Proyecto de Ley N°.....7560/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
11 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:17pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL DECRETO DE URGENCIA Nº 006-2024, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

El grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL DECRETO DE URGENCIA Nº 006-2024, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público, los cuales afectan a la negociación colectiva en el sector público.

Artículo 2.- Derogación de los Artículos 17 y 18

Se derogan los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024, los cuales imponen restricciones y limitaciones a la negociación colectiva en el sector público, cuyas medidas afectan negativamente los derechos laborales de los trabajadores del

sector público y obstaculizan el diálogo y la búsqueda de acuerdos entre las partes involucradas.

Artículo 3. Prohibición de Informe de Viabilidad Presupuestal

Se establece que la negociación colectiva en el sector público no podrá estar sujeta a ningún informe de viabilidad presupuestal. La exigencia de dicho informe atenta contra los derechos laborales de los trabajadores y limita la posibilidad de alcanzar acuerdos justos y equitativos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Derogatoria

Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley.

Lima, once de abril del año dos mil veinticuatro

CONGRESISTAS

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL DECRETO DE URGENCIA Nº 006-2024, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Tribunal Constitucional en la sentencia 00008-2003-PI/TC se ha pronunciado sobre las situaciones fácticas que justifican la expedición de un decreto de urgencia, con base en la interpretación sistemáticas de lo previsto por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución y el inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso, el Tribunal ha establecido los criterios sustanciales exógenos que deben justificar la expedición de los decretos de urgencia siendo estos: i) Excepcionalidad, en tanto debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles; ii) Necesidad, iii) Transitoriedad, en tanto no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, iv) Generalidad y v) Conexidad.

En particular resulta relevante transcribir lo que establece al respecto el TC en el fundamento 26 de la sentencia del pleno dictada en el expediente 00001-2021-PI/TC sobre la conexidad:

> **e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (STC 29/1982, fundamento 3).**

El debate sobre los convenios colectivos, incluyendo laudos arbitrales y su incidencia en el presupuesto de las entidades del sector público no es nuevo, recuérdese que hace más de 20 años se consignan normas restrictivas como las contenidas en el artículo 6° de las leyes de presupuesto, que casi en los mismos términos han reproducido la fórmula normativa, por tanto es a través de una medida como la contenida en el DU, en específico, al establecer que solo se pueden establecer condiciones económicas de carácter temporal que se modificará de manera instantánea, la justificación extraordinaria, que en este caso es revertir el déficit fiscal, tanto más que existen restricciones que se vienen dando a través del presupuesto multianual, la asignación fiscal y los informes de viabilidad presupuestal como condiciones previas y exigibles para suscribir convenios y acuerdos.

La negociación colectiva es un derecho fundamental de los trabajadores reconocido tanto a nivel nacional como internacional. Permite a los trabajadores organizarse y negociar condiciones laborales justas y equitativas. Sin embargo, los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 imponen la exigencia de un informe de viabilidad presupuestal como requisito para la negociación colectiva en el sector público, lo cual constituye una limitación injustificada y contraria a los derechos laborales.

Tal como lo establece los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024, Decreto de Urgencia que Establece Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera para la Sostenibilidad Fiscal, el Equilibrio Presupuestario y la Eficiencia del Gasto Público, la imposición de un informe de viabilidad presupuestal como requisito para la negociación colectiva en el sector público atenta contra los derechos laborales de los trabajadores. Esta medida limita la posibilidad de alcanzar acuerdos justos y equitativos, ya que condiciona la negociación a la disponibilidad presupuestal, sin considerar las necesidades y demandas legítimas de los trabajadores.

