CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:00pm

PROYECTO DE LEY QUE DEJA SIN EFECTO EL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO DE URGENCIA 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", REFERIDOS A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEJA SIN EFECTO EL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO DE URGENCIA 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", REFERIDOS A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

El objeto de la presente iniciativa es dejar sin efecto el artículo 18 del Decreto de Urgencia 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", referidos a la negociación colectiva, con finalidad de hacer prevalecer el derecho fundamental de negociación colectiva regulado en la Carta Magna.

Artículo 2. Efectos

Se deja sin efecto el artículo 18 del Decreto de Urgencia 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".

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 12:15:42-0500

C. ZEBALLOS M.

Francis J. Paredes C.

2

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **04** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7454/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; Y**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Nuestra Carta Magna en su artículo 28, establece respecto de los derechos laborales colectivos que: *"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: Garantiza la libertad sindical; Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado; y, Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones".*

A nivel internacional, el derecho a la negociación colectiva, se encuentra desarrollado en el Convenio Internacional del Trabajo (CIT) número 98, "Convenio sobre el derecho a la sindicación y de negociación colectiva" ratificado por el Perú el 13 marzo 1964 y el CIT número 154 (no ratificado por el Perú).

De otro lado, la Ley 31888 – "La Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal" promulgada el 02 de mayo del 2021, regula el derecho fundamental de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público.

En ese contexto, cabe recordar que, en su momento el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la Ley 31188, dejando vigente plenamente la posibilidad de negociación colectiva, es decir, que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, se realiza de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Convenio 98, y, el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, lo cual constituyó un reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores estatales.

Sin embargo, lamentablemente luego de promulgada la Ley 31188, diferentes entidades estatales, así como, el mismo Poder Ejecutivo, han emitido y/o promulgado una serie de normas, dispositivos, informes u opiniones institucionales vinculantes, que con un evidente

rango jerárquico normativo menor han pretendido desnaturalizar y vulnerar el derecho fundamental a la negociación colectiva.

Ejemplo de lo antes indicado, es el recientemente publicado Decreto de Urgencia 006-2024, con fecha 22 de marzo de 2024, que a través de su artículo 18, pretende vulnerar el derecho a la negociación colectiva regulado en la Carta Magna, así como, en la Ley 31188.

Así pues, dicho decreto restringe el derecho de negociación colectiva de nivel descentralizado, al suspender la negociación de remuneraciones durante el año 2024, situación que generaría un perjuicio a decenas de miles de trabajadores municipales y estatales, pues dicha norma limita la suscripción de convenios colectivos a aquellos relacionados solo con condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica y de carácter temporal.

La vigencia del artículo 18 del Decreto de Urgencia 006-2024, que nada tienen que ver con el alto interés público que exige la Constitución Política para la emisión de este tipo de norma, pretende a través de su materialización inconstitucional, limitar los convenios colectivos descentralizados a nivel territorial y por entidades públicas.

Es decir, las bases sindicales estarían impedidas de negociar dentro del convenio colectivo temas con incidencia económica, como, por ejemplo: vales de alimentos, bonos por productividad, horas extras, y, cualquier otro tipo de incidencia económica patrimonial.

Esta norma atentatoria del derecho fundamental a la negociación colectiva, no es reciente, en realidad sigue la línea del derogado Decreto de Urgencia 014-2019, que en el mismo sentido suspendió la negociación colectiva del año 2020 con el fin de dotar al Ministerio de Economía y Finanzas de un control previo y concurrente en la negociación colectiva centralizada, manipulando el espacio fiscal, los plazos y anticipando, así como, el cierre de información para la programación presupuestaria.

Del análisis del artículo 18 del Decreto de Urgencia 006-2024, se evidencia una evidente inconstitucionalidad, pues contradice flagrantemente a la Ley 31188, al atentar contra la autonomía colectiva prevista en el artículo 3 literal a); el derecho a negociar

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

remuneraciones, previsto en el artículo 6.2; y, el derecho al carácter permanente de las cláusulas del convenio dispuesto por el artículo 17, numeral 5).

En este punto es importante precisar que los decretos de urgencia son normas con rango y fuerza de ley mediante las cuales se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con excepción de la tributaria. Es decir, el Poder Ejecutivo, fundamenta dicha potestad en el interés nacional y la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles.

Al respecto el artículo 118, numeral 19 de la Constitución Política[1] señala, como facultad del presidente de la República: "*Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia*".

En cuanto a la justificación de las medidas extraordinarias, el autor Marienhoff, citado por Herrera[2], indica que: "*éstas debían dictarse cuando exista una urgente necesidad nacional, que no es de carácter genérico sino específico, agudo, de súbita aparición y de impostergable atención dada su anormalidad y la eventual gravedad de sus consecuencias*".

Complementando lo antes indicado, el autor García[3] señala que: "*la situación configurada sea imprevisible y no pueda ser afrontada de otra manera, como en el caso de terremotos, invasiones, huracanes, emergencias económicas, etc. Pues para regular las situaciones normales, el Poder Ejecutivo cuenta con los decretos supremos ordinarios*".

Lo expuesto por los autores citados, no hacen sino establecer fehacientemente que los decretos de urgencia que emita el presidente de la República, deben estar justificados en

---

[1] https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-noviembre2022.pdf

2 https://www/LasMedidasExtraordinariasYLosDecretosDeUrgencia.pdf

3 https://www/LasMedidasExtraordinariasYLosDecretosDeUrgencia.pdf

urgentes necesidades nacionales de características tales que sean impostergables y que, de no dictarse dicha norma, generaría graves consecuencias en la población.

Así pues, la propia Constitución Política exige que no se trate de un asunto privado o particular, sino que el decreto este amparado en el interés nacional, es decir, la norma debe darse en función a un alto interés público, situación que no se cumple en el artículo 18 del Decreto de Urgencia 006-2024.

De allí que, el Tribunal Constitucional, analizando el tema, se haya pronunciado en el Expediente 008-2003-AI/TC [4], indicando lo siguiente:

> *(...) "60. Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:*
>
> *a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables.*
>
> *b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.*
>
> *c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.*
>
> *d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia,*

[4] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

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

Lo dispuesto por el Tribunal Constitucional adquiere especial relevancia, pues los decretos de urgencia, no solo requieren de una serie de condiciones para su validez, como lo señala la Constitución Política, sino además que se debe interpretar que circunstancias fácticas sirvieron de justificación a su promulgación, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una excepción al principio general que dispone que las normas con fuerza de ley son dictadas por el Congreso de la República.

Expuesto esto, el análisis del Decreto de Urgencia 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", se advierte que:

i) El artículo 18 de la norma en comento no está orientado a revertir una situación extraordinaria e imprevisible; es decir, no materializan la función de excepcionalidad, por el contrario, terminan trasgrediendo el derecho fundamental de negociación colectiva.

ii) El artículo 18 de la norma en comento no está relacionado con la prevención de daños que devengan en irreparables; es decir, no materializan la función de necesidad; por el contrario, terminan trasgrediendo el derecho fundamental de negociación colectiva.

iii) El artículo 18 de la norma en comento no dispone un período transitorio por necesidad y urgencia, pues si bien establece una vigencia de las medidas, estas terminan por desnaturalizarse, pues existe una continuidad en el tiempo de diferentes decretos de urgencia que mantienen la situación original, es decir, no materializan la función de transitoriedad, por el contrario, terminan trasgrediendo el derecho fundamental de negociación colectiva.

iv) El artículo 18 de la norma en comento no tiene como fundamento el interés nacional, entendido como el beneficio e interés general de la comunidad, es decir, no materializan la función de generalidad, por el contrario, terminan trasgrediendo el derecho fundamental de negociación colectiva.

v) El artículo 18 de la norma en comento no tiene una vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes; ya que no estamos ante una situación extraordinaria, es decir, no materializan la función de conexidad, por el contrario, terminan trasgrediendo el derecho fundamental de negociación colectiva.

Finalmente, es oportuno señalar que el principio de jerarquía implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Así lo ratifica el autor (Requena, 2004) cuando indica que: "*Es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella*". (p.133)

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que, en este tipo de normas, el Congreso como titular de la potestad legislativa del Estado tiene la última palabra al respecto pues si bien emanan directamente del ejecutivo, tienen fuerza transitoria y validez provisional, la presente iniciativa pretende derogar dichas normas que devienen en inconstitucionales por incumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso 19 del artículo 118 de la

Constitución Política del Perú, así como, porque su aplicación vulnera directamente lo establecido el artículo 28 de la norma suprema.

Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La iniciativa no vulnera normas constitucionales ni de otro tipo, por el contrario, maximiza la aplicación efectiva de los derechos fundamentales regulados por nuestra Carta Magna, lo que conlleva a mantener la seguridad jurídica y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho que rige nuestro ordenamiento jurídico.

Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no generara gasto adicional para el tesoro público; pues deja sin efectos jurídicos a un decreto supremo que no cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos. El siguiente cuadro resume el costo beneficio de la presente iniciativa:

BENEFICIOS	COSTOS
- *Materializa efectivamente los derechos fundamentales regulados en la Constitución Política y Tratados Internacionales.* - *Corrige los excesos de poder que generan inseguridad jurídica y atentan contra el Estado Constitucional y Democrático de Derecho que rige nuestro ordenamiento jurídico.*	*-No genera costos económicos pues se trata de la derogación de una norma que no tiene repercusiones en el tesoro público.*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente propuesta legislativa está relacionada con las siguientes políticas de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho (Política 1); Afirmación de un Estado de Eficiente y Transparente (Política 24); y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe