

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 19 de marzo de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el martes 24 de setiembre de 2024.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Mediante el Oficio 259-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1666, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 24 de setiembre de 2024; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 25 de setiembre de 2024.

Finalmente, a través del Oficio 0209-2024-2025-CCR/CR, de fecha 30 de setiembre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1666 tiene 21 artículos, 8 disposiciones complementarias finales y cuatro disposiciones complementarias transitorias. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, la Planilla Única del Sector Público y otros aspectos relacionados con la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- El **artículo 2** dispone que adicionalmente a los principios de la administración financiera del sector público y los derechos públicos en lo que resulte aplicable, la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público se rige por los principios de: disciplina normativa y exclusividad.
- El **artículo 3** menciona que se aplica a las entidades del Sector Público, definidas por la normativa de la Administración Financiera del Sector Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1436, con excepción de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y del Banco Central de Reserva del Perú.
- El **artículo 4** dispone las siguientes definiciones:
 - **El aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP):** es la herramienta informática que contiene el registro de la información de los datos personales, puestos, posiciones, conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, montos por cada concepto, obligaciones y aportaciones a cargo de las entidades del Sector Público, incluyendo aquellos reconocidos mediante convenios colectivos y laudos arbitrales, así como los ordenados por mandatos judiciales.
 - **Aportes del Estado:** Son los pagos al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud que realizan las entidades del Sector Público a favor de sus trabajadores y que se efectúan sobre la base de los conceptos de ingresos del personal de naturaleza remunerativa y de carácter pensionable. Comprende también los pagos a los fondos de salud, pensiones y vivienda que realizan las entidades del Sector Público a favor del personal militar y policial. Asimismo, comprende el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, Fondo de Seguro de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Cesación y otros regulados por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o decreto supremo.

- **Catálogo Único de Conceptos (CUC):** Es el instrumento que contiene la relación de los conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público correspondientes a los recursos humanos del Sector Público; así como montos, beneficiarios, marco normativo habilitante y otras variables que permitan su validación.
- **Gastos por encargo:** Son los gastos por viáticos, estipendios, subvenciones de las modalidades formativas, propinas y otros otorgados en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o de un decreto supremo, y se registran en el CUC, según corresponda.
- **Ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público:** Son los conceptos de ingresos financiados por fondos públicos que corresponden al personal activo y a los pensionistas, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales, carreras especiales y regímenes previsionales a cargo del Estado, según corresponda; y, comprende los Ingresos del Personal, Aportes del Estado, las Pensiones, Otros conceptos que el Estado otorga a los pensionistas, y los Reconocimientos Estatales, así como Gastos por Encargo.
- **Ingresos del Personal:** Son las contraprestaciones en dinero y de libre disponibilidad, permanentes o periódicas, excepcionales u ocasionales que otorgan las entidades del Sector Público al personal activo, bajo los diferentes regímenes laborales, contractuales y carreras especiales, las mismas que comprenden remuneraciones, compensaciones económicas, entregas económicas, valorizaciones, bonificaciones, asignaciones, retribuciones, incentivos, beneficios, así como otros de similar naturaleza otorgados en el marco de una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, convenios colectivos,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

actas de conciliación o laudos arbitrales, en lo que corresponda, así como los ordenados por mandatos judiciales.

- **Otros conceptos que el Estado otorga a los pensionistas:** Comprende cualquier concepto de ingreso distinto a la pensión que se paga por tener la calidad de pensionista, entre los que se encuentran los aguinaldos por Fiestas Patrias y por Navidad según el régimen previsional, u otros conceptos otorgados de manera excepcional, aprobados mediante una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central. No incluye los devengados por el pago de conceptos que se generaron cuando el actual pensionista estaba en actividad.
- **Pensiones:** Son prestaciones económicas que se otorgan periódica y permanentemente a una persona que ha cumplido con los requisitos establecidos en la normativa de la materia, aprobadas por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y/o decreto supremo, incluye las pensiones por vejez, incapacidad y sobrevivencia, cuando corresponda.
- **Pensiones no contributivas:** Son aquellas prestaciones económicas otorgadas por entidades del Sector Público a personas no aportantes a un régimen previsional, con el objeto de evitar que dichas personas caigan en algún tipo de vulnerabilidad. Se aprueban mediante una Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central. No generan pensiones de sobrevivencia.
- **Personal activo:** Es toda persona natural que mantiene un vínculo laboral con cualquiera de las entidades del Sector Público; asimismo, comprende, al personal contratado en el marco de la Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dicta otras disposiciones; y, al personal contratado bajo los alcances del Decreto Ley N° 25650, Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- **Planilla Única del Sector Público:** Es el instrumento que contiene la información sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, la misma que es gestionada a través del AIRHSP o el sistema informático que haga sus veces. Dicha información constituye la única fuente para la autorización de pago de dichos ingresos.
 - **Reconocimientos Estatales:** Son las subvenciones y subsidios que, bajo cualquier denominación, otorga el Estado a aquellas personas que han desarrollado una labor o contribución a la sociedad de trascendencia nacional en beneficio del país. Son creados por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central.
 - **Regímenes previsionales a cargo del Estado:** Son los regímenes contributivos de pensiones a cargo del Estado, respecto de los cuales efectúan aportaciones los trabajadores de las entidades del Sector Público o del Sector Privado, así como los regímenes no contributivos.
- El **artículo 5** establece que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, a cargo de la DGGFRH:
- Forma parte de la Administración Financiera del Sector Público e integra el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Se define como la formulación de la política fiscal en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a través del análisis técnico, económico y financiero, a fin de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.
 - Comprende la evaluación, validación y registro de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, con transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia, observando los principios de equilibrio fiscal y la programación multianual; así como, las reglas macrofiscales y para la estabilidad presupuestaria de cada año fiscal, previstos en la normativa de la materia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- El **artículo 6** establece que la cobertura de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público comprende las acciones de evaluación, validación y registro de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.

La cobertura de evaluación, validación y registro de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público comprende a las entidades del Sector Público No Financiero siguientes:

- Entidades Públicas:
 - Gobierno Nacional que comprende a: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República; Universidades Públicas.
 - Gobiernos regionales.
 - Gobiernos locales.
 - Organismos públicos de los niveles de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.
 - Seguro Social de Salud (EsSalud).
- Empresas públicas no financieras del Gobierno Nacional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).
- La cobertura de registro de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público comprende a las siguientes entidades:
 1. Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.
 2. Empresas Públicas Financieras:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- Empresas Públicas Financieras del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, fuera del ámbito del FONAFE
 - Empresas Públicas Financieras bajo el ámbito del FONAFE.
 - 3. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como: cajas de pensiones militar policial y administradores de fondos públicos.
 - 4. Otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos.
- El **artículo 7** establece reglas de implementación de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público se observan las siguientes reglas:
- Las medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que impliquen el uso de fondos públicos, se autorizan por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, convenios colectivos, actas de conciliación o laudos arbitrales, para lo cual dichas medidas previamente deben estar supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, así como, de corresponder, contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGGFRH y de la Dirección General de Presupuesto Público.
 - Respecto de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad y Bonificación por Escolaridad, se establece lo siguiente:
 - a) Las entidades del Sector Público otorgan a sus funcionarios, servidores y/o pensionistas, doce (12) remuneraciones y/o pensiones anuales, una Bonificación por Escolaridad, un

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

aguinaldo por Fiestas Patrias y por Navidad o una gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, según lo establecido en las normas de cada régimen laboral o previsional.

- b) Las escalas de ingresos y los reajustes que fueren necesarios durante el año fiscal para los pliegos presupuestarios se autorizan por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central y se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas a propuesta del Titular del sector correspondiente, previa opinión técnica favorable de la DGGFRH y de la Dirección General de Presupuesto Público.
- c) Las Leyes de Presupuesto del Sector Público fijan los montos por concepto de Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, según corresponda, y Bonificación por Escolaridad. El otorgamiento en cada año fiscal de los conceptos antes señalados es reglamentado mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la DGGFRH.
- d) El personal que percibe beneficios de igual o similar naturaleza señalados en el literal anterior mantiene su percepción en el marco de la normativa específica, quedando prohibida la entrega de los beneficios aprobados en las leyes de presupuesto del Sector Público.
 - La distribución porcentual con cargo a fondos públicos, para el otorgamiento de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.
 - Los sistemas de remuneraciones de carácter vinculante entre entidades o por cargos estructurales o puestos, debiendo respetarse estrictamente las políticas de ingresos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

correspondientes a los recursos humanos del Sector Público aprobadas por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central.

- Mecanismos de referencia o indexación en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.
- Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad de quien la emite y/o apruebe, así como del Titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda.
- Se prohíbe la fijación y los pagos de Ingresos del Personal y Aportes del Estado a personas naturales, en moneda extranjera, incluidos los que provengan de Convenios de Administración de Recursos, Costos Compartidos, Convenios de Cooperación Técnica o Financiera y similares. No se encuentra comprendido en los 1 alcances del presente numeral el personal que presta servicios en el exterior.
- Para las convocatorias de personal, las plazas, puestos o posiciones presupuestadas a cubrir deben registrarse previamente en el AIRHSP, quedando prohibida la suscripción de los contratos sin la existencia de los registros en el AIRHSP, bajo responsabilidad del Titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda, del Jefe de la Oficina de Administración y del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o quienes hagan sus veces en la entidad.
- El monto de las pensiones a cargo del Estado se determina al momento de la contingencia, esto es, cuando se cumplen con los requisitos para el acceso a la pensión; y, en el caso de los Reconocimientos Estatales, en la fecha en que se emite la resolución que otorga el Reconocimiento Estatal a cada uno de sus perceptores.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- El **artículo 8** menciona que Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos es la encargada de formular la política fiscal en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a través del análisis técnico, económico y financiero, a fin de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.

Dicha dirección tiene competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materia de sus competencias, y para desarrollar normas sobre dichas materias; interpretar el sentido o alcances de una norma jurídica, o sobre la naturaleza jurídica de la institución o materia comprendida en una norma de efectos generales, sin referencia a casos concretos. Asimismo, emite opinión respecto a compensaciones no económicas, en caso la propuesta tenga efectos fiscales.

- El **artículo 9** señala que las funciones de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos son:
- Formular propuestas normativas en materias de su competencia, así como sobre los instrumentos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
 - Aprobar directivas y lineamientos para la gestión eficiente de los fondos públicos destinados a las materias de su competencia, alineados con los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal; así como para la implementación de los instrumentos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
 - Emitir opinión vinculante, de manera exclusiva y excluyente, en materias de su competencia.
 - Interpretar sobre el sentido o alcances de una norma jurídica, o sobre la naturaleza jurídica de la institución o materia comprendida en una norma de efectos generales, sin referencia a casos concretos, en materias de su competencia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- Emitir opinión respecto de las compensaciones no económicas, en caso la propuesta tenga efectos fiscales.
- Emitir opinión sobre las propuestas de normas en materias de su competencia, así como sobre los instrumentos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.
- Emitir opinión sobre las propuestas de escalas de Ingresos del Personal.
- Realizar el análisis técnico, económico y financiero, estadísticas, estudios de investigación y documentos técnicos en materias de su competencia; así como, emitir opinión sobre los costos, en el marco de la programación multianual de fondos públicos.
- Emitir opinión sobre el proyecto de Presupuesto Analítico del Personal (PAP) e cada entidad del Sector Público, previo a su aprobación.
- Administrar la Planilla Única del Sector Público a través del AI RHSP o sistema informático que haga sus veces.
- Gestionar el Proceso de validación del Pago de Planillas a través del MCPP Web o sistema informático que haga sus veces.
- Establecer los procedimientos, reglas de negocio y funcionalidades de los sistemas informáticos que soportan procesos de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, así como la gestión de la información de dichos sistemas Y informáticos.
- Validar los montos de las valorizaciones de los puestos determinados en el marco de la implementación del régimen del Servicio Civil regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, así como emitir opinión respecto de la valorización de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

puestos propuesta en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE).

- Participar y emitir opinión, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, en las negociaciones de convenios internacionales y los tratados en materia de seguridad social en pensiones a cargo del Estado.
- El **artículo 10** indica que la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público comprende los siguientes procesos:
- Programación Multianual de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público.
 - Gestión de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público.
 - Evaluación de los Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público.
- **Artículo 11** ordena que la Programación Multianual de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público, dentro del Proceso de Programación de Recursos Públicos de la Administración Financiera del Sector Público, se refiere a la determinación del costo de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, en un horizonte de tres años, incluyendo la proyección de los costos de aquellas medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a ser implementadas en dicho periodo.
- **Artículo 12** menciona que la Gestión de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público, dentro del Proceso de Gestión de Recursos Públicos de la Administración Financiera del Sector Público, se refiere al seguimiento y verificación de la consistencia de la ejecución del gasto en materia los ingresos correspondientes a los recursos humanos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

del Sector Público, con la información registrada en el aplicativo informático que gestione la Planilla Única del Sector Público y el MCPP Web, según corresponda. También comprende la verificación del cumplimiento de las normas que regulan el registro en dicho aplicativo informático y su actualización.

- El **artículo 13** explica sobre la evaluación de los Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público.
- El **artículo 14** indica que los instrumentos de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público son:
 - Planilla Única del Sector Público.
 - Proceso de Validación del Pago de Planillas
 - Catálogo Único de Conceptos (CUC).
 - Interoperabilidad de información en recursos humanos.
- El **artículo 15** indica que la Planilla Única del Sector Público contiene la información sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, así como la información de la cantidad de plazas, puestos y posiciones previstas y financiadas. Dicha información constituye la única fuente para la autorización de pago de tales ingresos y es gestionada a través del AIRHSP, o sistema informático que haga sus veces.
- El **artículo 16** hace referencia al registro de información en el AIRHSP.
- El **artículo 17** señala que el Proceso de Validación del Pago de Planillas permite conciliar de manera integral los datos de las planillas de pago de las entidades con la información registrada en el AIRHSP, o sistema informático que haga sus veces, a efectos del adecuado pago de los

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a través del Módulo de Control de Pago de Planillas Web (MCPW Web) o sistema informático que haga sus veces.

Bajo responsabilidad de la máxima autoridad administrativa, las entidades del Sector Público se encuentran obligadas a validar sus planillas de pago a través del MCPW Web, o sistema informático que haga sus veces, de acuerdo con las disposiciones que establezca la DGGFRH.

➤ El **artículo 18** desarrolla sobre el Catálogo Único de Conceptos (CUC) comprende:

- La relación de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, sus respectivos montos, los beneficiarios de cada concepto y sus características aplicables respecto del personal activo, pensionistas de los regímenes previsionales a cargo del Estado, beneficiarios de Gastos por Encargo según corresponda, pensiones no contributivas, Otros conceptos que el Estado otorga a los pensionistas y Reconocimientos Estatales, así como su respectivo marco normativo habilitante.
- Constituye fuente de información obligatoria para que las entidades del Sector Público puedan verificar los conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.
- Los conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público que se abonan por única vez no se incorporan en el CUC.
- Se prohíbe el pago de conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público no incluidos en el CUC, bajo responsabilidad del titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- El **artículo 19** hace mención sobre la Interoperabilidad de información en recursos humanos, explicando que implica la capacidad de los sistemas informáticos y procesos a cargo de la DGGFRH de intercambiar datos e información de personas con otras entidades del Sector Público.

La DGGFRH realiza el proceso de interoperabilidad del AIRHSP, o sistema informático que haga sus veces, según el modelo establecido en la ley de la materia, así como de manera directa con los aplicativos de las entidades. Para tales efectos, las entidades implementan los mecanismos necesarios para la puesta en funcionamiento de la interoperabilidad.

- El **artículo 20** explica que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), bajo responsabilidad de la máxima autoridad administrativa, mensualmente y través de medios electrónicos, pone a disposición de la DGGFRH, la base de datos de la Planilla Electrónica nominada del sector público e innominada del sector privado, a fin de hacer seguimiento a la actualización del AIRHSP, o sistema informático que haga sus veces, para realizar estudios sobre políticas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público que permitan establecer propuestas de optimización de los recursos asignados, así como de hacer seguimiento a la ejecución del gasto de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, salvo aquellos estudios que deriven de la planilla privada y que se relacionen al mercado laboral, los que deberán ser previamente coordinados con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La información a la que se acceda tiene carácter confidencial y constituye parte de los datos protegidos por la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Ordena, además, que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (SBS) y las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), bajo responsabilidad de su Titular, deben remitir a la DGGFRH la información que sea solicitada por esta para realizar el análisis de las políticas en materia de pensiones de los regímenes previsionales a cargo del Estado. La información a la que se acceda tiene carácter confidencial y constituye parte de los datos protegidos por la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

- El **artículo 21** dispone que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- La **primera disposición complementaria final** desarrolla las obligaciones sobre efectuar retenciones legales de las liquidaciones de pensiones devengadas.
- La **segunda disposición complementaria final** manda la prohibición de reajuste automático de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público.
- La **tercera disposición complementaria final** autoriza la incorporación, en el monto de la pensión mensual, del importe anual de la bonificación del FONAHPU que actualmente se otorga a los pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 20530 que, a la fecha de vigencia del presente Decreto Legislativo, mantengan su derecho a percibirla según los requisitos establecidos en el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 034-98 y el artículo 6 de su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 082-98-EF.
- La **cuarta disposición complementaria final** ordena que se transfiera a la ONP, de forma progresiva, la administración y pago de las pensiones

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

del régimen del Decreto Ley N° 20530, incluidas sus contingencias, asumiendo la sucesión procesal de los procesos judiciales en trámite. El inicio del proceso de transferencia y su cronograma son establecidos mediante resolución directoral de la DGGFRH, siendo de responsabilidad de la máxima autoridad administrativa y del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o quien haga sus veces en las entidades, su cumplimiento.

- La **quinta disposición complementaria final** señala que los registros en el AIRHSP o sistema informático que haga sus veces, de las plazas con nivel remunerativo correspondientes al grupo de Funcionarios y Directivos, solo proceden respecto de plazas ocupadas por funcionario público, empleado de confianza o directivo superior de libre designación y remoción, designados conforme al marco normativo vigente. Adicionalmente, establece que los registros en el AIRHSP o sistema informático que haga sus veces, de las plazas con nivel remunerativo correspondientes al grupo de Funcionarios y Directivos, que queden vacantes y no sean cubiertas con una designación en dicho grupo, son actualizados, a solicitud de la entidad y conforme al marco normativo vigente, a los niveles remunerativos de los grupos ocupacionales de Auxiliares, Técnicos y Profesionales, según corresponda, a fin de que dichos registros puedan ser ocupados.

- La **sexta disposición complementaria final** ordena que a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo toda referencia en norma existente a la Programación Multianual de Ingresos de Personal y a la Gestión de Ingresos de Personal se entiende realizada a la Programación Multianual de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público y a la Gestión de Fondos Públicos para los Recursos Humanos del Sector Público, respectivamente.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- La **séptima disposición complementaria final** manifiesta que los conceptos de ingresos del personal, aprobados mediante decretos supremos del Ministerio de Economía y Finanzas, que perciben los servidores del Sector Público a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, mantienen vigencia y se incorporan en el CUC.
- La **octava disposición complementaria final** dispone que la información registrada en el AIRHSP para las entidades a las que hace referencia el numeral 6.3 del artículo 6 del presente Decreto Legislativo y así como para los gobiernos locales con registro provisional, según corresponda, no constituye insumo para las fases del proceso presupuestario.
- La **primera disposición complementaria transitoria** menciona que la DGGFRH actualiza la información de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público de los gobiernos locales y de otras entidades comprendidas en la cobertura de evaluación, validación y registro en el AIRHSP o sistema informático que haga sus veces. Dicha información se registra de manera provisional en tanto se culmine con su validación, luego de lo cual se procede con su registro definitivo, de corresponder. Para tal efecto, la referida Dirección General determina los requisitos para dichos registros. La máxima autoridad administrativa es responsable de impulsar el proceso de registro en el AIRHSP o sistema informático que haga sus veces, en su respectiva entidad.
- La **segunda disposición complementaria transitoria** autoriza, excepcionalmente, a la DGGFRH, durante los años 2024 y 2025, a registrar en el AIRHSP o sistema informático que haga sus veces, a solicitud de las entidades del Sector Público, los ingresos de las pensiones del Decreto Ley N° 20530 respecto de los cuales, a enero de 2022, haya

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

prescrito el plazo para demandar su nulidad en la vía del proceso contencioso administrativo, lo cual debe ser sustentado por el Procurador Público o quien haga sus veces de la entidad.

- La **tercera disposición complementaria transitoria** señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú (Migraciones), la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y cualquier otra entidad del Sector Público que disponga de información referida a personas, conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y/o campos de información que contribuyan a la mejora de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, permiten a la DGGFRH el acceso de manera gratuita e inmediata a dicha información.
- Finalmente, **la cuarta disposición complementaria transitoria** ordena que en materia de gestión de recursos humanos y hasta el 31 de diciembre de 2024, el Seguro Social de Salud (ESSALUD) se rige por las normas, directivas, lineamientos y procedimientos del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). A partir del 01 de enero de 2025, en materia de gestión de recursos humanos, ESSALUD debe cumplir con el marco normativo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

III. MARCO CONCEPTUAL

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.
- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.²

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder

¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

² López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁶ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) **habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)**”.⁷

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “**en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución**”⁸, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”⁹

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁹ Idem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas. Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario **“(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”**¹¹

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹²

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control Político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁴

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional Aprobación de tratados internacionales Leyes orgánicas Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁵ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1666

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1666, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.**
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.**
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”**

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1666 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el martes 24 de setiembre de 2024 e ingresó al

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 259-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1666 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 24 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1666 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa días calendario, en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1666

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	<p>“2. Materias de la delegación de facultades legislativas</p> <p>El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas:</p> <p>[...]</p> <p>2.6. Equilibrio fiscal</p> <p>[...]</p> <p>2.6.4. Consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes de los recursos humanos del sector público, la planilla única del sector público, la incorporación del proceso de planificación de recursos humanos del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos al ámbito de la gestión fiscal de los recursos humanos</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

	<p>del sector público; y otros aspectos relacionados con la gestión fiscal de los recursos humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Ello sin modificar las disposiciones sobre las materias contenidas en las leyes de presupuesto, de equilibrio financiero y de endeudamiento público vigentes.</p> <p>[...]</p>
--	---

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1666 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1666 tienen como objeto consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, la Planilla Única del Sector Público y otros aspectos relacionados con la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Si bien es cierto que, esta subcomisión encuentra que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1666 tienen relación en parte con la materia específica señalada en el sub numeral 2.6.4, del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089, se verifica que se ha legislado sobre materia que impactarían en la autonomía del Congreso, derechos laborales y negociación colectiva, materias no delegadas al Poder Ejecutivo.

Lo antes señalado se puede desprender de la lectura del artículo 4, en donde infiere que el ámbito de la aplicación de dicha norma es de aplicación al Congreso de la República. Es así, que las reglas de implementación de la gestión fiscal de los recursos humanos, tales como escalas de ingresos, los reajustes

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

que fueren necesarios se aprueban mediante decreto supremo o norma del mismo rango del Gobierno Central (debería decir Poder Ejecutivo); asimismo, es de aplicación al Congreso la prohibición de la entrega de los beneficios aprobados en las leyes de presupuesto del Sector Público; además que, para las convocatorias de personal, las plazas, puestos o posiciones presupuestadas a cubrir deben registrarse previamente en el AIRHSP, quedando prohibidos los contratos sin la existencia de los registros en el AIRHSP, bajo responsabilidad del Titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda, del Jefe de la Oficina de Administración y del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o quienes hagan sus veces en la entidad.

Otro ejemplo de una función intromisiva es la relacionada a que la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos -DGGFRH que emite opinión vinculante, de manera exclusiva y excluyente, en materia de su competencia (numeral 8.2 del artículo 8 del DL 1666). Lo que decantaría que la opinión de dicha dirección del MEF impactaría en las decisiones que pueda tomar el Congreso de la República sobre su personal, puesto que debe contar con opinión favorable de dicha dirección; así como cuando el Congreso evalúe modificar la legislación sobre dicha materia, siendo una clara intromisión al procedimiento legislativo, y, por ende, a la propia autonomía del Congreso.

Ese mismo numeral del decreto legislativo dispone que, la DGGFRH tiene también competencia exclusiva y excluyente para desarrollar normas sobre materias de su competencia; interpretar el sentido o alcances de una norma jurídica, o sobre la naturaleza jurídica de la institución o materia comprendida en una norma de efectos generales. Interpretando esto último que puede ser una ley, colisionaría con el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política, referente a que el Congreso tiene como atribución interpretar las leyes.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Estas medidas, por citar solo algunas, contravienen, claramente el artículo 94 de la Constitución Política, que establece que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley, y establece que el Parlamento nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que corresponda de acuerdo a ley.

Este artículo constitucional hace referencia al Reglamento del Congreso que es el encargado de regular dicha materia. Es así que el artículo 41 de la citada norma establece que el Estatuto Parlamentario tiene por finalidad permitir la incorporación de personal idóneo, garantizando su estabilidad y su régimen laboral.

De esta forma, se evidencia que la autonomía que le otorga la Constitución Política al Congreso esta reflejada en su propia autorregulación a través de modificar su Reglamento, el cual tiene naturaleza de ley orgánica. Teniendo en cuenta lo último mencionado, y la prohibición constitucional del Poder Ejecutivo de modificar leyes orgánicas, encontramos que el Decreto Legislativo 1666 estaría legislando sobre materia indelegable pues al supeditar al Congreso a ciertos actos administrativos del Ministerio de Economía y Finanzas referidos a materia de sus trabajadores, estaría soslayando su autonomía y generando una modificación indirecta al Reglamento del Congreso.

Por otra parte, de la revisión hecha a la materia delegada, no se encuentra que se facultó legislar sobre convenios colectivos. Esto se argumenta en virtud que el literal 7.1 del artículo 7 del decreto legislativo examinado indica que *“Las medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que impliquen el uso de fondos públicos, se autorizan por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, convenios colectivos, actas de conciliación o laudos arbitrales, para lo cual dichas medidas previamente deben estar supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, así como, de corresponder,*

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGGFRH y de la Dirección General de Presupuesto Público.”