Ahora bien, en el artículo 17 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024, se dictan "*Medidas en materia de modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático para la implementación de las negociaciones colectivas en el nivel descentralizado*"; en el artículo 18 se dictan "Medidas en materia de negociación colectiva con incidencia económica para el año 2024" y en el artículo 19 se establece *"Responsabilidad y limitación sobre el uso de los recursos"*. Y, en el numeral 18.1 se establece que durante el año 2024 en los procesos de negociación colectiva en el sector estatal dentro del marco de la Ley N° 31188, en el nivel descentralizado por ámbito territorial, por entidad o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, *"los convenios colectivos y actas de conciliación que se suscriban, sólo pueden contender cláusulas que establezcan condiciones de trabajo o de empleo con incidencia económica de carácter temporal. Lo establecido en el presente numeral debe ser considerado*

en la emisión de laudos arbitrales, bajo responsabilidad." En el numeral 18.3 se establece que *"El funcionario o directivo público que suscriba convenios colectivos y actas de conciliación que contravengan lo establecido en el marco normativo vigente, son pasibles de responsabilidad civil, penal, administrativa y funcional."*

El sustento de la norma está desarrollada en la parte considerativa que hace referencia a la regla fiscal vigente para el año 2024, señalada en la Ley N° 31541 que dispone la adecuación a las reglas macro fiscales para el Sector Público No Financiero al contexto de reactivación de la economía, orientada a reducir el déficit fiscal en el año 2024, en tanto que este debe llegar al límite máximo de 2.0% del PBI a finales de 2024, lo que requiere una recuperación de los ingresos fiscales y una moderación del crecimiento del gasto público.

Se consignan cifras como la caída de ingresos fiscales en febrero de 2024 de -7,2% reflejo de la lenta recuperación de la actividad económica, por lo que resulta crucial la reducción del déficit fiscal para preservar la sostenibilidad fiscal.

A partir del contexto económico descrito, se sustenta la necesidad de dictar medidas que "*permitirán que las entidades ..., puedan realizar modificaciones con cargo a los créditos presupuestarios que les han sido asignados por la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, y sus modificatorias, con el objetivo de lograr los resultados programados evitando recurrir a mayores créditos suplementarios."* El objeto de la norma está expresado en el numeral 1.1 que viene a ser *"establecer medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público durante el Año Fiscal 2024, que permita el cumplimiento de las reglas fiscales previstas para el año 2024 ..."*

Como es de observarse, no existe una relación ni coherencia en las razones en que se sustenta o justifica el Decreto Legislativo con los procesos de negociación colectiva, en el nivel descentralizado, que se vienen desarrollando el año 2024, en tanto que, tratándose de temas que tengan incidencia presupuestal, entiéndase gasto, no son asumidos con cargo al presupuesto del presente año fiscal, sino que serán ejecutados con cargo al ejercicio 2025, sin embargo dispone medidas restrictivas acotando la posibilidad de acuerdos solo a temas "con incidencia económica de carácter temporal", que no son la finalidad de la norma.

En la práctica conllevará a posiciones extremas de las entidades, en primer término, porque no se establecen cuáles son los parámetros para establecer el carácter temporal ni cuál es ese período, pero la principal objeción es que el artículo 20 del Decreto Legislativo establece la vigencia hasta el 31 de diciembre del 2024 sin embargo extiende sus efectos al 2025.

Por otro lado, en los hechos generará problemas al extremo de sostener que, si se otorga una mejora de una condición económica, como por ejemplo refrigerio, sólo se pagaría el 2025 y no en adelante. La interpretación puede llevar a sostener que bajo el criterio de temporalidad sólo se paga en ese período y generar más conflictos en el ámbito laboral. Conforme a lo dispuesto en el numeral 17.2 del artículo 17 de la Ley 31188 el convenio colectivo *"Rige desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria que necesariamente rigen desde el 1de enero del año siguiente a su suscripción, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley."*

Por lo que, la derogación de los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 permitirá restablecer la plena vigencia de la negociación colectiva en el sector público. Esto garantizará que los trabajadores puedan ejercer su derecho a la negociación colectiva de manera libre y sin restricciones injustificadas. Asimismo, se eliminará la exigencia del informe de viabilidad presupuestal, lo cual permitirá un diálogo más equilibrado y respetuoso entre las partes involucradas.

La derogación de los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 generará diversos beneficios para los trabajadores del sector público. Entre ellos podemos señalar que con la derogación de los artículos mencionados se garantizará la protección de los derechos laborales de los trabajadores del sector público, permitiéndoles ejercer su derecho a la negociación colectiva de manera plena y sin restricciones injustificadas. Asimismo, la eliminación del requisito del informe de viabilidad presupuestal promoverá un diálogo más equilibrado y respetuoso entre los trabajadores y las entidades públicas. Esto facilitará la búsqueda de acuerdos justos y equitativos que beneficien a ambas partes.

