Proyecto de Ley N° 10942/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
28 ABR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:50

PROYECTO LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1666 POR VULNERAR PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y EXCEDER LOS LÍMITES DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA OTORGADA AL PODER EJECUTIVO

La Congresistas de la República, **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS** del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, 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 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1666 POR VULNERAR PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y EXCEDER LOS LÍMITES DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA OTORGADA AL PODER EJECUTIVO

Artículo Único. Derogación del Decreto Legislativo N.º 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público

Deróguese el Decreto Legislativo N.º 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contados a partir de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

mayo del 2025.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 14:32:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 16:51:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2025 11:09:48-0500

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2025 11:09:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 13:34:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 14:54:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 13:40:10-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley tiene como finalidad la derogación del Decreto Legislativo N.º 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, por vulnerar principios fundamentales del orden democrático, como la autonomía institucional, el equilibrio de poderes y el respeto a los derechos laborales. Esta norma, lejos de consolidar un marco normativo existente, crea un régimen nuevo, centralizado y obligatorio, que otorga al Poder Ejecutivo un control normativo y operativo indebido sobre todo el aparato estatal.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 104 que el Congreso puede delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, pero dicha delegación debe ser expresa, limitada y sujeta a control posterior. [1] La Ley N.º 32089 facultó al Ejecutivo a legislar durante 90 días en materias específicas como la reactivación económica, equilibrio fiscal y gestión fiscal de recursos humanos, con la condición expresa de no modificar leyes de presupuesto, endeudamiento o equilibrio financiero.[2]

Pese a ello, el Decreto Legislativo N.º 1666 desborda ampliamente estos límites. En lugar de consolidar el marco vigente, crea un sistema integral y obligatorio para el control de los ingresos, derechos y obligaciones del personal público, mediante mecanismos como el AIRHSP (Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público) y el Catálogo Único de Conceptos (CUC).

Esta norma otorga al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), facultades interpretativas, regulatorias y resolutivas sobre derechos laborales, pensiones, sentencias judiciales, bonificaciones, negociaciones colectivas y cualquier pago relacionado al personal público, lo que representa una extralimitación funcional y normativa.

Por ejemplo, el Seguro Social de Salud (EsSalud), entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, se financia exclusivamente con recursos propios según la Ley N.º 27056. Sin embargo, el Decreto Legislativo N.º 1666 le exige subordinar sus escalas remunerativas, pagos previsionales y planillas al sistema de validación técnica del MEF. Esto desconoce su independencia financiera y administrativa.[3]

En el caso de las universidades públicas, conforme al artículo 18 de la Constitución, gozan de autonomía económica, académica y administrativa. No obstante, el decreto en cuestión impone un régimen uniforme de validación presupuestal y aprobación de planillas que limita su capacidad para gestionar recursos humanos y ejecutar su presupuesto según sus propios fines.

Igualmente, los gobiernos regionales y locales reconocidos en los artículos 188 y 189

---

[1] Constitución Política del Perú. (1993).
[2] Ley N.º 32089. (2024). *Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación, calidad regulatoria y seguridad.*
[3] Ley N.º 27056. *Ley de Creación del Seguro Social de Salud – EsSalud.*

de la Constitución como autónomos ven vulnerada su facultad de determinar estructuras de personal y políticas de remuneración adaptadas a su realidad territorial. El sistema único que impone el Decreto Legislativo N.º 1666 impide que se ejerzan competencias descentralizadas de manera efectiva.

Uno de los aspectos más graves es la subordinación del cumplimiento de convenios colectivos, laudos arbitrales y sentencias judiciales a la validación técnica del MEF. Esto significa que los derechos reconocidos por ley, por negociación colectiva o por resoluciones judiciales firmes no pueden ejecutarse si no son previamente aprobados por la DGGFRH.

Este punto vulnera directamente el artículo 139.2 de la Constitución, que reconoce el principio de cosa juzgada y la obligatoriedad de las resoluciones judiciales. Además, afecta el derecho constitucional a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28, al condicionar su cumplimiento a criterios técnicos y presupuestales unilaterales.

El Decreto Legislativo N.º 1666 impone la aplicación obligatoria del Catálogo Único de Conceptos (CUC) a todas las entidades del Estado, sin distinguir entre aquellas sujetas al Tesoro Público y aquellas que se financian con recursos directamente recaudados. Esta uniformidad forzada desconoce el principio de especialidad normativa y la diversidad organizacional del Estado.[4]

A nivel normativo, el decreto se presenta como una norma técnica, pero en realidad contiene disposiciones con efecto sustantivo y de cumplimiento obligatorio, que alteran el contenido de leyes vigentes y restringen derechos reconocidos legalmente. En consecuencia, se configura una usurpación del poder legislativo.

ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido clara al establecer que la delegación de facultades legislativas debe interpretarse de manera restrictiva y no puede utilizarse para modificar el equilibrio institucional del Estado. En la sentencia del Exp. N.º 00022-2011-PI/TC[5], el Tribunal señaló que el Poder Ejecutivo no puede asumir competencias del Congreso ni establecer reformas estructurales sin deliberación parlamentaria. En dicho fallo, el Tribunal precisó:

> *"La habilitación que hace el Congreso al Ejecutivo para emitir normas con rango de ley debe interpretarse de manera restrictiva, y no puede ser entendida como una autorización general para modificar el diseño constitucional o legal del Estado ni para establecer reformas estructurales que, por su naturaleza, requieren deliberación democrática" (STC Exp. N.º 00022-2011-PI/TC, fundamento jurídico 13).*[6]

El Decreto Legislativo N.º 1666, si bien fue emitido al amparo de la Ley N.º 32089, excede claramente la finalidad de la delegación otorgada. Dicha ley autorizaba al

---

[4] Decreto Legislativo N.º 1666. (2024). *Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.*
[5] Tribunal Constitucional del Perú. (2012). *Sentencia del Exp. N.º 00022-2011-PI/TC.*
[6] Idem

Ejecutivo a consolidar el marco normativo vigente en materia de gestión fiscal de los recursos humanos, más no a crear un nuevo régimen obligatorio, con alcance transversal, que impone validaciones técnicas del MEF para ejecutar conceptos remunerativos, previsionales y decisiones judiciales. Esta modificación no técnica, sino estructural, requiere control legislativo, tal como señala la citada jurisprudencia.

El Tribunal también ha reiterado que la delegación legislativa no puede sustituir el procedimiento parlamentario ordinario ni ser utilizada como vehículo para reformar el funcionamiento del Estado sin debate público ni aprobación del Congreso. El Decreto Legislativo N.º 1666, al reconfigurar las reglas de ejecución del gasto en personal, no se limita a consolidar normas existentes, sino que crea un sistema nuevo con controles obligatorios por parte del MEF, lo que lo coloca fuera de los límites constitucionales.

Asimismo, esta norma afecta directamente la autonomía institucional de organismos constitucionales como el Congreso, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y entidades autónomas como EsSalud y universidades públicas. Al exigir la validación previa del MEF para ejecutar decisiones internas sobre personal y presupuesto, se produce una subordinación funcional que vulnera el principio de separación de poderes y la autonomía administrativa reconocida por mandato constitucional y legal.

La gravedad de esta afectación radica en que se rompe el equilibrio de competencias, desplazando al Congreso de su función de dictar leyes en materia de presupuesto y permitiendo que el Ejecutivo mediante una oficina técnica se constituya en ente autorizador de derechos ya reconocidos por ley, por laudos arbitrales o por sentencias judiciales. Este uso indebido de una delegación acotada configura un acto inconstitucional de concentración de poder normativo y operativo.

VULNERACIÓN A LOS DERECHOS LABORALES

El Decreto Legislativo N.º 1666 vulnera de manera directa el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, consagrado en el artículo 28 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, al establecer que los convenios colectivos y laudos arbitrales sólo podrán ejecutarse previa validación técnica y presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta condición, impuesta unilateralmente por el Ejecutivo a través del AIRHSP y el Catálogo Único de Conceptos (CUC), desnaturaliza la fuerza vinculante de los pactos colectivos, vaciando de contenido su ejecución.

Esta subordinación del derecho colectivo constituye una regresión normativa prohibida por el principio de progresividad en materia de derechos sociales. El Tribunal Constitucional, en la STC Exp. N.º 00009-2010-PI/TC, ha señalado que "el derecho a la negociación colectiva implica no solo la posibilidad de pactar, sino también de que lo pactado sea ejecutado". [7] Por tanto, cualquier obstáculo que impida la ejecución automática de un convenio colectivo vulnera el núcleo esencial del derecho fundamental reconocido tanto por la Constitución como por los convenios internacionales ratificados por el Estado peruano.

[7] STC Exp. N.º 00009-2010-PI/TC

El Perú es parte del Convenio N.º 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y del Convenio N.º 151 sobre las relaciones laborales en la administración pública, ambos vigentes y de cumplimiento obligatorio conforme al artículo 55 de la Constitución. La Comisión de Expertos de la OIT ha reiterado que los convenios colectivos deben tener eficacia jurídica inmediata y que el sometimiento a condiciones presupuestales ex post constituye una forma de limitación indebida. [8]

En el caso específico de EsSalud, el impacto ha sido especialmente grave. Mediante oficios remitidos al Congreso por organizaciones sindicales como la CUT EsSalud Sede Central, se ha reportado la imposibilidad de ejecutar beneficios pactados como bonificaciones o pagos por sentencias judiciales por la negativa del MEF de registrar los conceptos en el sistema AIRHSP. Esto afecta directamente a más de 25 mil trabajadores de salud, en su mayoría con contratos estables, generando no solo perjuicio económico, sino un debilitamiento de la confianza institucional en la negociación colectiva.

La intervención del MEF como filtro o supervisor de acuerdos colectivos, siendo una entidad no parte en la relación laboral ni en el proceso de arbitraje, constituye además una infracción al principio de libertad sindical y al de autonomía colectiva. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC Exp. N.º 00026-2012-PI/TC) ha establecido que la libertad sindical implica también la posibilidad de "pactar con efectos vinculantes y sin interferencias indebidas del empleador ni del Estado", lo cual no ocurre cuando la validez del pacto depende de una entidad externa ajena a la negociación.[9]

Es decir, el Decreto Legislativo N.º 1666, al someter la ejecución de derechos colectivos laborales a una aprobación técnica del MEF, infringe el artículo 28 de la Constitución, los Convenios N.º 98 y N.º 151 de la OIT, así como la jurisprudencia constitucional vigente. Su derogación es necesaria no sólo por razones de legalidad, sino como una medida correctiva para restablecer el valor jurídico, político y social del derecho a la negociación colectiva y la autonomía sindical en el sector público.

II.- MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú.
2. Reglamento del Congreso de la República.
3. Decreto Legislativo N.º 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
4. Ley N.º 27056 – Ley de creación del Seguro Social de Salud (EsSalud).

III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia del Decreto Legislativo N.º 1666 ha generado serias distorsiones en el orden jurídico nacional, al superponerse a normas de mayor jerarquía sin haber

[8] Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).
[9] STC Exp. N.º 00026-2012-PI/TC

pasado por el procedimiento legislativo ordinario. Al imponer la validación previa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para ejecutar conceptos remunerativos, sentencias judiciales o convenios colectivos, la norma ha alterado el régimen previsto en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, lo cual vulnera el principio de reserva de ley en materia presupuestaria previsto en la Constitución. Esta superposición normativa implica un uso indebido de las facultades delegadas, al otorgar al Ejecutivo un poder de control presupuestal que no le ha sido constitucionalmente asignado.

Asimismo, el Decreto entra en conflicto con leyes especiales vigentes como la Ley N.º 27056 – Ley de EsSalud, que garantiza la autonomía financiera y operativa de dicha institución. Al obligarla a registrar y someter a validación todas sus decisiones en materia de personal ante el MEF, se desconoce su régimen de financiamiento con recursos propios, afectando además la validez inmediata de convenios colectivos y laudos arbitrales. Esto genera inseguridad jurídica para los trabajadores, debilita el principio de progresividad en derechos laborales, y crea un régimen paralelo de validación que desnaturaliza el contenido de las normas vigentes.

Es decir, el Decreto Legislativo N.º 1666 no solo afecta principios constitucionales como la separación de poderes, la autonomía institucional y la jerarquía normativa, sino que también distorsiona la operatividad de leyes presupuestales, laborales y administrativas que requieren ejecución directa.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La derogación del Decreto Legislativo N.º 1666 implica costos mínimos en términos administrativos y operativos, pero los beneficios superan ampliamente dichas implicancias. A continuación, se presenta un análisis comparativo en formato de tabla que permite visualizar los impactos esperados en diferentes dimensiones del sistema público.

Tabla N° 01

	Costos	**Beneficios**
Legal	Adecuación de normas secundarias del MEF como AIRHSP y CUC.	Reafirma la supremacía constitucional, el principio de legalidad y respeta los límites de la delegación legislativa.
Institucional	Reorganización administrativa menor en el MEF respecto al control de planillas.	Fortalece la autonomía de EsSalud, universidades, gobiernos regionales, el Congreso y otros organismos constitucionales.

Administrativo	Fortalecimiento de controles internos en entidades públicas.	Mejora la eficiencia al eliminar duplicidades de validación y acelera procesos de ejecución presupuestal.
Laboral y sindical		Restituye el derecho efectivo a la negociación colectiva y ejecución de laudos arbitrales, conforme a la Constitución y la OIT.
Económico y presupuestal	No se generan gastos nuevos.	Se elimina el bloqueo en la ejecución de presupuestos ya aprobados. No afecta el equilibrio fiscal.
Político y democrático	Percepción de menor control del Ejecutivo sobre el gasto.	Reequilibra competencias, refuerza el rol del Congreso y fortalece la democracia institucional.

V.- VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con el punto IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado específicamente en el punto 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

VI.- RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2024-2025, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

- 1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE

DERECHO