha modificación solo repercute a los pensionistas que se encontraban en retiro antes del 10 de diciembre de 2012, y no involucra a todo el personal militar y policial en general.

Por lo tanto, solicitan que la demanda sea declarada infundada, dado que no se puede permitir que una medida discriminatoria sea impuesta nuevamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 19

II. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso corresponde analizar los presuntos vicios de inconstitucionalidad en los que habría incurrido el Congreso de la República al aprobar la Ley 30683, publicada el 21 de noviembre de 2017 en el diario oficial *El Peruano*, que modifica el Decreto Legislativo 1133 que estableció el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley 19846.

§ 1. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

2. El artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: i) directa o indirecta; ii) de carácter total o parcial y iii) tanto por la forma como por el fondo.
3. En ese sentido, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 22 de la sentencia recaída en el Expediente 00020-2005-PI/TC y 00021-2015-P1/TC (acumulados), que una norma incurre en una infracción constitucional de forma en 3 supuestos:
 - a. Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - 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.
4. Se produce una inconstitucionalidad por la forma cuando se haya producido una vulneración de las normas procedimentales o no se respete el *iter* legislativo previsto por la Constitución y desarrollado por las normas del bloque de constitucionalidad.
5. Es pertinente recordar que el Congreso de la República cuenta con un considerable nivel de discrecionalidad a la hora de aprobar las normas legales pero, en todo caso, resulta evidente que no puede dejar de observar las pautas que emanan de la Constitución o de su propio reglamento, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido, escenario en el cual el Tribunal cuenta con competencia para examinar el procedimiento legislativo.
6. Este Tribunal considera oportuno recordar que el procedimiento parlamentario, aunque cuente con un considerable margen de maniobra político, no puede ser contrario a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 20

obligaciones que dimanan de la Constitución o del bloque de constitucionalidad (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).

7. En el presente caso, y en virtud de lo previamente detallado, se advierte que los pretendidos vicios de forma alegados por el demandante, tal y como han sido argumentados en la demanda, no se refieren, en puridad a la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo seguido, sino más a infracciones de carácter sustantivo.
8. Efectivamente, si la Ley 30683 vulnera los principios de equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera, universalidad y unidad recogidos en el bloque de constitucionalidad, es una cuestión que no se refiere al procedimiento parlamentario en sentido estricto; y, por lo tanto, ello, de verificarse, no constituiría una inconstitucionalidad por la forma, en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal.
9. Por otra parte corresponde advertir que los cuestionamientos planteados tampoco se refieren a materias reservadas a otras fuentes formales del derecho ni a supuestos donde el órgano emisor de la norma es incompetente para hacerlo.
10. Cabe advertir que existen casos donde las normas del bloque de constitucionalidad exigen la plena observancia de mandatos adicionales al procedimiento común de aprobación de una ley ordinaria, como sucede por ejemplo con la creación de universidades públicas por ley. Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Universitaria 30220 establece lo siguiente:

Los proyectos de ley de creación de universidades públicas, deben contar con opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación.

11. Queda claro en el caso de las universidades creadas por ley que la opinión del MEF debe ser previa y favorable como requisito formal para la presentación de iniciativas por parte de los congresistas. En cambio, en el procedimiento de aprobación de leyes ordinarias como aquella que es materia de análisis no se han previsto, en principio, exigencias adicionales en el bloque de constitucionalidad a las que son propias del procedimiento común, exigencias estas últimas cuya inobservancia no ha sido objeto de cuestionamiento en el presente proceso.
12. No obstante, dado que para determinar si la Ley 30683 es inconstitucional o no resultará indispensable evaluar si en el presente caso se ha cumplido con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, entre otras normas constitucionales, este Tribunal considera, en la línea de lo solicitado por el Poder Ejecutivo, que los presuntos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 21

vicios alegados deben ser analizados como parte de la supuesta inconstitucionalidad por razones sustantivas alegada en la demanda, a partir de los principios, reglas y valores contemplados en la Norma Fundamental.

13. Como se ha indicado previamente, en el presente caso los alegados vicios por la forma se encuentran directamente relacionados con la previsión del primer párrafo del artículo 79, cuya eventual inobservancia constituye tanto un vicio formal como material según ya se sostuviera en casos anteriores (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 31).

§ 2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

14. El demandante sostiene que la Ley 30683 ha vulnerado un conjunto de normas constitucionales de orden material, recogidas tanto en el texto constitucional formal como en determinadas disposiciones de la Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”, que integran el bloque de constitucionalidad. Al respecto, corresponde precisar que mediante el Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”, publicado con posterioridad a la interposición de la demanda, se derogó parcialmente la aludida Ley.
15. Dicha norma establecía los principios de equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera, universalidad, unidad y no afectación predeterminada, entre otros, que se encuentran directamente vinculados con lo dispuesto en los artículos 78, 79 y 118 incisos 3 y 17 de la Constitución ya analizados por este Tribunal en la Sentencia 0004-2004-CC/TC (fundamento 9). Tales principios, sin embargo, han sido incorporados también, en el vigente Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”.
16. Asimismo, alega el Poder Ejecutivo que la ley cuestionada establece una nivelación en materia de pensiones al señalar que los pensionistas del Decreto Ley 19846 deben percibir una pensión que tome en cuenta el monto de la remuneración consolidada del personal en actividad, con lo cual se incurre en un trato diferenciado sin justificación objetiva a favor de los pensionistas del Decreto Ley 19846, en detrimento de los demás pensionistas del país, sean del régimen público o privado, con lo cual se habría vulnerado la Primera Disposición Final y Transitoria, el artículo 2, inciso 2, y el artículo 103 de la Constitución.
17. Siendo ello así, este Tribunal estima que el presente debate constitucional sobre la presunta configuración de vicios de inconstitucionalidad por el fondo en los que supuestamente habría incurrido el Congreso de la República con la expedición de la Ley 30683 debe ser enfocado a partir de la identificación de las materias y problemas constitucionalmente relevantes que se presentan a continuación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 22

2.1. Naturaleza jurídica, contenido y alcances del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política de 1993

18. El demandante alega, sustancialmente, que la norma impugnada infringe lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, en cuanto establece lo siguiente:

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

19. Dicha tiene como antecedente al artículo 199 de la Constitución Política del Perú de 1979, cuyo segundo párrafo prescribía que “[...] Los Representantes al Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 177” (que se relacionaba con el presupuesto del parlamento).

20. Tal disposición, a su vez, recogió lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958, con la particularidad de que en dicho artículo se incluye adicionalmente la prohibición de que los parlamentarios formulen proposiciones y enmiendas cuya aprobación tuviera como consecuencia la disminución de los ingresos públicos.

21. Siendo ello así, este Tribunal considera oportuno establecer cuál es la naturaleza jurídica, contenido y alcances del aludido artículo 79 a efectos de poder determinar si lo que prescribe ha sido incumplido o no por el Congreso de la República con la expedición de la Ley 30683.

22. La disposición glosada del artículo 79 de la Constitución tiene la estructura jurídica de una norma-regla. En efecto, como ya ha sostenido este Tribunal, la distinta eficacia de las disposiciones constitucionales da lugar a que estas puedan ser divididas entre “normas regla” y “normas principio”.

23. Ahora bien, en cuanto a la determinación del contenido y alcances de dicha norma resulta fundamental tener en cuenta los principios de interpretación de unidad y función integradora, en los términos en los que han sido desarrollados por este Tribunal (Sentencia 05854-2005-PA/TC, fundamento 12). Esto presupone comprender la regla constitucional establecida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución en el marco de la organización del poder establecida por esta última con respecto a la elaboración de la Ley de Presupuesto y, en concreto, como límite al principio de libre configuración de la ley en una democracia deliberativa y representativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 23

2.1.1. La regla del artículo 79 en el marco de la organización del poder establecida en la Constitución con respecto a la elaboración de la Ley de Presupuesto

24. Conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado democrático y social de derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes.
25. Al respecto, este Tribunal ha expresado lo siguiente: “la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura” (Sentencia 0023-2003/AI-TC, fundamento 5).
26. Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración entre ellos (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24).
27. Ocurre esto último con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto (Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 24), así como con las reglas constitucionales vinculadas directamente con dicho proceso de elaboración. Es en este contexto que debe comprenderse el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.
28. Este Tribunal tiene resuelto que al amparo del aludido criterio de colaboración de poderes es que se desarrolla el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto. Efectivamente, la iniciativa legal corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 78 de la Constitución), la sustentación ante el pleno del pliego de ingresos del presupuesto al Ministro de Economía y Finanzas (artículo 80 de la Constitución) y corresponde al Congreso de la República su aprobación (artículo 77 de la Constitución).
29. Sin embargo, si bien el principio de colaboración de poderes está presente en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto, la Constitución otorga preeminencia al Congreso de la República en esta materia. En efecto, este Tribunal ya ha sostenido que, conforme al artículo 45 de la Constitución, el poder emana del pueblo y, conforme al principio representativo consagrado en el artículo 43 de la misma norma, concordante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 24

con el artículo 77 y con los incisos 1 y 4 del artículo 102 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, aprobar el Presupuesto de la República, salvo el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución.

30. En consecuencia, es el Poder Legislativo, en representación del pueblo, quien tiene la última decisión, pues le corresponde determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 27).
31. Con relación al Poder Ejecutivo, el artículo 78 de la Constitución prescribe que el presidente de la República detenta la *iniciativa legislativa* para los efectos de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Por otro lado, en el supuesto de que la autógrafa de la Ley de Presupuesto no sea remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución.
32. Como puede observarse, de las normas citadas en el párrafo precedente, se concluye que el Poder Ejecutivo concentra importantes competencias relacionadas con la elaboración de la Ley de Presupuesto, que incluso pueden llegar al nivel de las del Congreso de la República en el caso extraordinario previsto por el artículo 80 glosado *supra*.
33. En tal sentido, estos dos poderes del Estado son los actores centrales en la determinación de la estructura del presupuesto del sector público, aunque no son los únicos, por cuanto intervienen otros actores en la fase de formulación y debate (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 30).
34. Así pues, y según la perspectiva de los principios de separación y colaboración de poderes, la Ley de Presupuesto despliega cuando menos dos importantes funciones: una de previsión y otra de autorización. En el primer caso, la Ley de Presupuesto enumera los ingresos fiscales del Estado, que se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período fiscal. En el segundo caso, la Ley de Presupuesto fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-financiera, de acuerdo con un factor cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y otro cuantitativo (monto máximo a gastar), además de uno de carácter temporal (anualidad) (Sentencias 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, fundamento 19).
35. De este modo, el contenido de la Ley de Presupuesto está compuesto tanto por normas estrictamente presupuestarias como por normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria. Las primeras están referidas a la previsión de los ingresos, la habilitación de los gastos o la aclaración de los estados económico-financieros que tengan incidencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 25

directa en el presupuesto público, mientras que las segundas conciernen a la materialización de la política económico-financiera en general y a la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que tienen incidencia directa en el presupuesto público (Sentencias 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, fundamento 23).

36. Con relación a esto último, este Tribunal ya ha sostenido con anterioridad que la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de la ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, lo que no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales (Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 39).
37. Pero, en todo caso, no debe perderse de vista que dicho proyecto de Ley de Presupuesto constituye el medio más adecuado de que dispone el Poder Ejecutivo para determinar cuál es la orientación y la dirección en que desarrolla la política del país, tomando en cuenta sus necesidades y prioridades sin desatender el principio de equilibrio presupuestario, de conformidad con el artículos 78 y el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución, según los cuales corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del gobierno pero en el marco de un presupuesto “efectivamente equilibrado”.
38. Expuesto lo anterior, y sin olvidar la preeminencia otorgada por la Constitución al Congreso de la República en el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto, este Tribunal sostiene que la *iniciativa legislativa* para los efectos de la aprobación de la Ley de Presupuesto es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo conforme se desprende de la recta interpretación del artículo 78 de la Constitución.
39. Consecuentemente, y como se desprende del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, aunque sin perjuicio de la excepción allí contenida relativa a su propio presupuesto, una vez que entra en vigencia la Ley de Presupuesto, que es de un año calendario (esto es, sobre la base del principio de anualidad), los congresistas de la República tienen prohibido aprobar proyectos de ley presentados por ellos que incurran en los siguientes supuestos:
 - a. crear gastos públicos, o
 - b. aumentar gastos públicos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 26

40. Precisamente, en concordancia con estas limitaciones impuestas al parlamento, los congresistas de la República tampoco tienen iniciativa legislativa en lo que respecta al establecimiento de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución. Es precisamente en dicho sentido que debe interpretarse el artículo 76, inciso 2, literal “a”, del Reglamento del Congreso de la República.
41. En efecto, y con relación a este último artículo, este Tribunal advierte que, lejos de estar obligado a aprobar la propuesta de previsión de ingresos y gastos que el Ejecutivo le presente, corresponde al Poder Legislativo determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 27), previa discusión pública o incorporación de las modificaciones requeridas, concretizando de esta manera el control parlamentario de la política económica y financiera del Estado.
42. La prohibición a la que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución debe ser interpretada de conformidad con la interpretación del concepto “gasto público” que se desarrolla en el Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”, integrante del bloque de constitucionalidad a este respecto. El artículo 20 de dicha norma establece lo siguiente:

Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones, para el logro de resultados prioritarios u objetivos estratégicos institucionales.

43. La comprensión cabal de lo anterior, asimismo, involucra necesariamente distinguir entre la fuente de obligación de gasto o de su reconocimiento, de la fuente de su previsión o habilitación. En efecto, en el marco de los gastos que al Estado corresponde realizar, es preciso distinguir entre la fuente de la obligación del gasto o de su reconocimiento, de un lado, y la fuente de su previsión o habilitación, por otro.
44. La fuente de la obligación del gasto o de su reconocimiento puede ser una ley, un acuerdo internacional, un acto administrativo, un contrato, etc. que la contenga. Por su parte, su previsión, autorización o habilitación siempre se encuentra en la Ley de Presupuesto, pues conforma uno de sus contenidos esenciales. Evidentemente, se trata de dos materias conceptual y pragmáticamente relacionadas, pero que no por ello cabe confundir (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 26).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 27

45. La Ley de Presupuesto no es, pues, una fuente de la que emanan obligaciones pecuniarias para el Gobierno, sino la norma que las sistematiza, programa, equilibra con los proyectados ingresos fiscales, y habilita ejecutar, racionalizando, disciplinando y optimizando la política económica del Gobierno, bajo el control *ex ante* del Parlamento (artículo 80 de la Constitución) y *ex post* tanto del propio Congreso como de la Contraloría General de la República, la cual, conforme al artículo 82 de la Constitución, “[s]upervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado”. Por ello, es esta fuente jurídica, y no otra, la que corresponde ser aprobada siguiendo el procedimiento diseñado por la Constitución en sus artículos 78 y 80, y por el Reglamento del Congreso en su artículo 81.
46. En dicho marco, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución significa que el Parlamento, *motu proprio*, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para crear, *ex novo*, fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo “administrar la hacienda pública”.
47. A *contrario sensu*, el Congreso goza de la competencia de aprobar leyes que habiliten la ejecución de gasto público si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley que habilita la ejecución de gasto público, el Gobierno autorizó o consintió su dación (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30).
48. En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la actuación del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún creando gastos que escapan a la proyección técnica y efectivamente equilibrada que fuera diseñada por el Gobierno. Esta iniciativa en el seno del Congreso, queda constitucionalmente reducida solo a lo atinente a su propio pliego presupuestal [Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30].
49. Así, la dación de una ley por parte del Congreso que habilite la ejecución de gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurría en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.
50. Se trataría de una inconstitucionalidad por la forma, dado que la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo constituiría la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de dicha ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 28

51. Simultáneamente incurría en una inconstitucionalidad por el fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 31).

2.1.2. Los principios constitucionales presupuestarios relacionados directamente con la regla establecida en el artículo 79 de la Constitución

52. En la medida en que una iniciativa legislativa no puede aumentar ni crear gasto público, salvo en lo que se refiere al presupuesto del propio Congreso, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, se genera una de las condiciones de posibilidad para la materialización de los principios constitucionales presupuestarios en los términos en que han sido definidos por la jurisprudencia de este Tribunal, que incluyen principios consignados en el Título Preliminar de la parcialmente derogada Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”, los mismos que han sido reiterados en su mayoría en el vigente Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”.
53. En efecto, tales normas recogen una serie de principios aplicables a la materia entre los que se encuentran, por mencionar algunos, los de equilibrio presupuestario (los recursos a asignar deben estar equilibrados con la previsible evolución de los ingresos); universalidad y unidad (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)(Sentencia 0012-2014-PI/TC, fundamento 10); exactitud presupuestal (artículo 77 de la Constitución) según el cual la Ley de Presupuesto debe consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración (Sentencia 0004-2004-CC, fundamento 9); y de no afectación predeterminada (los fondos públicos de cada una de las entidades se destinan a financiar el conjunto de gastos públicos previstos en los presupuestos del sector público).
54. A ello habría que añadir el principio de sostenibilidad financiera, que se afecta, entre otros supuestos, cuando no se observa lo dispuesto en los principios previamente mencionados.
55. El principio de sostenibilidad financiera puede identificarse con el criterio de estabilidad del proceso presupuestario al que se alude en el Título IV del Decreto Legislativo 1440, como una situación de sostenibilidad de las finanzas públicas, considerada en términos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 29

de capacidad de financiación, cuya preservación es uno de los elementos, a su vez, del principio de equilibrio fiscal, establecido en el Título I de dicho Decreto.

56. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la observancia de este último principio constituye una de las exigencias para las modificaciones a los regímenes pensionarios actuales y para los nuevos regímenes pensionarios, según lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

2.1.3. La regla del primer párrafo del artículo 79 como límite al principio de libre configuración de la ley en una democracia deliberativa y representativa

57. Todo lo indicado hasta el momento no significa, bajo ninguna perspectiva, el desconocimiento del núcleo duro del principio de libre configuración de ley por el legislador en el marco de una democracia deliberativa y representativa.
58. En efecto, la democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución (Sentencia 006-2017-PI/TC, fundamento 6).
59. Uno de los espacios idóneos y naturales para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el ámbito donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas.
60. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite (Sentencia 006-2017-PI/TC, fundamento 7).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 30

61. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información y colabora con la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a las perspectivas y enfoques que los diferentes actores se ofrecen recíprocamente. Es la calidad del proceso deliberativo la que fundamenta la legitimidad de la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general (Sentencia 0006-2017-PI/TC, fundamento 8).
62. Es en ese contexto de deliberación que debe comprenderse el principio de “libre configuración de la ley por el legislador”, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a determinar el contenido de la ley como instrumento de la formación de la voluntad política en el Estado social y democrático de derecho.
63. El legislador goza pues de una amplia reserva legal como tal. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por las exigencias dimanantes de los derechos fundamentales y el contenido de otros bienes constitucionales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales (Sentencia 1417-2005-PA/TC, fundamento 12).
64. Uno de los límites a los que se viene haciendo referencia se encuentra, justamente, en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, cuyos alcances ya han sido analizados en los fundamentos desarrollados *supra*.

2.1.4. La inobservancia del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución en el caso de la aprobación de la Ley 30683 y su pretendido sustento en el artículo 174 de la Constitución

65. En el presente caso, este Tribunal advierte que el demandado ha reconocido la no inclusión de la previsión de los gastos que iba a generar la Ley 30683 en el presupuesto del año 2018, ley que no fue resultado del ejercicio de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, sino de la de los congresistas de la República.
66. A este respecto, resulta medular la distinción desarrollada *supra* entre las fuentes de obligación de gasto o su reconocimiento y las fuentes de su previsión o habilitación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 31

67. Así, de la evaluación conjunta de la Ley 30683, se advierte que de dicho texto normativo no solo emanan obligaciones de gasto para el Estado, sino que, además, como se prevé en su primera disposición complementaria final, su financiamiento se dispone “a partir del año fiscal 2018, con cargo a los presupuestos de los pliegos del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior y a las asignaciones presupuestables que se aprueben para este fin”.
68. Con relación a esto último, de acuerdo a la información alcanzada por el MEF a través del Oficio N° 682-2019-EF/13.01, de fecha 15 de febrero de 2019, para financiar el déficit generado para el pago de las obligaciones previsionales y aportes a fondos de los pensionistas de las Fuerzas Armadas y Policiales durante el año fiscal 2018, se advierte que, según dicho Ministerio, no fue posible, durante el primer semestre del año 2018, atender las demandas adicionales del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa por cuanto las proyecciones de ingresos de la Caja Fiscal no permitían autorizar gastos que no podían ser financiados al no estar incluidos en el presupuesto institucional del año fiscal 2018, aprobado por la Ley 30693, de conformidad con los principios del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
69. Esto último, precisamente, constituye una incidencia *cierta y directa* en la previsión presupuestal del año fiscal 2018 y es por esta razón que se advierte que el Congreso de la República, al expedir la referida Ley 30683 ha incumplido lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, generando a su vez, por conexidad, la contravención de diversos principios constitucionales presupuestarios, en los términos desarrollados por este Tribunal, como es el caso de los principios de equilibrio presupuestario, universalidad y unidad, exactitud y no afectación predeterminada, además del principio de sostenibilidad financiera, exigible específicamente para el caso de las modificaciones de las reglas de los sistemas pensionarios, lo que se advierte en el presente caso en la medida que la Ley 30683 modificó la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1133, decreto legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial.
70. Siendo ello así, el Congreso de la República ha vulnerado la Constitución, tanto por la forma como por el fondo al haber incumplido el citado primer párrafo del artículo 79 de la Norma Fundamental con la expedición de la ley objeto de control.
71. Con relación a esto último cabe precisar que no tiene relevancia ni tampoco constituye una justificación válida lo afirmado por el demandado en el sentido que no existe en el fondo de dicha ley el ánimo o la intención de crear gasto o de asignación de un presupuesto originario y nuevo, y que lo que se busca con ésta es la restitución de los derechos arbitrariamente privados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 32

72. Independientemente de la intención del legislador, lo real es que dicha ley, cuya iniciativa fue presentada por los Congresistas de la República, ha incidido de manera cierta y directa en el presupuesto público del año fiscal 2018, a lo que debe añadirse que, sobre el particular, este Colegiado ha sostenido que la: “(...) norma, es sabido, una vez promulgada y publicada, adquiere lo que se ha dado en llamar ‘vida propia’. Se desliga de la intención de su creador y adquiere vigencia autónoma, ubicándose en el contexto legislativo coexistente, frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir” (Sentencia 0002-2001-AI/TC, fundamento 2).
73. En tal sentido, debe reconocerse la pluralidad de intérpretes jurídicos de la Constitución, pero también reafirmar el lugar que ocupa este Tribunal Constitucional para efectuar una interpretación de la Constitución con carácter jurisdiccional y, sobre todo, vinculante para los poderes del Estado, órganos constitucionales, entidades públicas, privadas y para los ciudadanos (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 19).
74. En segundo lugar, y sin perjuicio de lo anterior, la pretendida restitución de derechos, sobre la base del artículo 174 de la Constitución, que según el demandado sustentó la expedición de la ley objeto de control no tiene asidero constitucional, toda vez que, pese a lo sostenido por este último y por los terceros incorporados al presente proceso, el artículo 174 de la Constitución no dispone la equivalencia de remuneraciones y pensiones entre personal activo y pensionistas de las fuerzas armadas y policiales, sino que, únicamente, prescribe una equivalencia en sentido horizontal, esto es, entre grados, honores, remuneraciones y pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas con los correspondientes a los de los oficiales de la Policía Nacional, dejando a la ley el establecimiento de las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial.
75. Lo indicado anteriormente ya ha sido explicitado por este Tribunal con ocasión de la expedición de la Sentencia 07357-2013-PA/TC. En efecto, en dicha oportunidad, se indicó que de la interpretación conjunta de tales disposiciones constitucionales no se desprende el sentido planteado en la demanda (que los “pensionistas” de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y los “militares y policías en actividad” deban percibir el mismo ingreso mensual), sino más bien que los grados y honores, remuneraciones y pensiones de oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional deban ser equivalentes siempre y cuando dichos oficiales se encuentren en situaciones sustancialmente idénticas, por ejemplo, al momento de dictarse una determinada ley que regule un nuevo sistema de pensiones (Sentencia 07357-2013-PA/TC, fundamento 16).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 33

2.1.5. Vulneración del primer párrafo del artículo 79 como vicio insubsanable

76. Este Tribunal considera que, al expedirse la Ley 30683, se ha vulnerado el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución por cuanto afecta de manera cierta y directa lo dispuesto por la correspondiente Ley de Presupuesto, lo que no es subsanable con ningún acto normativo que realice el Ejecutivo con posterioridad, como ocurrió en el presente caso con la expedición del Decreto Supremo 014-2018-EF, publicado el 30 de enero de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, que introduce disposiciones reglamentarias para la implementación de la referida ley.
77. Con relación a lo anterior, cabe sostener que no existe contradicción con lo sostenido en anteriores sentencias de este Tribunal, donde se examinó la constitucionalidad de ciertas leyes que crearon universidades públicas, y en las cuales se dispuso una *vacatio sententiae* a fin de subsanar los vicios procedimentales identificados, como era el caso no de contar con la aprobación previa del MEF antes de la creación de la universidad. Y es que en dichos casos, tales leyes constituyeron fuentes de obligación de gasto o de su reconocimiento (con sus propias exigencias en función del bloque de constitucionalidad) antes que fuentes de su previsión o habilitación a iniciativa de los propios Congresistas de la República, como es el caso de la Ley 30683.
78. Pero sobre todo, la diferencia central que distancia al presente caso de anteriores, como la Resolución emitida en el Expediente 0014-2011-PI/TC, caso en el que como *razón adicional*, se indicó que la vulneración del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución era subsanable en tales circunstancias con la emisión posterior de un Decreto Supremo en virtud del cual se considerase que el Poder Ejecutivo ha prestado su consentimiento para la generación de gasto público a iniciativa del Congreso de la República, radica, según advierte este Tribunal en esta oportunidad, en la que ha precisado la naturaleza, contenido y alcances del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, en que en este caso, el Ejecutivo no ha consentido, en la práctica, el gasto público generado con ocasión del cumplimiento de la Ley 30683.
79. Efectivamente, de manera paralela a la fecha de publicación del Decreto Supremo 014-2018-EF, que introduce disposiciones reglamentarias para la implementación de la Ley 30683, esto es, el 30 de enero de 2018, el procurador público especializado en materia constitucional ha interpuesto la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30683, que ha conllevado a la realización del presente proceso.
80. De lo anterior se advierte que el Ejecutivo no ha consentido, en la práctica, el gasto público generado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 34

81. Por tales consideraciones, corresponde estimar la demanda en el presente extremo, debiendo precisar, adicionalmente, que en una reciente sentencia (Expediente 00016-2020-PI, caso de la devolución de los aportes al sistema nacional de pensiones), el Pleno del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional, por unanimidad, la Ley 31083, precisamente por vulnerar el artículo 79 de la Constitución, “que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público”.

2.2. Sobre la definición y alcances de la proscripción de nivelación de acuerdo a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1993

2.2.1. Antecedentes normativos y jurisprudencia constitucional

82. Según la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1993 “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”.
83. En ese sentido, este Tribunal, cuando realizó el control constitucional de la Ley de Reforma Constitucional 28389, publicada el 17 de noviembre del 2004, y la Ley 28449, publicada el 30 de diciembre del 2004, las cuales modificaron el régimen pensionario regulado por el Decreto Ley 20530, sostuvo que para el caso de este último régimen el sistema de nivelación es el elemento fundamental que ha permitido ensanchar las diferencias entre las pensiones de este régimen, convirtiendo a cada pensionista, con base en la regla de la justicia comutativa, en una célula aislada del sistema y dependiente de una condición externa, muy ventajosa para él, pero inequitativa para el resto: la remuneración del trabajador activo en el puesto en que cesó el pensionista (Sentencia 0050-2004-AI/TC y otros acumulados, fundamento 64).
84. Pero lo relevante a efectos del caso que nos ocupa es que, en aquella oportunidad, este Tribunal afirmó que, cuando los pensionistas pretenden que se mantenga un sistema de reajuste pensionario sobre la base de una nivelación, no están buscando otra cosa que utilizar ventajosamente su derecho a la pensión, con el propósito de asimilarlo al sistema remunerativo bajo una cuestionable fórmula de “cédula viva” (Sentencia 0050-2004-AI/TC y otros acumulados, fundamento 65), lo que fue calificado como un intento de abuso de derecho proscrito por el artículo 103 de la Constitución.
85. Queda claro, entonces, a partir de tales consideraciones, que ninguna modificación a los regímenes pensionarios existentes ni tampoco la eventual creación de nuevos regímenes pensionarios puede implicar la configuración de la nivelación de pensiones, como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 35

tampoco, transgredir las exigencias dimanantes del principio de sostenibilidad financiera.

2.2.2. *El criterio asumido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0008-2016-PI/TC*

86. En la Sentencia 0008-2016-PI/TC, este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en relación al análisis de constitucionalidad de algunas disposiciones de los Decretos Legislativos 1132 y 1133.
87. Una de las disposiciones sometidas al control de constitucionalidad por haber incurrido presuntamente en un vicio de inconstitucionalidad por el fondo fue la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1133, por cuanto según el demandante de aquel caso esta última contravenía la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución al disponer que para el personal militar y policial que hubiera cesado antes de culminar el proceso de integración de la remuneración a que se refiere el literal “b” de la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo 1132, para el cálculo de la pensión que pudiera corresponderle se emplearía el monto total de la Remuneración Consolidada, la misma que ha sido definida y explicitada en sus componentes por el aludido Decreto Legislativo 1132.
88. Sin embargo, este Tribunal desestimó la demanda en este extremo por considerar que la regulación establecida en dicha disposición no implicaba una nivelación de las pensiones con la remuneración, toda vez que lo único que hacía era determinar que para el cálculo de la pensión correspondiente se empleará el monto total de la denominada remuneración consolidada; lo cual, es muy distinto a sostener que la pensión se nivele con la remuneración.
89. En efecto, en el fundamento 40 de dicha sentencia, citada por el apoderado del Congreso, se sostuvo lo siguiente:

Este Tribunal considera que los argumentos de la parte demandante carecen de fundamento. Y es que si bien la prohibición que establece la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución busca proscribir “(...) la nivelación de las pensiones con las remuneraciones”, la regulación establecida por la disposición aquí objetada no implica, evidentemente, una nivelación de las pensiones con la remuneración; lo que dicha disposición simplemente hace es determinar que para el cálculo de la pensión correspondiente se empleará el monto total de la denominada remuneración consolidada lo cual, es muy distinto a sostener que la pensión se nivele con la remuneración”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 36

90. Al respecto, la determinación de la base de cálculo de la pensión no presupone la existencia de una relación de equivalencia entre el sueldo del personal militar o policial en actividad con lo que reciben los pensionistas, para el caso de todos aquellos a los que se dirige el supuesto normativo previamente aludido.
91. Ahora bien, la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 contenida en la Ley 30683 se refiere también al cálculo de las pensiones sobre la base de la remuneración consolidada pero ello, como se señalará a continuación, no implica una forma de nivelación de carácter permanente.
92. Efectivamente, la nivelación de las pensiones, cualquiera sea el régimen en el que pudiera encontrarse contenida, resulta contraria a la Constitución y, por lo tanto, el legislador al momento de definir la política en materia previsional debe observar necesariamente dicho límite. Lo contrario se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente prohibido.
93. Siendo ello así, con la modificatoria introducida por la Ley 30683 antes detallada para el caso de los pensionistas del Decreto Ley 19846 que alcanzaron dicha condición con anterioridad a la entrada en vigencia del mencionado Decreto Legislativo 1133, no se configura una nivelación de pensiones en los términos desarrollados por este Tribunal, siempre que con ello no se generen situaciones en las que la pensión del personal militar y policial cesante sea equivalente a la remuneración del personal activo, por cuanto ello violaría de forma manifiesta la Constitución.
94. Pero, en todo caso, la modificatoria relativa al cálculo de la pensión sobre la base de la remuneración consolidada para los pensionistas del Decreto Ley 19846 que alcanzaron dicha condición con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1133, debe dejarse en claro, constituye solo una opción dentro del marco de lo constitucionalmente posible, sobre la base de que bajo ninguna circunstancia ello comporte la nivelación de pensiones.
95. En tal sentido, con la expulsión de la citada Ley 30683 del ordenamiento jurídico no se conculcan derechos de los pensionistas del Decreto Ley 19846 que adquirieron dicha condición con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1133, como podría ser el caso del principio-derecho a la igualdad, permanentemente invocado por el demandado y los terceros incorporados al proceso, por cuanto los militares y policías en actividad que cesen luego de la entrada en vigencia de los Decretos Legislativos 1132 y 1133, pertenecientes al régimen del Decreto Ley 19846, y a los que se le calcula la pensión sobre la base de la remuneración consolidada, tienen una situación distinta a la de aquellos que adquirieron la condición de pensionistas con anterioridad a la entrada en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 37

- vigencia de tales normas, en la medida que nunca han prestado servicios bajo las condiciones previstas por el Decreto Legislativo 1132, que establece la remuneración consolidada.
96. Sin perjuicio de lo dicho, el legislador, en cualquier caso, debe garantizar el trato igualitario entre todos aquellos militares y policías destinatarios de sus normas que se encuentren en la misma condición.
 97. Al respecto, es importante destacar que tanto el derecho a la igualdad como la equivalencia de derechos de oficiales militares y policiales, establecidos en los artículos 2 inciso 2 y 174 de la Constitución, deben ser interpretados de conformidad con el artículo 11, que reconoce al derecho fundamental a la pensión como un derecho de configuración legal y, además, con el artículo 103 de dicho cuerpo normativo, que prevé que “la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo” (Sentencia 07357-2013-PA/TC, fundamento 16).
 98. Es decir, lo constitucionalmente garantizado es la equivalencia que debe existir entre los beneficios que corresponden a los miembros de las Fuerzas Armadas y los que perciben aquellos que se encuentran en un grado equivalente en el ámbito de la Policía Nacional del Perú, sin que quepa interpretar dicha equivalencia en el sentido de que pudiera corresponderles a los pensionistas una pensión nivelable o, en todo caso, equiparable a la de otros en distinta condición.
 99. Debe precisarse que, conforme lo ha reiterado el Tribunal Constitucional, interpretando el artículo 11 de la Norma Fundamental, el derecho a la pensión es un derecho de configuración legal en la medida en que la “ley” constituye la fuente normativa vital para delimitar el contenido directamente protegido por dicho derecho y dotarle de plena eficacia (Sentencia 07357-2013-PA/TC, fundamento 16).
 100. Toda vez que el trato diferente se establece entre quienes alcanzan la jubilación bajo un régimen (el del Decreto Legislativo 1132) y quienes lo hicieron a tenor de la normativa anterior no puede hablarse de discriminación en términos constitucionales y por ende la expulsión de la norma controlada no vulnera el principio de igualdad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 38

III. FALLO

Por estas consideraciones, con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República; y, en consecuencia, declarar **INCONSTITUCIONAL** en su totalidad la Ley 30683 por contravenir el artículo 79 de la Constitución y los principios constitucionales presupuestales expuestos en esta sentencia.
2. Exhortar al Congreso y al Poder Ejecutivo para que, en el marco de sus competencias, generen condiciones para la mejora del régimen pensionario de los ciudadanos en general y de manera particular a los miembros de las FF.AA y PNP.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 39

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien coincido con lo resuelto en la ponencia, creo necesario realizar cierta acotación respecto a lo señalado sobre la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.

1. Sin perjuicio de lo expuesto en la ponencia, es importante mencionar que la jurisprudencia debe avanzar hacia una concepción prestacional del gasto público, esto en complemento de la noción presupuestal y financiera que deriva del artículo 20 del Decreto Legislativo 1440 “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”—anteriormente regulada en el artículo 12 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto, ya derogada—. Cuando se habla de prestacional me refiero a la lectura en clave de materialización de los derechos fundamentales, en general y, en particular, de los derechos sociales, lo que conlleva a considerar al gasto público no solo como erogación, ya que es también una inversión social —lo que obliga al Estado a ejecutarla—. Lo anterior se deriva de las características del Estado peruano en cuanto Estado social y democrático, en el cual se requiere la configuración de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos y la identificación del Estado con los fines de su contenido social (STC 008-2003-AI, fundamento 12).
2. Al respecto, debe recordarse lo señalado por este Tribunal, en lo referido a que toda política pública —como lo es la materia pensionaria— nace de obligaciones objetivas concretas que tiene como finalidad primordial el resguardo de derechos tomando como base el respeto a la dignidad de la persona, y que, en el caso de la ejecución presupuestal para fines sociales, esta no debe considerarse como un gasto sino como una inversión social (cfr. STC 02945-2003-AA, fundamento 18).
3. En complemento tenemos lo señalado por la STC 0004-2004-CC, que en su fundamento 9, apartado 9.3 desarrolla el principio de justicia presupuestaria como parte de los principios constitucionales presupuestarios, señalando que se “[e]ncuentra contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, [y] establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal”.
4. A partir de lo expuesto resulta claro que se debe avanzar hacia una nueva lectura de la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución, esto es, no solo tomando en cuenta aspectos orgánicos sino también de tutela de los derechos fundamentales. Lo que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 40

nos lleva a sostener que el Poder Legislativo, en determinadas situaciones y haciendo uso de sus competencias, puede coadyuvar con el Poder Ejecutivo en el establecimiento de un estado óptimo de cosas en materia de ejercicio de los derechos fundamentales en general, y en particular de los derechos sociales como parte de los primeros [esta última afirmación se infiere de lo expuesto en los fundamentos 16 y ss de la STC 01470-2016-PHC, en los que se desarrolla el tema de los derechos sociales como derechos fundamentales].

5. Y es que, del texto constitucional no se desprende que dirigir la política general de gobierno suponga excluir totalmente de su configuración al Poder Legislativo, máxime si se trata de establecer regulaciones orientadas al ejercicio y protección de derechos fundamentales, y todo ello observando estrictamente el marco constitucional, pues no debemos olvidar el principio de colaboración de poderes, el cual se infiere de la distribución de competencias y atribuciones dadas en el texto constitucional, y que persigue que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deban estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución, siendo los que interesan recalcar: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a guisa de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 41

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. La protección del pensionista es una materia primordial para este Tribunal Constitucional, máxime si estamos frente ante un grupo humano que requiere contar con una pensión que, fundamentalmente, le permita enfrentar a población de avanzada edad o con problemas de discapacidad (o con capacidades diferentes) cubrir sus necesidades básicas y frente a las contingencias que eventualmente pudiera depararles a dichas personas la atención de ciertos servicios y bienes. Dicha protección debe proveerse, sin duda alguna, a quienes fueron parte del personal militar o policial en su momento en actividad, y en puridad, debe otorgarse en favor de todo(a) pensionista.
2. Ahora bien, resulta necesario señalar que si bien coincido con lo resuelto en el presente caso en declarar la inconstitucionalidad en su totalidad de la Ley 30683 por contravenir el artículo 79 de la Constitución, ello no significa no reconocer la loable labor que cumplen las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú y el servicio de quienes forman parte de dichas instituciones, todo lo contrario, pues justamente, son ellos sobre quienes recae la función básica de otorgar seguridad y defensa nacional en nuestro país.
3. En efecto, la garantía de la seguridad de la Nación mediante el sistema de Defensa Nacional recae principalmente sobre quienes prestan servicios tanto en las Fuerzas Armadas como en la Policía Nacional del Perú, cuya conducción y dirección compete al Presidente de la República. Así, la finalidad primordial de las fuerzas armadas –las que están constituidas por el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea– de un lado, es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República y por otro, es controlar el orden interno cuando estemos frente a regímenes de excepción (artículo 165 de la Constitución).
4. Por su lado, la finalidad primordial de la Policía Nacional del Perú según la Constitución es garantizar, mantener y establecer el orden interno, presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, previene, investiga y combate la delincuencia y vigila y controla nuestras fronteras (artículo 166).
5. Así pues, las labores antes mencionadas permiten el ejercicio efectivo de otros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 42

derechos constitucionales y por tanto, coadyuvan en la construcción de un real Estado Democrático y Constitucional de Derecho y hacen realizables aquellos deberes que resultan primordiales para el Estado, cuales son, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general (artículo 44 de la Constitución).

6. Es más, la prestación de servicios activos de las fuerzas armadas y policiales, en muchas ocasiones, ha traído consigo, que se vean afectados y afectadas, de manera considerable en su integridad física, con la lamentable situación de generar situación de discapacidad. Por todo lo expuesto, merece destacarse la encomiable labor que prestan al servicio de la Nación.
7. Sin perjuicio de lo antes señalado, considero que los jueces y juezas constitucionales, bajo la competencia adscrita por la Constitución para ejercer control constitucional sobre las leyes que emanan del Parlamento, entre otros, nos corresponde asegurar la vigencia y supremacía de los contenidos constitucionales. De ahí que luego de una labor de interpretación y valoración de diferentes principios, se ha llegado a la conclusión de que la Ley 30683, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley 19846 vulnera lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.
8. No cabe duda de que el Legislador democrático asume como una de sus funciones emitir las leyes, cuyos contenidos son libremente determinados bajo el principio de libre configuración de las leyes y como reflejo de otro principio básico constituido por el mandato dispuesto por la voluntad soberana de la Nación, sin que ello constituya algún mandato expreso, pues los legisladores y legisladoras no están sujetos y sujetas a mandato imperativo.
9. No obstante ello, la libre determinación del contenido de las leyes no es absoluta, pues están sujetos a los principios, valores, derechos y bienes constitucionalmente protegidos por la Constitución. Uno de esos límites, indefectiblemente, es el fijado en el primer párrafo del artículo 79 de dicho cuerpo normativo. En efecto, este dispositivo establece claramente que los y las representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
10. Ello significa que el Congreso no cuenta con iniciativa de gasto, esto es, no puede aprobar proyectos que generen gastos públicos sin contar con el informe (verdadera autorización) de la entidad que conduce la hacienda pública en nuestro país, según la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 43

misma Constitución. La vulneración del procedimiento constitucionalmente previsto es palmaria e indisimulable, máxime si es el mismo demandado quien ha confirmado dicha situación en su escrito de contestación.

11. En anterior ocasión, he señalado que contar con un informe favorable de sostenibilidad financiera por parte del Ministerio de Economía y Finanzas no tiene un propósito meramente ilustrativo, sino más bien resulta esencial cuando se discute en torno a regulaciones que impliquen algún tipo de gasto. De este modo, es competencia del Gobierno emitir este informe, en el sentido que corresponda, tomando en cuenta lo relacionado con el principio constitucional de equilibrio y estabilidad presupuestaria, y que solo puede continuarse con el trámite legislativo si el referido informe es emitido en sentido favorable [cfr. fundamento de voto respecto de la sentencia recaída en el Expediente 00016-2020-PI/TC].
12. De manera complementaria señalé que es necesario atender especialmente al criterio de “corrección funcional”, que implica “respetar las atribuciones, facultades y competencias [de] cada órgano o institución reconocidos en la Norma Fundamental” (Resolución 0006-2009-PI/TC). Asimismo, este Tribunal ha señalado que las competencias de los órganos del Estado, y más específicamente las relaciones entre el Congreso y el Gobierno deben regirse por los principios de colaboración de poderes y cooperación de poderes, cooperación que, a su vez, comprende a la lealtad constitucional, la cual, “además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común” (sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC).
13. De este modo, si es al Gobierno al que le compete establecer o fijar los gastos públicos, y no al Congreso, es en dicho marco que debe entenderse el procedimiento de conformación de las leyes y el carácter esencial que dentro de este procedimiento tiene el Informe del Gobierno (y más específicamente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)), máxime en situaciones como las descritas por el artículo 79 de la Constitución peruana de 1993.
14. Asimismo, debo precisar que, en rigor, en este caso tampoco corresponde emitir un pronunciamiento en torno al equilibrio o la estabilidad presupuestaria, pues, como ha sido esclarecido, la ley impugnada fue emitida invadiendo competencias propias del Gobierno, que es a quien finalmente le corresponde prever los gastos atendiendo al equilibrio fiscal o presupuestal. Por lo tanto, es incorrecto y hasta contraproducente pedirle al Congreso que tome en cuenta dicho criterio, cuando, reitero, se trata de una competencia que no puede ni debe ejercer.
15. Por todo ello, considero que la Ley 30683 es inconstitucional porque invade de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 44

manera manifiesta la competencia del Poder Ejecutivo relacionada con el manejo de la hacienda pública (artículo 118, inciso 17 de la Constitución: “Corresponde al Presidente de la República: [...] Administrar la hacienda pública”); y como si lo ya expuesto no fuese suficiente, porque crea gastos, yendo directamente en contra de lo prescrito en una prohibición constitucional expresa (artículo 79 de la Constitución). Estamos, pues, como ya en este mismo texto se ha señalado) ante un vicio de inconstitucionalidad flagrante, que va contra una regulación expresa contenida en la Norma fundamental.

16. Por otro lado, debo hacer notar que, en general, el régimen de pensiones del personal militar y policial cuenta con un trato distinto y bastante particular con respecto de otros regímenes pensionarios, lo cual también valdría la pena analizar y justificar en los términos en los cuales propone una cabal puesta en vigencia del derecho a la igualdad. En este sentido, seguramente las razones que permiten afirmar que el ámbito civil y el policial-militar no son equiparables, ayudarían a explicar también el trato preferente que suele preverse en este tipo de regulación previsional.
17. En anterior ocasión, me he pronunciado respecto de las diferencias existentes entre los regímenes pensionarios en el ámbito civil y en el policial-militar en el marco de un tratamiento más justo en materia pensionaria. He señalado ahí que precisamente podrían tenerse en cuenta al evaluarse las diferencias entre las pensiones que reciben los pensionistas del ámbito militar y policial, y aquellas que reciben los pensionistas del ámbito civil y que lo dicho, valga precisar, no tiene el ánimo de empeorar las condiciones previsionales del régimen aplicable a los pensionistas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quienes por cierto han dado –y lo siguen haciendo– relevantes aportes a nuestro país conforme lo he explicado al inicio de este fundamento de voto, sino, por el contrario, con el interés, expresado con toda claridad en la sentencia, de mejorar el acceso universal a las pensiones en condiciones dignas, y ciertamente en un marco de sostenibilidad económica [fundamento de voto de la sentencia recaída en el Expediente 0009-2015-PI/TC].
18. Ello pues no puede desconocerse que en nuestro país, existe una enorme deuda social como un sector vulnerable como el de los pensionistas en el ámbito civil, situación que se ha tornado más evidente en este contexto pandémico, en el que se han visibilizado las grandes desigualdades sociales y que ha implicado limitaciones de todo tipo, físicas, económicas y en el desarrollo de los planes de vida.
19. Asimismo, he manifestado también que es claro que se refleja una tendencia jurisprudencial de este colegiado a través de diversas sentencias, la cual se encuentra orientada a la tutela de las poblaciones o grupos en situación de vulnerabilidad, en la que se aborda la situación de los(as) pensionistas, y con especial énfasis de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 45

aquellos(as) que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema (por ejemplo, y de acuerdo con el criterio jurisprudencial actualmente vigente, una pensión mínima equivalente a S/. 415.00 soles, o incluso montos inferiores a este).

20. Que frente a este tipo de casos, el deber de las cortes constitucionales no consiste hoy en centrarse en constatar, de modo neutro o infructuoso, las lesiones graves o sistemáticas de derechos que recaiga en colectivos en situación de vulnerabilidad, sin posibilidad de hacer valer jurídicamente las exigencias que se desprenden de los derechos de carácter prestacional. Todo lo contrario, y es que a pesar de lo que se pueda considerar desde visiones que podríamos calificar como antiguas dentro del constitucionalismo (en los cuales los jueces y juezas sobre todo eran aplicadores mecánicos de la Constitución frente a la ley), actualmente resulta claro que toda Constitución contiene exigencias de actuación (exigencias positivas de distinto tipo, cuya exigibilidad puede accionarse judicialmente).
21. En este orden de ideas, y tal como he señalado en anteriores oportunidades, hoy el papel de los jueces y juezas constitucionales dentro de un Estado Constitucional ha cambiado sustancialmente. En la actualidad se espera que aquellos asuman roles distintos a los tradicionales, destacándose, dentro de ellos, el denominado de “integración social”. El referido rol se sustenta, conforme a lo anotado, en la evolución jurídica y política de lo que ahora entendemos por Constitución (así, actualmente contamos con una “Constitución normativa” y se ha producido el denominado “proceso de constitucionalización”, en un contexto “convencionalizado” además), también de lo que comprendemos como Estado (el poder político se encuentra vinculado, limitado y organizado [institucionalizado], y que, además, se legitima y sustenta en el reconocimiento, ejercicio y tutela de los diferentes derechos fundamentales); por último, en cómo asumimos la labor de los jueces y juezas en general (reconocidos como los encargados últimos de interpretar y de dotar de eficacia jurídica a la norma fundamental).
22. En dicho marco, al interpretar y dotar de eficacia jurídica a los diferentes contenidos constitucionales, los tribunales constitucionales han venido teniendo una cada vez más importante incidencia en la configuración de escenarios de cohesión social, inclusión social y reconciliación social. De manera más específica, y en lo que concierne a la inclusión social, esta alude al esfuerzo por incorporar a quienes se encuentran excluidos, por ejemplo, en los sistemas político, económico o cultural, o a quienes son objeto de marginación o discriminación estructural.
23. Si bien este es un esfuerzo que se materializa o busca materializarse mediante el desarrollo de diversas políticas públicas, lo cierto es que a los tribunales constitucionales les corresponde declarar, cuando corresponda, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 46

inconstitucionalidad en mérito a la ausencia de legislación o de políticas públicas inclusivas; o, en su caso, la omisión frente a regulaciones o políticas públicas insuficientes para lograr o generar la inclusión social que pretende la Constitución, máxime si aquello involucra a su vez una sistemática violación de derechos fundamentales. Un ejemplo sobre esto se puede encontrar en la sentencia recaída en el Expediente 02002-2006-PC/TC (caso La Oroya).

24. Así visto, no es que en principio le corresponda a las cortes dictar o materializar las políticas que puedan considerarse como las pertinentes para cada situación, a partir de criterios de oportunidad o conveniencia por ejemplo. Más bien, será ante la inoperancia, indolencia o inefficiencia de otros actores que le corresponderá a los Tribunales Constitucionales llamar la atención sobre los mandatos constitucionales (dentro de su responsabilidad de concretizar las diferentes disposiciones, preceptos, principios, derechos u demás aspectos recogidos en una Constitución). Esos mandatos deben ser cumplidos por todos los poderes públicos y privados.
25. Sin embargo, corresponde apuntar que, en este marco, conviene tener presente que los tribunales pueden emitir las denominadas “sentencias estructurales”, a través de las cuales se busca resolver vulneraciones iusfundamentales, con un carácter de tipo precisamente estructural (es decir, sistemáticas, generalizadas y arraigadas en el tiempo). Para abordar este tipo de situaciones, echa mano de diversas técnicas, siendo una de ellas el “estado de cosas inconstitucional”.
26. Por ello, ante la situación actual, la cual sin duda implica una extendida vulneración de derechos fundamentales, es que a través de la sentencia recaída en el Expediente 0009-2015-PI/TC se reconoció la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” respecto del tratamiento legislativo desigual e injustificado ante la prohibición de doble percepción de ingresos para los pensionistas del Estado. En ella se dispuso que corresponde que el Poder Legislativo adopte, en el marco de las disposiciones constitucionales y presupuestarias, las medidas adecuadas para corregir dicho estado en el plazo de un año. Además, se dispuso que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, conforme a sus atribuciones, promuevan el aumento progresivo de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, en el plazo de 3 años.
27. Han transcurrido más de dos años desde la publicación de dicha sentencia en el diario oficial *El Peruano* (17 de mayo de 2019) y a la fecha no ha habido cambios ni siquiera mínimos respecto del objetivo trazado recaído en superar el tratamiento desigual en los regímenes pensionarios, sin perjuicio de la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones publicado el 22 de julio de 2021.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 47

28. Convendría además, tener presente que las personas adultas mayores, de conformidad con la ley, deberían poder acceder en su caso no solo a una pensión legal, sino a un régimen previsional que les permita satisfacer sus necesidades humanas más elementales, y con ello llevar una vida decorosa o en condiciones dignas. En el mismo sentido, debo indicar que, y con respecto a las personas adultas mayores, existe copiosa jurisprudencia reciente por parte de este Tribunal, en la cual, precisamente, se pone énfasis en el deber especial de protección que el Estado y la comunidad tienen frente a ellas (cfr. sentencias recaídas en los Expedientes 05157-2014-PA/TC, 02834-2013-HC y 02214-2014-PA), lo cual responde a lo establecido de manera expresa en el artículo 4 de la Constitución.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 48

VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI Y SARDÓN DE TABOADA

La demanda está dirigida contra la Ley 30683, no contra el Decreto Legislativo 1133. El hecho de que el Tribunal Constitucional haya confirmado la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1133 —en la sentencia emitida en el Expediente 00008-2016-PI/TC— no significa que la Ley 30683 sea inconstitucional. Un decreto legislativo cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el TC no es una norma que no pueda ser modificada por el Congreso. De hecho, puede serlo y tal modificación puede ser o no constitucional. Eso es, precisamente, lo que debe dilucidarse en este caso.

En este caso, la demanda afirma que la Ley 30683 vulnera las siguientes normas constitucionales:

1. la primera disposición final y transitoria, que prohíbe la nivelación de pensiones y remuneraciones, y exige la sostenibilidad financiera en las nuevas reglas pensionarias;
2. el artículo 78, que establece que el presupuesto público debe ser equilibrado; y,
3. el artículo 79, que prohíbe la iniciativa de gasto del Congreso.

La segunda parte de la primera alegación —la sostenibilidad financiera de las reglas pensionarias— va de la mano con la segunda alegación —el equilibrio presupuestal. Por tanto, estas tres alegaciones no deben analizarse en el orden en el que han sido planteadas sino en el orden siguiente:

1. Prohibición de nivelar pensiones y remuneraciones

La norma contenida en la primera disposición final y transitoria fue introducida por una reforma constitucional realizada el 2004. El dispositivo dice lo siguiente:

Primera.— Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530. En consecuencia a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:

No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530.

Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 49

Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. *No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones*, ni la reducción del importe de las pensiones que sean inferiores a una Unidad Impositiva Tributaria.

La ley dispondrá la aplicación progresiva de topes a las pensiones que excedan de una Unidad Impositiva Tributaria.

El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones más bajas, conforme a ley.

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*.

Autorízase a la entidad competente del Gobierno Nacional a iniciar las acciones legales correspondientes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto o que las respectivas acciones hubieran prescrito (*énfasis agregado*).

Como puede apreciarse, la reforma constitucional afectó el régimen pensionario del Decreto Ley 20530, de 1974, que nivelaba al 100% las pensiones con las remuneraciones de algunos servidores públicos. Sin embargo, esta reforma constitucional no incidió en el régimen pensionario del Decreto Ley 19846, de 1972, que establecía que los militares y policías tenían *pensión renovable*. Este régimen, por tanto, sobrevivió hasta el 2012. Este hecho se explica porque la *pensión renovable* no era equivalente al íntegro de la remuneración de los militares y policías en actividad. La *pensión renovable* era solo una *cédula viva* parcial.

El 9 de diciembre de 2012, los Decretos Legislativos 1132 y 1133 establecieron que quienes ingresen a la carrera militar o policial a partir de su entrada en vigencia no tendrían ya *pensión renovable*. Al mismo tiempo, estos decretos legislativos mantuvieron la *pensión renovable* tanto para quienes ya se habían jubilado en ese momento como para los que, sin haberse jubilado, ya habían ingresado a la carrera militar o policial.

Ahora bien, dichos decretos legislativos establecieron una forma de cálculo de la *pensión renovable* distinta para unos y otros. De esta manera, crearon tres grupos distintos de pensionistas militares y policiales:

- Grupo 1: Los jubilados antes de su entrada en vigencia;
- Grupo 2: Los militares y policías que, al momento de su entrada en vigencia, estaban ya en carrera; y,
- Grupo 3: Las personas que ingresarían al servicio después de su entrada en vigencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 50

Los jubilados del Grupo 1 mantenían la *pensión renovable*, pero equivalente solo a la *remuneración pensionable* del personal en actividad en ese momento. La *pensión renovable* de este Grupo 1 fue incrementada el 2012, pero el 2017 la Ley 30683 sustituyó tal aumento por la nivelación con el Grupo 2.

Los decretos legislativos establecieron también que el Grupo 2 tendría una *pensión renovable* equivalente a la *remuneración consolidada*. Esta era sustancialmente mayor a la *remuneración pensionable* del Grupo 1, ya que incluía las remuneraciones adicionales permanentes. Además, la *remuneración consolidada* del Grupo 2 podía aumentar en el tiempo y ello se reflejaría en sus pensiones.

Finalmente, los futuros militares y policías del Grupo 3 se jubilarían con una pensión no renovable, pero calculada sobre un porcentaje de la *remuneración consolidada*, de acuerdo a criterios como los años de servicio, el promedio de las últimas 60 remuneraciones, etcétera.

Para el Grupo 1, los Decretos Legislativos mantuvieron la *pensión renovable* solo formalmente. En la práctica, al haberse cambiado la denominación de su remuneración de referencia (*remuneración pensionable* por *remuneración consolidada*) y los conceptos que la integran, el carácter renovable de esta pensión fue eliminado. Para el Grupo 2, en cambio, la *pensión renovable* sí mantenía su vigencia y podía incrementarse en el tiempo.

Sin embargo, la *remuneración consolidada* —que integraba todos los ingresos permanentes— resultó no serlo tanto. En efecto, el artículo 8, Bonificaciones, del Decreto Legislativo 1132 estableció que estas:

Se otorgan complementariamente en reconocimiento a la naturaleza de la función, y cuya finalidad es incrementar el ingreso disponible del efectivo, pues no tiene carácter remunerativo ni pensionable, y no están sujetas a cargas sociales o al pago de tributos (*énfasis agregado*).

Al establecer que las bonificaciones tienen una finalidad indeterminada, el Decreto Legislativo 1132 efectuó no un sinceramiento integral de las remuneraciones de militares y policías sino solo una consolidación parcial de la dispersión de conceptos remunerativos. Las sucesivas reglamentaciones de esta norma no tardaron en establecer bonificaciones que, en la práctica, han resultado tener un carácter permanente. Estas bonificaciones no se reflejan en las pensiones, pues no forman parte de la *remuneración consolidada*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 51

De hecho, en el Fundamento 40 de la sentencia emitida en el Expediente 00008-2016-PI/TC, este mismo Tribunal Constitucional reconoció, por unanimidad, lo siguiente:

si bien la prohibición que establece la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución busca proscribir “(...) la nivelación de las pensiones con las remuneraciones”, la regulación establecida por la disposición aquí objetada no implica, evidentemente, una nivelación de las pensiones con la remuneración; lo que dicha disposición simplemente hace es determinar que para el cálculo de la pensión correspondiente se empleará el monto total de la denominada remuneración consolidada; lo cual, es muy distinto a sostener que la pensión se nivele con la remuneración.

En conclusión, eso es lo mismo que sostenemos ahora: la ley impugnada fusiona los Grupos 1 y 2, estableciendo que ambos tengan pensiones equivalentes a la *remuneración consolidada*, pero esta refleja solo una parte de los ingresos del personal en actividad. Por tanto, no puede afirmarse que vulnere la prohibición de nivelar las pensiones con las remuneraciones, que estableció la reforma constitucional de 2004. Esta hacía referencia al régimen pensionario del Decreto Ley 20530. Para este, la nivelación significaba que las pensiones reflejaran totalmente las remuneraciones de los trabajadores en actividad. Esto no ocurre aquí.

2. Sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestal

Respecto de la sostenibilidad financiera de los regímenes pensionarios, la reforma constitucional de 2004 estableció, en su parte pertinente, lo siguiente:

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* (*énfasis añadido*).

Por otra parte, el artículo 78 de la Constitución establece que:

El proyecto presupuestal debe estar *efectivamente equilibrado* (*énfasis añadido*).

Evidentemente, lo dispuesto por la Ley 30683 implica un mayor gasto público. Empero, no todo gasto público adicional compromete necesariamente la sostenibilidad del presupuesto público. Esta depende de la evolución tanto de los ingresos y como de los demás gastos que efectúe el Estado.

La evolución de los ingresos depende, ante todo, del tamaño de la economía. Según el Banco Mundial, bajo la actual Constitución, en dólares americanos constantes del 2010, la economía peruana llegó a multiplicarse 3 veces y medio. En 1993, nuestro PBI fue de 59 mil millones;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 52

en el 2019, de 210 mil millones. Nada garantiza que en los próximos veinticinco años repitamos esta historia; podemos hacerlo, pero podemos también tener una mejor o peor. De hecho, la economía peruana se contrajo 12% el 2020, por la cuarentena decretada frente al COVID-19. En un solo año, retrocedimos cinco.

La evidencia empírica no permite afirmar, por tanto, que la Ley 30683 *per se* comprometa la sostenibilidad presupuestal que protege la Constitución. Hacerlo sería sesgar la realidad, con prejuicios ideológicos ajenos a la Constitución.

En el presupuesto público 2021, en todo caso, el gasto en pensiones y otras prestaciones sociales—que incluye pensiones de civiles y militares, entre otros—representa el 7.7% del total del gasto público. Este porcentaje puede ser considerado muy alto o no tanto dependiendo del ángulo desde el que se lo observe o del eje de preocupación que se tenga *in pectore*.

Por otro lado, debe considerarse que en la exposición de motivos del Reglamento de la ley impugnada, el propio demandante señaló paladinamente que:

la propuesta se desarrolla en el marco del principio de sostenibilidad financiera establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú

Por tanto, habiéndose encontrado la manera de financiar este mayor gasto público sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado, no cabe estimar tampoco este extremo de la demanda.

3. Prohibición de iniciativa de gasto

Finalmente, cabe recordar que el artículo 79 de la Constitución dice que:

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos

Sin embargo, toda proposición legislativa supone la irrogación de gasto por parte del Estado. Al referirse no al Congreso de la República como institución sino a los congresistas individualmente, lo que la Constitución proscribe es el clientelismo político.

A diferencia de la norma impugnada en este caso—que igual al Grupo 1 con el Grupo 2 de pensionistas militares y policiales—, la Ley 31083 sí generaba un *gasto directo no previsto* en el presupuesto público. Mediante dicha ley, el Congreso aprobó no solo una devolución a los pensionistas del Decreto Ley 19990 de los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones sino también el otorgamiento de una retribución extraordinaria equivalente a una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683 | 53

(1) remuneración mínima vital. Por esa y otras razones, la sentencia recaída en el Expediente 00016-2020-PI/TC hizo bien en declararla inconstitucional. Este caso es diferente.

Por estas razones, nuestro voto es por declarar la demanda **INFUNDADA**.

SS.

**BLUME FORITNI
SARDÓN DE TABOADA**