Finalmente, debemos señalar que con la derogación de los artículos mencionados fortalecerá la democracia laboral al garantizar el ejercicio pleno del derecho a la negociación colectiva en el sector público. Esto contribuirá a la construcción de relaciones laborales más justas y equitativas.

Necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto de ley

Respecto de la necesidad de derogar los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 se fundamenta en la importancia de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público. Estos artículos imponen restricciones y limitaciones que afectan negativamente los derechos laborales de los trabajadores, obstaculizando el diálogo y la búsqueda de acuerdos justos y equitativos.

La negociación colectiva es un mecanismo fundamental para la protección de los derechos laborales y la construcción de relaciones laborales armoniosas. La imposición de restricciones injustificadas en este ámbito atenta contra los

principios de libertad sindical y diálogo social, generando desequilibrios y conflictos innecesarios.

Asimismo, el proyecto de ley que propone la derogación de los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 es viable desde el punto de vista jurídico y constitucional. La derogación de dichos artículos no contraviene ninguna disposición legal ni vulnera los principios fundamentales del ordenamiento jurídico peruano.

Asimismo, la derogación de los artículos mencionados es coherente con los estándares internacionales en materia de derechos laborales y negociación colectiva. El respeto y promoción de estos derechos son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia laboral y el desarrollo sostenible del país.

Ahora bien, el proyecto de ley también es oportuno en el contexto actual, ya que busca corregir una medida que afecta negativamente a los trabajadores del sector público. La derogación de los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 permitirá restablecer la plena vigencia de la negociación colectiva y promover un diálogo constructivo entre los trabajadores y las entidades públicas.

Además, la derogación de los artículos mencionados contribuirá a fortalecer las relaciones laborales en el sector público, fomentando la estabilidad y la armonía en el ámbito laboral. Esto tendrá un impacto positivo en la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, así como en el bienestar de los trabajadores y sus familias.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la norma derivada del proyecto de ley que deroga los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 tendrá un efecto significativo en la legislación nacional, especialmente en lo que respecta a la negociación colectiva en el sector público.

A continuación, se detallan los principales efectos de la vigencia de esta norma:

a) Restablecimiento de la plena vigencia de la negociación colectiva.
b) Protección de los derechos laborales.
c) Eliminación del requisito de informe de viabilidad presupuestal.
d) Fortalecimiento de las relaciones laborales.
e) Alineamiento con estándares internacionales.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A continuación, se presenta un análisis de los costos y beneficios asociados al proyecto de ley:

3. 1. Costos

Costos	Sustento
Posibles ajustes presupuestarios	La derogación de los artículos mencionados podría implicar la necesidad de realizar ajustes presupuestarios para garantizar la viabilidad de los acuerdos alcanzados en el marco de la negociación colectiva.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
Protección de los derechos laborales	La derogación de los artículos 17 y 18 del Decreto de Urgencia Nº 006-2024 permitirá proteger los derechos laborales de los trabajadores del sector público, garantizando su derecho a la negociación colectiva y a condiciones laborales justas y equitativas.
Mejora de las relaciones laborales	Al restablecer la plena vigencia de la negociación colectiva, se promoverá un ambiente de diálogo y colaboración entre los trabajadores y las entidades públicas.
Impacto positivo en la eficiencia y calidad de los servicios públicos	La promoción de un ambiente laboral favorable a través de la negociación colectiva contribuirá a mejorar la motivación y satisfacción de los trabajadores del sector público, y por ende en la eficiencia y calidad de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra relacionada con la Décima Primera Política de Estado "*Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*", que establece lo siguiente:

> *"Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente".*

Sobre todo, la presente iniciativa se encuentra directamente vinculado con la Décimo Cuarta Política del Acuerdo Nacional referido al *"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"*, que señala lo siguiente:

> *"Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se*

coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo."

Asimismo, se encuentra relacionada con la Vigésima Cuarta Política del Acuerdo Nacional referido a la "*Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente*", que establece lo siguiente:

"Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la

permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral".