



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 288/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00012-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15 de octubre de 2024

Caso de la asignación económica mensual para el personal que cumple el Servicio Militar Acuartelado

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31796, Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado.

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. SOBRE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR EL SERVICIO MILITAR ACUARTELADO (SMA)

§3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO DE LOS CONGRESISTAS, DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS Y DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ENTRE PODERES

§4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA REGLAMENTAR LAS LEYES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 118.8 DE LA CONSTITUCIÓN

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de octubre de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), con fundamento de voto que se agrega, Morales Saravia, con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Ticse, con fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich, con fundamento de voto que se agrega, y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 27 de setiembre de 2023, el Poder Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31796, publicada el 22 de junio de 2023 en el diario oficial “*El Peruano*”, “Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado”, por considerar que contraviene lo dispuesto en los artículos 43, 77, 78, 79, 118 incisos 8 y 17 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 24 de enero de 2024, el Apoderado Especial del Congreso de la República contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos por el Procurador Público del Poder Ejecutivo en el presente proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 31796 son los siguientes:

- Sostiene que la vigencia de la Ley 31796 afecta el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de la cooperación entre órganos constitucionales, por cuanto dicha ley habría sido emitida al margen de la interacción que debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 4

existir entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo para expedir normas que tienen impacto en la economía del país.

- Refiere que no se tomaron en cuenta las observaciones que realizó el Poder Ejecutivo, así como tampoco existió una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los recursos, ni un análisis costo-beneficio que determine de manera cualitativa y cuantitativa el costo que implicaría la implementación de la norma, de acuerdo con lo establecido por las reglas para la estabilidad presupuestaria.
- Advierte que, en la observación de la autógrafa, obrante en el Oficio 79-2023-PR, se incluyó un apartado sobre el análisis del costo-beneficio de la norma, donde se especificó que la implementación de la medida tendría un costo para el año 2023 de S/. 483 millones y para el año 2024 de S/. 579 millones. Precisa al respecto que la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) concluyó que el Ministerio de Defensa no disponía de saldos presupuestarios para cubrir la incidencia que generaría la implementación de la Ley 31796.
- Subraya que el dictamen aprobado el 24 de abril de 2023 por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas solo invocó como sustento la interpretación del artículo 79 de la Constitución que surge de la sentencia recaída en el expediente 00027-2021-PI/TC, expedida por el Tribunal Constitucional. En virtud de lo expuesto, la ausencia de coordinación entre ambos Poderes del Estado para la expedición de la Ley 31796 contraviene el artículo 43 de la Constitución.
- Por otra parte, sostiene que el monto de la asignación económica mensual del personal acuartelado en las Fuerzas Armadas se encontraba debidamente establecido, conforme al artículo 17 del Decreto Legislativo 1132 y al Decreto Supremo 278-2012-EF. Dicha normativa incluía además un determinado monto para el personal que decidiera continuar prestando servicios.
- Sostiene que la medida establecida en la Ley 31796 constituye un incremento en la asignación económica que se tenía presupuestada a la fecha de su entrada en vigor, lo cual implicaría, a su juicio, la creación de un gasto público que no ha sido sustentado.
- Por ello, a criterio del Procurador demandante, la Ley 31796 contravendría el artículo 118 inciso 17 de la Constitución, ya que, al no haber sido resultado de alguna iniciativa planteada por el Poder Ejecutivo, ni haberse tomado en cuenta sus observaciones, se habrían afectado sus competencias en materia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 5

administración de la hacienda pública.

- En relación con la presunta vulneración de los artículos 77 y 78 de la Constitución, la parte demandante sostiene que las medidas previstas en la norma impugnada generan un gasto en el tesoro público sin cumplir con el procedimiento establecido legalmente para ello.
- Al respecto, alega que en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a la norma impugnada se admite que dicha iniciativa legislativa modifica el presupuesto de las Fuerzas Armadas, precisándose que generaría un conjunto de beneficios que se verían reflejados en la seguridad del país y el desarrollo nacional. No obstante, el demandante alega que de la revisión de la información presupuestal del pliego y del costo de la planilla del personal activo registrado se constata que no se contaba con saldos presupuestarios que permitan financiar lo establecido en la ley.
- Por otro lado, alega la vulneración del artículo 79 de la Constitución, por cuanto los congresistas no tienen capacidad para proponer iniciativas que incrementen el gasto público. Añade que, de conformidad con la sentencia emitida en el expediente N.º 00016-2021-PI/TC, se reitera la exigencia de la participación del Ministerio de Economía y Finanzas en aquellas normas que demanden gasto público a fin de evitar el desbalance del presupuesto público.
- Por último, sostiene que la Ley 31796 vulnera la atribución que corresponde al Presidente de la República para reglamentar las leyes, reconocida en el artículo 118, inciso 8 de la Constitución, especialmente en el ámbito económico y presupuestal, pues la norma impugnada establece reglas respecto al monto de la asignación económica mensual del personal militar acuartelado, sin considerar la normativa legal vigente sobre la materia, expedida por el Poder Ejecutivo en el marco de sus funciones administrativas.
- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada fundada en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por la parte demandada son los siguientes:

- El Apoderado Especial del Congreso solicita que se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31796, por cuanto esta, a su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- criterio, no vulneraría la Constitución ni por la forma ni por el fondo.
- Sostiene que la aprobación de la ley impugnada se ha realizado de conformidad con las normas constitucionales y el Reglamento del Congreso, incluyendo lo relacionado con las exoneraciones llevadas a cabo en el trámite parlamentario de la Ley 31796.
 - Advierte que la referida Ley ha sido expedida con la finalidad de dar cumplimiento a los deberes de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, entre otros, previstos en el artículo 44 de la Constitución. Refiere al respecto que la ley impugnada ha establecido que la asignación económica mensual para el soldado (Ejército), grumete (Marina de Guerra) o avionero (Fuerza Aérea) que realiza el servicio militar acuartelado asciende a una RMV (Remuneración Mínima Vital); y que, para las otras jerarquías del personal de tropa, la asignación económica mensual se fija teniendo como monto base la remuneración mínima vital.
 - Asimismo, sostiene que el Estado estaría cumpliendo con su deber de garantizar uno de los elementos del derecho a la remuneración del personal que presta el servicio militar acuartelado, que se encuentra relacionado con el derecho al trabajo en condiciones equitativas y suficientes, reconocido en el artículo 24 de la Constitución.
 - Por otro lado, señala que, de acuerdo con el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, los Estados deben adoptar medidas para garantizar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de sus recursos disponibles. En esa línea, se encontraría la Ley 31796 al establecer la asignación económica mensual, en los términos previamente expuestos.
 - Alega que la norma impugnada establece el reconocimiento legal de un beneficio relacionado con el derecho al trabajo en condiciones equitativas y suficientes, que no implica en sí mismo una erogación o gasto público imputable al presupuesto vigente, y que deberá materializarse conforme a las competencias que la Constitución ha establecido en el ámbito de la elaboración y aprobación del Presupuesto Público Anual, tal y como fuera advertido en la sentencia emitida en el expediente 00027-2021-PI/TC.
 - Añade que el propio Tribunal Constitucional ha diferido, en dos casos, los efectos de las correspondientes sentencias que declararon la inconstitucionalidad por la forma de las leyes impugnadas en tales controversias, a consecuencia de la vulneración del artículo 79 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 7

Constitución, con el fin de dar la oportunidad de que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pueda autorizar los gastos que no fueron permitidos durante el procedimiento legislativo (cfr. sentencia emitida en los expedientes 0008-2015-PI/TC y 0015-2015-PI/TC).

- Asimismo, señala que de conformidad con la sentencia emitida en el expediente 0027-2021-PI/TC, la prohibición no impide que una iniciativa legislativa presentada por los congresistas pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este último órgano determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización (cfr. fundamento 173). Por lo tanto, advierte que la ley sometida a control no vulneraría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.
- Finalmente, con relación a la atribución de reglamentar las leyes por parte del Poder Ejecutivo, el Apoderado Especial del Congreso afirma que dicha potestad no es ilimitada, pues los reglamentos no deben transgredir ni desnaturalizar las leyes que reglamentan ni tampoco pueden regular una materia reservada a una ley. Concluye entonces que la Ley 31796 se ha expedido, de conformidad con lo establecido en el artículo 102, inciso 1 de la Constitución y sobre la base del artículo 54 de la Ley 29248.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional cuestiona la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 31796 por haber incurrido, a su criterio, en diversas infracciones de la Constitución relacionadas con los mandatos previstos en los artículos 43, 77, 78, 79, 118 incisos 8 y 17 de la Constitución.
2. Así, este Tribunal deberá determinar si la ley sometida a control ha vulnerado o no el principio de separación de poderes, en su dimensión de cooperación, así como diversos principios constitucionales presupuestarios y las competencias del Poder Ejecutivo respecto a la administración de la hacienda pública y la reglamentación de las leyes.
3. La ley sometida a control consta de una sola disposición, que establece una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado en los siguientes términos:

Servicio militar acuartelado	Asignación Económica	
Soldado, grumete o avionero	Remuneración Mínima Vital (RMV)	Prevista en el artículo 54.4 de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar
Otras jerarquías del personal de tropa	Se fija teniendo como base la RMV	La aprueba el Ministerio de Defensa en noviembre de cada año y rige a partir de enero del año siguiente

- Al respecto, corresponde precisar que, de acuerdo con el glosario de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar, el *servicio militar acuartelado* es el que “se cumple en forma permanente en las Unidades, Bases o Dependencias de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, durante el tiempo previsto por la Ley”.
- Ahora bien, como paso previo al desarrollo de dicho examen, este Tribunal considera indispensable desarrollar algunas consideraciones en torno a la asignación económica que se brinda por la realización del Servicio Militar Acuartelado.

§2. SOBRE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR EL SERVICIO MILITAR ACUARTELADO (SMA)

- En primer lugar, debe recordarse que, en el caso peruano, el artículo 173 de la Norma Fundamental dispone que “quienes infringen las normas del Servicio Militar Obligatorio están asimismo sometidos al Código de Justicia Militar”. Ello significa que el constituyente optó por recoger la figura del servicio militar sometiendo al fuero castrense a quienes infrinjan su normativa.
- Asimismo, en el Perú, coexisten los modelos de servicio militar voluntario y obligatorio (por excepción), de conformidad con la Ley 29248, Ley del Servicio Militar (LSM) modificada por el Decreto Legislativo 1146.
- Ahora bien, el texto vigente de la LSM define al referido servicio en los siguientes términos¹:

¹ Artículo 78.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Servicio Militar es una actividad de carácter personal. Mediante ella, todo peruano puede ejercer su derecho y deber constitucional de participar en la Defensa Nacional. Es prestado por varones y mujeres sin discriminación alguna, a partir de los dieciocho (18) años de edad.

El servicio militar es retribuido mediante una serie de beneficios y derechos que buscan compensar las necesidades de los participantes y brindar posibilidades de desarrollo personal para su futuro.

Asimismo, contribuye a afianzar el compromiso de los peruanos con el país y se considera un deber con la patria para enfrenar sus amenazas y desafíos, así como para prestar ayuda y cooperación en zonas del país que requieran la presencia del Estado en labores de apoyo social y humanitario (énfasis añadido).

9. En lo que aquí interesa, dicha norma prevé que el servicio militar sea retribuido, a través de diversos beneficios y derechos para quienes lo realicen. Dicha retribución tiene, básicamente, dos finalidades:
 - i. Compensar las necesidades de quienes realicen el servicio militar; y,
 - ii. Brindarles posibilidades de desarrollo personal a futuro
10. En cuanto a los referidos beneficios del servicio militar acuartelado, el texto vigente del artículo 54 de la LSM, ha establecido los siguientes:
 1. Alimentación diaria
 2. Dotación completa de prendas según la región y la estación. Prestaciones de salud en los hospitales o establecimientos de salud de la Institución a la que pertenezca.
 3. *Asignación económica mensual, conforme a la ley de la materia* (énfasis añadido).
 4. Viáticos y pasajes para comisión del servicio
 5. Seguro de vida y servicio de sepelio;
 - (...)
 19. Los demás derechos y beneficios establecidos en las normas pertinentes (énfasis añadido).
11. Ahora bien, hasta antes de la expedición de la norma impugnada, el monto de la asignación económica que recibía un soldado, un grumete y un avionero ascendía a S/. 256, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo 278-2012-EF (Anexo 1).
12. Dicho decreto supremo fue expedido teniendo como base normativa lo previsto en el artículo 17 del Decreto Legislativo 1132, que aprobó la “Nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Al respecto, el aludido artículo 17 del Decreto Legislativo 1132 estableció que:

Artículo 17.- Asignación económica para el personal del Servicio Militar Acuartelado

Constituye el percibo mensual del personal que se encuentre cumpliendo el Servicio Militar Acuartelado en las Fuerzas Armadas, cuyo monto se determinará como un mismo porcentaje de la Remuneración Consolidada del suboficial de menor rango, según corresponda, y serán aprobados mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía y Finanzas.

14. Por su parte, en el Anexo 1 del referido Decreto Supremo 278-2012-EF se estableció, además de la asignación correspondiente a los soldados, grumetes y avioneros, la asignación económica para el personal de tropa en reenganche, como se aprecia a continuación:

PERSONAL DEL SERVICIO MILITAR		
TROPA REGULAR		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	18.47%	365.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	16.65%	329.00
CABO / MARINERO / CABO	14.78%	292.00
SOLDADO / GRUMETE / AVIONERO	12.96%	256.00
TROPA 1er REENGANCHE		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	27.73%	548.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	24.95%	493.00
CABO / MARINERO / CABO	22.17%	438.00
TROPA 2do REENGANCHE		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	30.47%	602.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	27.43%	542.00
CABO / MARINERO / CABO	24.39%	482.00
TROPA 3er REENGANCHE		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	33.50%	662.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	30.16%	596.00
CABO / MARINERO / CABO	26.82%	530.00
TROPA 4to REENGANCHE		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	36.89%	729.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	33.20%	656.00
CABO / MARINERO / CABO	29.50%	583.00
TROPA 5to REENGANCHE		
SGTO. 1RO / CABO 1 / SGTO. 1RO	40.59%	802.00
SGTO. 2DO / CABO 2 / SGTO. 2DO	36.49%	721.00
CABO / MARINERO / CABO	32.44%	641.00

Fuente: Poder Ejecutivo (foja 9 del expediente)

15. Así las cosas, este Tribunal advierte que la ley impugnada establece un nuevo monto para la asignación económica mensual prevista en el artículo 54.4 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la LSM ya glosado.

16. Una de las razones esgrimidas por la entidad demandada, para justificar la constitucionalidad de la ley, es el deber del Estado de garantizar el derecho a la remuneración del personal que presta el servicio militar acuartelado, porque considera que entre éstos y la Fuerza Armada a la que se adscriben, existe un contrato de trabajo, que debe ser tutelado por lo establecido en la Constitución respecto a los derechos sociales, en particular, el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa².
17. Sin embargo, la existencia del contrato de trabajo exige tres elementos: trabajo personal, subordinado y remunerado. Y es, precisamente, el intercambio de remuneración por trabajo subordinado la causa que tipifica este contrato y lo distingue de los demás de prestación de servicios. Por tanto, no toda retribución a la prestación de servicios subordinados puede ser calificada como “remuneración”, que es el término que tipifica la contraprestación del empleador en la relación laboral. Así, en el caso de los convenios de prácticas pre y profesionales, si bien se retribuye la prestación de los servicios, se hace mediante una “subvención económica”, que no califica como remuneración, ya que la causa que origina el contrato no es el intercambio de dinero por trabajo, sino el de aprendizaje por trabajo. Algo similar ocurre con el voluntariado o con cualquier otro pacto en el que la prestación del servicio no se realiza como contraprestación para recibir una remuneración.
18. En el presente caso quienes voluntariamente solicitan realizar el Servicio Militar lo hacen sabiendo que ese servicio será retribuido “mediante una serie de beneficios y derechos que buscan compensar las necesidades de los participantes y brindar posibilidades de desarrollo personal para su futuro”³, tal como se ha consignado *supra*⁴. En consecuencia, en este contrato no se configura una relación laboral, sino una prestación de servicios de tipo especial, en la que prima el interés por formarse y servir a la patria y acceder a una serie de beneficios adicionales, además de la retribución económica.
19. Se debe resaltar también que la norma sometida a control no crea una asignación económica mensual para quienes realicen el servicio militar acuartelado, sino que fija un monto específico, que califica como “remuneración”. En consecuencia, establece que debe ser equivalente a una Remuneración Mínima Vital (en adelante RMV), para los soldados, grumetes

² Cfr. Constitución, artículo 24.

³ Cfr. fundamento 8 *supra*.

⁴ Cfr. fundamentos 9 y 10 *supra*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o avioneros y, a su vez, para otras jerarquías del personal de tropa, para las que establece que la asignación que les corresponda se fijará teniendo como base la referida RMV.

20. A efectos de ilustrar las consecuencias de la aplicación de la norma impugnada, puede aseverarse que, en virtud de esta última, un soldado, grumete o avionero pasaría de recibir S/. 256 a S/. 1025, que es el valor de una RMV para el año 2024, es decir, recibiría hasta cuatro veces más el monto percibido antes de la expedición de la Ley 31796.
21. Evidentemente, lo advertido *supra* tendrá incidencia en el ámbito del Presupuesto Público, pues implicará un necesario desembolso de dinero adicional para poder atender la implementación de la referida ley.
22. Por ello, al analizar los alegados vicios de inconstitucionalidad que se imputan a la referida Ley 31796 corresponderá, en primer lugar, determinar si esta ha contravenido o no la prohibición de iniciativa de gasto a la que se hallan sometidos los Congresistas de la República al presentar sus iniciativas legislativas, los principios presupuestarios invocados por el demandante, las competencias del Poder Ejecutivo, entre ellas, la de administrar la hacienda pública, así como la cooperación que debe existir entre el Ejecutivo y el Legislativo en el ejercicio de sus correspondientes competencias constitucionales. Finalmente, este Tribunal deberá determinar también si la expedición de la ley impugnada supuso o no la contravención de la atribución constitucional del Presidente de la República para reglamentar las leyes.

§3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO DE LOS CONGRESISTAS, DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS Y DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ENTRE PODERES

23. Una primera materia constitucionalmente relevante en la dilucidación de la presente controversia está constituida por la prohibición de iniciativa de gasto que opera sobre las iniciativas legislativas que presenten los Congresistas de la República.
24. Así pues, el primer párrafo del artículo 79 de la Norma Fundamental establece que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
25. Queda claro entonces que dicho mandato tiene, exclusivamente, como destinatarios a los legisladores y que exige que las iniciativas legislativas que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquéllos presenten y luego se aprueben como leyes no puedan:

i) Crear gastos públicos

ii) Aumentar gastos públicos

26. Asimismo, se aprecia que el constituyente previó una excepción que solo se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.
27. De lo anterior se colige que la previsión contenida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución busca, entre otros fines, preservar la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto.
28. Por ello, como sostuviera este Tribunal en la Sentencia emitida en el expediente 00027-2021-PI/TC, “en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución” (fundamento 179). En consecuencia, dicho principio impone límites a la adopción de medidas legislativas a iniciativa de los parlamentarios que generen o aumenten gasto público, imputable de manera inmediata al presupuesto vigente.
29. En el presente caso, este Tribunal, considerando lo ya analizado respecto al contenido de la Ley 31796, advierte que dicha norma no ha previsto ninguna disposición respecto a su implementación, que permita descartar que los recursos que esta demandaría no afectarán el presupuesto público o la planificación multianual sobre la que se volverá más adelante.
30. Es decir, la norma impugnada, que efectivamente aumenta el gasto público, no cuenta con respaldo presupuestal y esta circunstancia fue advertida durante el trámite parlamentario que condujo a su aprobación. Efectivamente, en la observación a la autógrafa de ley, formulada por el Poder Ejecutivo, de fecha 30 de marzo de 2023, se brindó información sobre el impacto de la futura ley en el presupuesto público, llegando a proyectar que su implementación *en el año 2023* conllevaría al desembolso de aproximadamente S/. 483 millones, mientras que en el año 2024 ascendería a poco más de S/. 579 millones, como se aprecia a continuación:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 14

Unidad Ejecutora	PEA	Diferencial Mensual	Costo 2023 (Por 10 Meses)	Costo 2024 (Por 12 Meses)
Ejército Peruano	44,659	41,643,017	416,430,172	499,716,206
Fuerza Aérea del Perú	2,250	2,461,299	24,612,992	29,535,590
Marina de Guerra del Perú	3,612	4,178,392	41,783,919	50,140,703
Total	50,521	48,282,708	482,827,083	579,392,499

Fuente: Poder Ejecutivo⁵

31. En dicha observación se dejó claramente establecido lo siguiente:

(...) de aprobarse la propuesta normativa expuesta y de no contar con los recursos necesarios para su implementación, se estaría contraviniendo con lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en la cual señala, entre otros, que se debe cumplir con las reglas para mantener la estabilidad presupuestaria.

(...)

De igual manera, la propuesta normativa generaría gastos que no estarían contemplados en el presupuesto institucional del Ministerio de Defensa, lo cual demandaría recursos adicionales al Tesoro, la misma que vulneraría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”⁶.

32. Este Tribunal advierte que la ley impugnada supuso el deber de ejecutar un gasto público de manera inmediata, lo que evidentemente implica un desbalance en el presupuesto previamente establecido para el año fiscal en curso, que se llegó a aprobar a partir del ejercicio coordinado de las competencias conferidas por la Norma Fundamental al Poder Ejecutivo y al Congreso.
33. De otra parte, en la referida observación se ha indicado que no existía un saldo presupuestario favorable en el sector Defensa como para poder asumir las implicancias económicas de la expedición de la norma impugnada; lo que, necesariamente, iba a significar recurrir a los recursos del Tesoro Público para poder asumir los costos de su implementación.

⁵ Cfr. Congreso de la República. Observación de la autógrafa del PL 2174/2021-CR, p. 3. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg0MDI=/pdf>

⁶ Cfr. Congreso de la República. Observación de la autógrafa del PL 2174/2021-CR, pp. 4-5. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODg0MDI=/pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Esto último debe destacarse si se repara en que, en el ámbito parlamentario, el proyecto de ley que dio origen a la ley impugnada tampoco fue analizado ni dictaminado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso⁷. Ello quiere decir que el aludido proyecto de ley no fue objeto de revisión por la comisión especializada del Parlamento en temas presupuestarios y que tampoco contó con un sustento técnico proveniente del Ministerio de Economía y Finanzas.
35. Un argumento esgrimido por la demandada es que este Tribunal ha legitimado la iniciativa de gastos cuando se trata de derechos sociales y cita la sentencia recaída en el expediente 00027-2021-PI/TC. Sin embargo, no precisa que, en esa decisión mayoritaria, se precisó, no sólo que se dio en el marco de una emergencia nacional, sino que la ley que ordenó la contratación se debía hacer en forma progresiva y contando con la opinión del MEF en cada caso. La sentencia fundamenta esta conclusión, entre otras, por las siguientes razones:

190. Finalmente, en cuanto al artículo 5.3 de la Ley 31125, este Tribunal aprecia que dicha norma tiene como destinatarios a los prestadores de servicios de salud pública de los gobiernos regionales y de EsSalud, habilitándolos a modificar el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y su Presupuesto Analítico de Personal (PAP) para incorporar de forma progresiva al nuevo personal asistencial en los establecimiento de los niveles de atención I-4, II-1 y nivel II-2 para el período 2020-2024.

191. De acuerdo con dicha disposición, ello se realizaría para cubrir el déficit de médicos especialistas, odontólogos, obstetras, enfermeras, tecnólogos médicos, técnicos y auxiliares de enfermería, según el Plan de Implementación desarrollado y aprobado por el MINSA, el mismo que debe contar con la opinión del MEF para lo concerniente a los aspectos presupuestales de aquel proceso de incorporación.

192. En principio, el artículo 5.3 de la Ley 31125 establece una incorporación progresiva del personal antes aludido, pero dicho proceso debe obedecer a un plan que es elaborado por el MINSA y que, además, debe contar con la opinión del MEF, ambas entidades del Poder Ejecutivo.

193. El Tribunal aprecia que lo dispuesto en la norma sometida a control no genera directamente una erogación o desembolso inmediato de recursos públicos ni puede ser considerado como un gasto público que afecte el Presupuesto Anual vigente, sin mencionar que tampoco trastoca ni la programación ni el balance de ingresos y egresos previamente establecido.

⁷ Congreso de la República. Acuerdo de la Junta de Portavoces respecto a la exoneración de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta, de fecha 21 de febrero de 2023. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODAwODk=/pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

194. En todo caso, el cumplimiento de dicha norma es de naturaleza progresiva, pero, además, se ha previsto expresamente que debe contar con la opinión del MEF, de modo que con ello se resguarda que su aplicación se lleve a cabo en el ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo.

36. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que la ley 31796 resulta inconstitucional por vulnerar la prohibición establecida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.
37. En segundo lugar, la referida actuación parlamentaria, con innegable impacto en el ámbito de los recursos públicos y su correspondiente presupuesto, evidencia que en el presente caso se habrían desconocido diversos principios presupuestarios y competencias constitucionalmente asignadas.
38. Sobre ello, debe tenerse presente que los artículos 77 y 78 de la Constitución de 1993 establecen lo siguiente:

Artículo 77:

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización (...)

Artículo 78:

El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año⁸.

(...)

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...).

39. De las normas constitucionales antes glosadas se desprende que el Presupuesto Público, de vigencia *anual*, constituye la materialización de la administración económica y financiera del Estado que debe regirse por determinados principios, especialmente por aquellos establecidos expresamente en la Constitución, como la asignación equitativa de los recursos públicos, su programación y ejecución orientadas eficientemente hacia la atención de los fines prioritarios del Estado como los de satisfacer los derechos sociales o cumplir con los retos planteados por el proceso de descentralización, entre otros (cfr. sentencia emitida en el expediente 00018-2021-PI/TC, fundamento 174).
40. A ello debe añadirse que el artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto

⁸ Texto vigente al tiempo de la entrada en vigor de la norma impugnada.



Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece que:

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

41. Asimismo, el inciso 4 del artículo 2.2 de la Ley 31639 establece que:

“4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo”.

42. Como puede apreciarse, las normas constitucionales y legales citadas previamente son especialmente relevantes en el ámbito de la Constitución presupuestaria ya que tienen como finalidad asegurar una adecuada correspondencia entre los ingresos fiscales y las habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de modo que se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal.

43. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el constituyente incorporó una serie de principios que deben orientar el proceso de aprobación del Presupuesto Público cuyo contenido fue analizado por este Tribunal en la Sentencia emitida en el expediente 00004-2004-CC/TC, entre otros. Entre dichos principios se encuentran los siguientes:

- Principio de equilibrio financiero: Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.
- Principio de programación: Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos (fundamento 9).

44. Así las cosas, tales principios exigen que el presupuesto deba contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, para evitar que el déficit fiscal dificulte el proceso de desarrollo económico del país ni comprometa las perspectivas económicas de las generaciones futuras, como señalara este Tribunal en la sentencia emitida en el expediente 00016-2020-PI/TC (fundamento 29).
45. Bajo dicho esquema, la importancia de la adecuada participación del Poder Ejecutivo es innegable. Una primera razón tiene que ver con que es este Poder del Estado el llamado por la Constitución para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales presupuestarios en las etapas de elaboración, presentación y sustentación del Presupuesto Público.
46. Y es que, el constituyente de 1993 ha previsto que el proyecto de ley de presupuesto sea elaborado por el Poder Ejecutivo y, luego de ello, sea enviado al Congreso de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año y que sea este último órgano constituido el encargado de aprobarlo, dentro del plazo correspondiente, como se desprende de los artículos 77, 78 y 102 inciso 4 de la Norma Fundamental.
47. Por otra parte, el problema no se reduce a las normas que inciden en el presupuesto vigente, como sucede con la ley impugnada, sino que también alcanza a aquellas que pudieran afectar la planificación multianual. Efectivamente, corresponde al Poder Ejecutivo determinar los escenarios macroeconómicos y las prioridades para el financiamiento de políticas públicas⁹. Queda claro, entonces, que las iniciativas parlamentarias que vayan a incidir en este ámbito deben coordinarse con el Poder Ejecutivo en ejercicio del deber de cooperación.
48. Al respecto, debe recordarse que el artículo 2 del Título I del Decreto Legislativo 1440 establece, entre los principios del Sistema Nacional del Presupuesto Público, los siguientes:

Programación multianual: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco

⁹ Informe de Programación Multianual Presupuestaria 2023-2025 disponible en: www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/pres_multi/Informe_Programacion_Multianual_2023_2025.pdf, p. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

Rectoría normativa y operatividad descentralizada: Consiste en que el Sistema Nacional de Presupuesto Público se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las entidades el desarrollo del proceso presupuestario.

49. En cuanto a la mencionada programación multianual, el artículo 23 del citado Decreto Legislativo ha dispuesto que la fase de programación multianual presupuestaria tenga una duración de tres años y se rija según las reglas fiscales vigentes.
50. Por ello, con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, es indispensable acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución (0016-2020-PI/TC, fundamento 34).
51. Estando a lo expuesto, este Tribunal concluye que la ley impugnada ha vulnerado también lo establecido en los artículos 77 y 78 de la Constitución.
52. Por tales consideraciones, la demanda debe ser declarada fundada en el referido extremo.
53. Por otra parte, se debe tener presente que según el artículo 118 de la Constitución corresponde al Presidente de la República:
 3. Dirigir la política general del Gobierno;
(...)
 14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas.
(...)
 17. Administrar la hacienda pública.
54. Este Tribunal considera que la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública y, por otro lado, la competencia implícita para regular aspectos vinculados con la Defensa Nacional -cuyo sistema es presidido por el Presidente de la República- han sido desconocidas por el Congreso al no llevarse a cabo una necesaria coordinación en la determinación del monto al que debe ascender la asignación económica que corresponderá al personal que realice el SMA.
55. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el principio de separación de poderes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrado en el artículo 43 de la Constitución requiere que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales a fin de evitar su concentración. La distribución del poder se efectúa de tal manera que existan pesos y contrapesos entre ellos, y se alcance un adecuado balance, propicio para el desarrollo y la protección de las libertades ciudadanas.

56. Sin embargo, tal como lo ha precisado este Tribunal, de acuerdo con el principio de separación de poderes, no solo se distribuyen atribuciones y competencias a cada poder estatal, sino que entre cada uno de estos se suscita una relación de colaboración, con el objeto de ejercer eficazmente las funciones constitucionalmente asignadas (cfr. sentencia emitida en el expediente 00005-2006-PI/TC, fundamento 15).
57. Sobre esto último, debe recordarse que en la sentencia emitida en el expediente 00006-2018-PI/TC, este Tribunal dejó establecido que, de acuerdo con el principio de cooperación de poderes:

(...) las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo 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).

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de 'lealtad constitucional' el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. (Sentencia emitida en el expediente N° emitida en el Expediente 0006-2018-PI/TC, fundamento 56).

58. Queda claro, entonces, que el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza a través del balance de poderes y la cooperación entre estos.
59. En el presente caso se advierte que la ley impugnada fue expedida sin considerar la necesaria interacción que debe existir entre el Congreso de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República y el Poder Ejecutivo, dada la materia abordada en la referida ley, esto es, el establecimiento del monto de la asignación económica para quienes realicen el servicio militar acuartelado.

60. Incluso, cuando el Congreso aprobó el dictamen de insistencia se limitó a señalar que existe similitud entre el SMA y la relación laboral, mencionando además que la norma no infringe el artículo 79 de la Constitución y que la nueva ley derogaría tácitamente lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto Legislativo 1132, entre otras¹⁰.
61. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, como ya se ha señalado, la norma impugnada no crea la asignación económica mensual que corresponde a quienes realizan el SMA, sino que se limita a aumentar su monto y, por lo tanto, no modifica la ley que lo crea, sin mencionar que no da cuenta de coordinaciones con el Poder Ejecutivo o de consideraciones sobre el efecto que tendrá en el presupuesto o en la planificación multianual.
62. Antes bien, el legislador ha ignorado las razones invocadas por el Ejecutivo en materia presupuestaria o en el ámbito de la administración de la hacienda pública. Y si bien el Congreso no está obligado a considerarlas en la legislación que emita, tampoco resulta válido en términos constitucionales que dichas razones sean ignoradas, tanto más cuanto que guardan relación directa con el ejercicio de competencias constitucionales de carácter exclusivo, teniendo en cuenta el innegable impacto de la norma en el presupuesto público y en aspectos vinculados con la defensa nacional.
63. Por las razones expuestas corresponde declarar fundada en el referido extremo.

§4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA REGLAMENTAR LAS LEYES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 118.8 DE LA CONSTITUCIÓN

64. Finalmente, la parte demandante alega también que la ley sometida a control ha desconocido la atribución del Presidente de la República para reglamentar las leyes, conforme a lo establecido en el artículo 118.8 de la Constitución.

¹⁰ Cfr. Congreso de la República. Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en el Proyecto de Ley 2174/2021-GR, por el que se propone la Ley que establece la asignación mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTczMzk=/pdf>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Este Tribunal entiende que dicha impugnación guarda relación con la modificación del monto correspondiente a la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado, previsto en el Decreto Supremo 278-2012-EF (Anexo 1), de conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo 1132, que aprobó la “Nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.
66. Sin perjuicio de las razones que sustentan la inconstitucionalidad de la ley impugnada, lo cierto es que el solo hecho de modificar la normativa preexistente en materia de la asignación económica para el personal acuartelado de las Fuerzas Armadas no conlleva a una vulneración de la competencia del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes por cuanto el legislador puede innovar el ordenamiento, de conformidad con el artículo 102.1 de la Constitución. Y, el hecho de hacerlo, aun cuando suponga la modificación o derogación expresa o tácita de las normas preexistentes, no involucra por sí mismo una infracción de la Constitución.
67. Una cuestión completamente distinta es que al hacerlo contravenga los mandatos que la Norma Fundamental prevé, como se ha advertido en los fundamentos precedentes.
68. En virtud de los fundamentos expuestos corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.
69. Por último, este Tribunal advierte que la asignación económica mensual que se abona a quienes realizan el servicio militar acuartelado resulta claramente insuficiente y desproporcional, aun cuando se les otorgue otros beneficios como alimentación, ropa y seguros. No es razonable que quienes se preparan para defender al país y preservar la seguridad interna y externa de la nación, perciban una subvención inferior a la de un practicante pre o profesional, cuya responsabilidad no es comparable, en modo alguno, a la del personal militar acuartelado.
70. En consecuencia, y atendiendo, además, a que ese monto no se ha modificado desde que fue establecido mediante el Decreto Supremo 278-2012-EF, corresponde exhortar al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias, evalúen incrementos progresivos de la asignación económica para el personal que cumple el Servicio Militar Acuartelado, de acuerdo con lo previsto en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 23

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo y; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 31796, Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado, al haberse vulnerado el principio de programación del presupuesto público, previsto en el artículo 77 de la Constitución, el principio de equilibrio financiero, previsto en el artículo 78 de la Constitución; la prohibición de aumentar el gasto público, prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución; así como la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública y, por otro lado, la competencia implícita para regular aspectos vinculados con la Defensa Nacional -cuyo sistema es presidido por el Presidente de la República-, que se desprenden del artículo 118 de la Constitución.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo relativo a la alegada vulneración a la atribución del Presidente de la República para reglamentar las leyes, conforme a lo establecido en el artículo 118.8 de la Constitución
3. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias, evalúen incrementos progresivos de la asignación económica para el personal que cumple el Servicio Militar Acuartelado de acuerdo con lo previsto en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 24

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien suscribo la decisión de la sentencia de que se declare inconstitucional la Ley 31796, por razón de haber infringido el régimen presupuestal de la Constitución, no obstante, es necesario remarcar que la progresividad de los derechos sociales debe realizarse siempre en forma ordenada y preservando la realidad financiera de la economía nacional. No basta con tener buenas intenciones, sino que cualquier iniciativa legislativa debe ser responsable, técnica y debe estar ceñida a las posibilidades financieras del Estado.

Es pertinente mencionar que es de conocimiento público que el país viene incumpliendo por segundo año consecutivo la meta de déficit fiscal proyectado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2,8% del PBI para este año que culmina), lo que significa que los gastos del Estado se vienen expandiéndose en mayor proporción que sus ingresos, revelando *prima facie* el deterioro paulatino de las finanzas públicas. Este aumento excesivo del gasto estatal a la larga puede comprometer la estabilidad económica del país, motivo por el cual resulta de los más importante que este órgano supremo sea más escrupuloso con el cumplimiento de las reglas de la Constitución en materia presupuestal.

Ahora, este Tribunal ha reconocido el principio de justicia presupuestaria, que se refiere al deber constitucional de las autoridades de procurar que la captación de ingresos y la ejecución de gastos proyecte en la mayor medida posible el compromiso con la consagración de los valores comunitarios y la construcción del bien común, lo que engloba por supuesto la satisfacción de los derechos sociales, como el aumento de salarios de los empleados públicos, incluido el personal del servicio militar acuartelado. Pero, más allá del reconocimiento jurídico, esto se desarrolla en una realidad económica que no se puede despreciar.

La “justicia social” como valor político que subyace a los derechos sociales y económicos (y también culturales) no se limita pues únicamente a su reconocimiento en las cartas de derechos y a la jurisprudencia de los tribunales, sino que exige la creación en el país de riqueza suficiente y de una correcta gestión de recursos, que financien la mejora de la calidad de vida de la población y financien la creación de oportunidades requeridas en favor de los sectores de la sociedad más vulnerables; y para eso es necesario tener tanto el crecimiento económico del país como finanzas públicas saludables y sostenibles en el tiempo.

De ahí que este Tribunal haya resaltado que los artículos 77 y 78 de la Constitución consagran el principio de equilibrio financiero, que “establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país”; y el principio de programación, “que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional”. Es decir, el orden y el equilibrio presupuestal son herramientas importantes para la política económica del país.

En esa línea, es que debe reconocerse el trabajo que viene realizando el **Consejo Fiscal** como órgano adscrito del Ministerio de Economía y Finanzas, que brinda análisis técnico en materia fiscal. Este órgano fue creado en el año 2013 mediante la Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y se encuentra actualmente regulada por el Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Cabe indicar, que según el artículo 15, numeral 15.1, el Consejo Fiscal “es una comisión autónoma, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política fiscal, mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes, cuyas observaciones serán absueltas por el Ministerio de Economía y Finanzas, de ser necesario, en las siguientes materias:

- a. La modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- b. Las proyecciones macroeconómicas contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- c. La evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.
- d. La metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural a la que se refiere el artículo 10”.

En efecto, el Consejo Fiscal desempeña un papel técnico que contribuye al manejo responsable de las finanzas públicas y a la mejora en la toma de decisiones en materia fiscal en todos los niveles de gobierno, nacional y subnacional; proporcionando opinión técnica e independiente con respecto a los órganos políticos de la estructura estatal como el Congreso de la República e, incluso, del propio Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir, el Consejo Fiscal facilita mayor transparencia de carácter técnica en favor del escrutinio de la ciudadanía acerca de cómo sus autoridades gestionan los recursos públicos.

Existe entonces una obligación constitucional de que los derechos sociales sean satisfechos en la mayor medida posible, pero que también es claro que la Constitución ha establecido que la progresividad de estos derechos no desborde las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado | 26

posibilidades financieras del presupuesto nacional, en la medida que ello pone en peligro la estabilidad económica del país. De ahí que la fidelidad a la Constitución demande que los legisladores y el Poder Ejecutivo observen ambos aspectos desde las funciones que le corresponde a cada uno.

En ese sentido, mi voto es por la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 31796 al haber infringido los principios de la Constitución en materia presupuestaria, así como por haber ignorado el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, que señalaba que las obligaciones económicas creadas por la ley cuestionada no tenían amparo presupuestal y que ponían en peligro las cuentas públicas por la falta de recursos para cubrir los costos que generaría la implementación de ley. Si bien la satisfacción de los derechos sociales del personal que brinda servicio militar acuartelado debe ser mejorado, no obstante, las reglas presupuestarias de la Constitución impiden que se realice de cualquier manera y sin tomar en consideración las consecuencias financieras.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARA VIA

Si bien estoy de acuerdo con lo resuelto en la presente sentencia, en el sentido de estimar en parte la demanda, desestimar uno de los extremos y exhortar al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, estimo pertinente añadir las siguientes consideraciones:

1. El último párrafo del artículo 23 de la Constitución dispone que “Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento”, mientras que el artículo 24 prescribe que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”.
2. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00020-2012-PI/TC (Caso Ley de Reforma Magisterial 2) y en la sentencia de mayoría recaída en el Expediente 00011-2021-PI/TC (Caso de la suspensión perfecta de labores) que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la remuneración contiene los siguientes elementos:
 - (i) Acceso, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución).
 - (ii) No privación arbitraria, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada.
 - (iii) Prioritario, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución).
 - (iv) Equidad, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).
 - (v) Suficiencia, por constituir el *quantum* mínimo que garantiza al trabajador y a su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).
3. Conforme se desprende del fundamento 18 de la sentencia, el vínculo que existe entre el Estado y aquellos que realizan el servicio militar, acuartelados y no acuartelados, no configura, *per se*, una relación laboral, sino más bien una prestación de servicios de tipo especial; en ese sentido, no perciben propiamente lo que se denomina una “remuneración”, el cual es uno de los elementos necesarios para acreditar la existencia de un contrato de trabajo o una relación laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Ello porque el artículo 2 de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar, señala que este “es retribuido mediante una serie de beneficios y derechos que buscan compensar las necesidades de los participantes y brindar posibilidades de desarrollo personal para su futuro”.
5. Cabe precisar que, en la mencionada Ley, el servicio militar acuartelado “es aquel que se cumple de forma permanente en las Unidades, Bases y Dependencias de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, durante el tiempo previsto en la presente Ley. Es realizado por los seleccionados, entre los dieciocho (18) y los treinta (30) años de edad”. En cambio, el servicio militar no acuartelado “es aquel que se cumple, voluntaria y parcialmente, en las Unidades, Bases y Dependencias de las Instituciones de las Fuerzas Armadas. Su duración es de un mínimo de doce (12) meses y un máximo de veinticuatro (24) meses”.
6. En dicho contexto, la citada ley regula en el artículo 54 los derechos y beneficios de aquellos que realicen el servicio militar acuartelado, estableciendo en el inciso 4 la percepción de “una asignación económica mensual, conforme a la ley de la materia”; mientras que en el artículo 56 se dispone que los derechos y beneficios de aquellos que realicen el servicio militar no acuartelado “será detallado en el reglamento de la presente Ley”.
7. Conforme a lo señalado, el Decreto Supremo 003-2013-DE, Reglamento de la Ley 29248, reglamenta en el Capítulo III lo relativo al servicio militar acuartelado. En su artículo 63 dispone los tiempos mínimos de permanencia en cada grado, según la Institución Armada en la que se incorpore, de esta manera, se establece que los grados inferiores son los de soldado, grumete y avionero para el Ejército, Marina y Fuerza Área, respectivamente, debiendo estar mínimamente 6 meses en el grado. Similar regulación de los grados es para aquellos que realizan el servicio militar no acuartelado, no obstante, el tiempo mínimo en los grados citados para ellos es de 9 meses, conforme al artículo 74 del Reglamento.
8. Asimismo, el Reglamento de la Ley 29248 regula tanto en el artículo 64, inciso 4, y en el artículo 75, inciso 4, el derecho, de entre tantos, a una “asignación económica mensual conforme a la ley de la materia y que deberá ser establecida anualmente en la Ley de Presupuesto del Sector Público” tanto para el servicio militar acuartelado como para el servicio militar no acuartelado, respectivamente.
9. Al respecto, es importante reiterar lo señalado en el considerando 2 *supra*, pues el derecho a una remuneración implica la prohibición de ser obligado a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestar trabajo sin retribución alguna y de percibir un *quantum* mínimo para garantizar su subsistencia y la de su familia.

10. En el presente caso se cuestiona la Ley 31796, que en su artículo único se regula la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado, en dicho dispositivo se establece en una remuneración mínima vital la asignación económica mensual para el soldado, grumete o avionero que realiza el servicio militar acuartelado de conformidad con el artículo 54, inciso 4, de la Ley 29248 y se establece como monto base la remuneración mínima vital para las otras jerarquías del personal de tropa que presta el servicio militar acuartelado.
11. En ese orden de ideas, si bien las normas sobre el servicio militar no establecen “una retribución” o “una remuneración”, sí reconocen el otorgamiento de una asignación económica mensual, no obstante, este último debería ser un monto que permita condiciones mínimas de bienestar para él y su familia de ser el caso.
12. Incluso, cabe agregar que en nuestro sistema jurídico, el Poder Ejecutivo a través del Decreto Legislativo 1401, aprobó el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público, de tal forma que en el artículo 16 reconoció que una de las obligaciones de las entidades es otorgar una subvención económica mensual, la cual no puede ser inferior a una remuneración mínima vital cuando la persona en práctica cumpla una jornada máxima prevista para cada modalidad formativa; de esta forma se brindó condiciones mínimas a las personas que postulan y acceden para realizar prácticas en el sector público.
13. En ese sentido, aun cuando pueda ser válido el usar términos como “remuneración”, “asignación económica mensual”, “subvención económica mensual”; lo cierto es que el Estado debe generar condiciones mínimas para que estos montos a recibir por parte del personal de servicio militar no sean inferiores a los recibidos por aquellos comprendidos en el Decreto Legislativo 1401 a fin de no vulnerar el principio de igualdad y los artículos 23 y 24 de la Constitución, pues no se puede dejar de lado que el personal del servicio militar se encuentran en preparación para defender al país y preservar la seguridad interna y externa de la Nación.

S.

MORALES SARAVIA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el mayor respeto a mis colegas magistrados, considero relevante expresar las razones en estricto por las que he suscrito la presente ponencia.

I. La interpretación de la iniciativa de gasto

1. La ponencia invoca el artículo 79 de la Constitución, el cual señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Esto al advertir que la norma cuestionada no contaba con respaldo presupuestal.
2. Al respecto, cabe mencionar que, en la STC 00027-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional se ha expresado en el sentido de que la cláusula de la prohibición de la iniciativa de gasto no es oponible a la concreción de los derechos fundamentales (fundamento 234). Un análisis desde el principio de concordancia práctica puede ayudar a entender que la proscripción del gasto por el Congreso alude, en lo material, a la creación de nuevas obligaciones o ejecución de obras públicas; y, en lo temporal, a no afectar el presupuesto anual. En ningún modo el deber constitucional de implementar los derechos puede ser frenado por una visión economicista antes que constitucional.
3. En efecto, dicha regla limitativa de la actuación del legislador ha pretendido interpretarse aisladamente para frenar cualquier actuación en sede legislativa destinada a efectivizar derechos fundamentales; lo cual no es constitucionalmente justificable a nivel comparado, ya que, *per se*, todo acto normativo de carácter positivo tiene un contenido económico de por medio. En consecuencia, pretender impedir al legislador cumplir con su deber constitucional, bajo el argumento de la prohibición de gasto, es una regresión al modelo decimonónico y no al programa social, económico, cultural y ambiental, que vincula a todos los operadores de la Constitución de hoy. Obsérvese que estamos en un Estado Constitucional y SOCIAL de Derecho.
4. De ahí que, este Tribunal Constitucional, en la STC 00027-2021-PI/TC, entre otras, haya dejado establecido que, lo que está prohibido al legislador es generar gastos públicos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente (fundamento 178).
5. En tal sentido, el objeto de dicha disposición es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos



ya incluidos en dicho presupuesto público. Lo señalado no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización (STC 00027-2021-PI/TC, fundamentos 178-179).

La posición preferente de los derechos sociales en el Estado Constitucional y SOCIAL de Derecho

6. Por décadas se ha venido argumentando que los dogmas económicos son absolutos, lo cual no se condice con un Estado Constitucional de carácter social que establece el artículo 58 de la constitución. En ese sentido la tecnocracia nacional ha tratado de impedir permanentemente la redistribución de los recursos estatales justificando ello en la necesidad de garantizar la estabilidad económica.
7. Se trata sin duda de un tema sumamente relevante (el equilibrio presupuestal es un objetivo), pero no es absoluto cuando la promoción y eficacia de los derechos sobre todo sociales se mantienen postergados; en ese sentido le corresponde al poder popular, es decir al Congreso de la República, el deber de desarrollar disposiciones legislativas con el claro propósito de materializar para todos los ciudadanos sin distinción, los derechos tales como la salud, la pensión, el agua potable, la luz (a la que aun no acceden muchas comunidades en la sierra y la Amazonía, entre otros). Es éticamente inmoral tener las cuentas de ahorros del Estado *in crescendo*, y desde el Banco Central de Reserva y desde los sectores financieros, vetar toda acción tendiente a invertir en una justa distribución y financiamiento en favor de los más pobres.
8. Por ello, si bien coincido con la parte resolutive de la sentencia, considero necesario resaltar que **la prohibición de iniciativa de gasto de los parlamentarios no es absoluta** y debe analizarse siempre de manera que no impida la concreción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- S.



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Si bien adhiero plenamente a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 31796, Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado, formulo **fundamento de voto**, que expongo a continuación sobre la relación entre el principio presupuestario de sostenibilidad financiera y el principio estructural del Estado Social de derecho:

1. Como se señala en el fundamento 35 de la presente sentencia, un argumento esgrimido de la demandada es que este Tribunal ha legitimado la iniciativa de gasto del Poder Legislativo cuando se trata de derechos sociales fundamentales, a partir de la STC Exp. 00027-2021-PI/TC. Sobre el particular, en mi opinión la prohibición de iniciativa parlamentaria de gasto público es particularmente estricta cuando se menoscaba el **principio de sostenibilidad financiera**. Así, por ejemplo, si el gasto público se ejecuta de manera progresiva y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, como en el caso a que se refiere la precitada sentencia no hay vulneración a la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, especialmente cuando se trata de la tutela de derechos sociales fundamentales.
2. El régimen hacendístico y presupuestario integra la denominada Constitución Financiera, expresión que se origina en la doctrina alemana (*Finanzverfassung*), que está integrada por un conjunto de principios rectores de orden fundamental. A mi juicio, estos principios, que he desarrollado en el libro *Derecho Constitucional Económico*, en coautoría con Baldo Kresalja, son:
 - El principio de legalidad presupuestaria,
 - El principio de anualidad.
 - El principio de competencia o de coparticipación entre el ejecutivo y el legislativo.
 - El principio de anticipación.
 - El principio de unicidad y universalidad presupuestaria.
 - El principio de equilibrio presupuestario.
 - El principio de exclusividad presupuestaria.
 - El principio de justicia financiera.
 - El principio de administración común de recursos públicos.
 - El principio de publicidad y transparencia fiscal.
 - El principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.



3. La sentencia en el fundamento 32 señala acertadamente que la ley impugnada implica un desbalance en el presupuesto previamente establecido para el año en fiscal en curso. De este modo, el impacto financiero de la ley impugnada vulnera manifiestamente el principio presupuestario de *sostenibilidad de las finanzas públicas*.
4. El principio de sostenibilidad de las finanzas públicas es esencial para garantizar la vigencia efectiva del Estado social y democrático de derecho, que precisamente tutela los derechos sociales fundamentales, declarado en el artículo 44 de la Constitución:

[...] Si la Norma Suprema le asigna a este el cumplimiento de fines sociales, es condición necesaria para ello que se trate de un Estado financieramente sano, lo que implica que se constituya en un eficiente Estado recaudador de ingresos y prudente en el manejo del gasto público. Resulta obvio que un Estado deficitario, inflacionario y con una deuda externa impagable colapsará financieramente. En consecuencia, quedará impotente para cumplir los fines sociales del Estado y se descarrilará en la ingobernabilidad, abriendo las puertas para el surgimiento de los autoritarismos de nuevo cuño y para el sometimiento de la República al yugo financiero de poderes foráneos. Será otra vez más un inmaduro Estado populista –como muchas veces en América Latina- pero no un Estado social. En consecuencia, quienes postulamos un Estado social de derecho, debemos proponer la incorporación del principio de finanzas públicas sanas en la Constitución Económica o, en su defecto, en la ley de desarrollo constitucional en materia presupuestaria, pero como un instrumento para la consecución de la equidad fiscal y del gasto público social¹¹.

5. Así este Colegiado no puede resolver desde una torre de marfil, sino también debe tener en cuenta los impactos fiscales de las normas jurídicas que implican gastos públicos. En ese sentido, acudo a las opiniones técnicas del Consejo Fiscal, órgano autónomo que informa sobre la evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo, para analizar si se contraviene el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas. En el reciente Informe N° 03-2024-CF, se afirma que:

[...] Si bien es importante que el país mantenga indicadores fiscales favorables respecto a otros emergentes, el Consejo Fiscal también

¹¹ Kresalja Baldo y César Ochoa (2020). *Derecho Constitucional Económico*, Tomo II. Lima: Fondo Editorial PUCP, p. 347.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considera importante evaluar la evolución de estos indicadores en años recientes, *en los cuales se evidencia un deterioro de la posición fiscal del país*¹².

6. Anteriormente, en el Comunicado N° 03-2024-CF, el Consejo Fiscal:

[...] aunque el Consejo Fiscal concuerda con la necesidad de introducir modificaciones al sistema previsional peruano que apunten hacia la ampliación de la cobertura y a la mejora de las prestaciones, considera que la reforma *debe basarse en medidas que hayan sido debidamente cuantificadas y que no afecten la sostenibilidad de las finanzas públicas*, pues es la única forma de que estos cambios se puedan mantener en el tiempo”¹³.

7. En consecuencia, considerando adicionalmente el contexto de los indicadores fiscales actuales, sostengo que la Ley 31796 es inconstitucional por contravención manifiesta al principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

S.

OCHOA CARDICH

¹² Véase la *Opinión del Consejo Fiscal acerca de la evolución de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas macrofiscales durante el ejercicio fiscal 2023*, de 5 de julio de 2024. Disponible en: [https:// cf.gob.pe/p/documentos/](https://cf.gob.pe/p/documentos/)

¹³ Véase el *Comunicado que alerta sobre los cambios normativos al sistema previsional peruano aprobado por el Congreso de la República*, de 11 de junio de 2024. Disponible en: [https:// cf.gob.pe/p/documentos/](https://cf.gob.pe/p/documentos/)