Al estandarizar los beneficios que puedan tener los trabajadores o pensionistas, tales como doce remuneraciones y/o pensiones anuales, una Bonificación por Escolaridad, un aguinaldo por Fiestas Patrias y por Navidad o una gratificación por Fiestas Patrias y por Navidad, se podría limitar o quitar los beneficios laborales que cada institución del Estado le otorgó a sus trabajadores por otros conceptos mediante acuerdos colectivos, siendo perjudicial estandarizar beneficios sin haber identificado cuales están siendo ejecutados en la actualidad por las diferentes entidades del Estado.

Siendo una materia que no se le ha delegado, esta subcomisión encuentra que el Poder Ejecutivo ha excedido la materia específica delegada por el Congreso a través de la **Ley 32089**.

Por ello, esta subcomisión es de la opinión que se derogue a totalidad el Decreto Legislativo examinado para que dicha materia sea debatida a través de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo en la comisión ordinaria pertinente y posteriormente en el Pleno del Congreso.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1666 NO CUMPLE con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **sub numeral 2.6.4, del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, la Planilla Única del Sector Público y otros aspectos relacionados con la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Ello en razón a que se ha legislado afectando la autonomía del Congreso, así como los derechos laborales que puedan surtir de convenios colectivos entre los trabajadores estatales y las diferentes entidades del Estado. Como ya se explicó en el acápite de control de contenido, la autonomía del Congreso es una materia indelegable que debe ser desarrollada en su propio Reglamento que tiene naturaleza de ley orgánica, siendo, por ende, una materia indelegable, de conformidad a la interpretación del artículo 101 y 104 de la Constitución Política.

Por otra parte, respecto a la afectación de los derechos laborales de los trabajadores estatales obtenidos a través de convenios colectivos, sería una consecuencia de aplicar las disposiciones del decreto legislativo en su conjunto, pues faculta a la DGGFRH del Ministerio de Economía y Finanzas a implementar una serie de directrices en donde su opinión es vinculante para la toma de acuerdos entre trabajadores y entidades del Estado; así como, estandarizando los beneficios laborales que pudiera otorgar la institucional estatal a su

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

trabajador. Estas acciones y consecuencias no están dentro del marco de discrecionalidad que el Congreso de la República le facultó al Poder Ejecutivo.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1666 no se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, NO CUMPLE con el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”¹⁷

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

***“[...] una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional [...]”.*¹⁸**

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.¹⁹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁰

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1666 busca consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, la Planilla Única del Sector Público y otros aspectos relacionados con la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

No obstante, como se ha desarrollado en el control de contenido y el control de apreciación, se evidencia una vulneración a la autonomía del Congreso protegida en el artículo 94 de la Constitución Política, así como una colisión con los numerales 2 y 3 del artículo 26 y el artículo 28 del texto constitucional relacionados a derechos laborales y negociación colectiva.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

En efecto, en relación a la autonomía del Congreso el artículo 94 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.”

Ahora bien, en palabras del especialista en derecho parlamentario, César Delgado Guembes, el Reglamento del Congreso tiene como finalidad compendiar en un mismo documento normativo el cuerpo de reglas básicas, según las cuales se organizan, funcionan y procesan las actividades, iniciativas, debates y acuerdos de los congresistas y de los órganos parlamentarios de los que son miembros o los que están adscritos.²¹

Así también indica el citado especialista, que “[...] el Reglamento del Congreso es la norma con la que se crean las normas. A la vez que es una norma producida por representantes, también es una norma que regula la producción ulterior de quienes representan. [...]”²²

En esa línea de ideas, esta subcomisión encuentra que el Poder Ejecutivo al incorporar como función exclusiva y excluyente de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas el emitir opinión vinculante en materias de su competencias; el emitir opinión sobre las propuestas de escalas de Ingresos del Personal; el emitir opinión

²¹ DELGADO GUEMBES, Cesar. “Introducción al Estudios del Parlamento Peruano”. Fondo Editorial de la Universidad San Ignacio de Loyola, primera edición, Lima - Perú, 2020, p.145.

²² *Ibidem*, p.146.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

respecto de las compensaciones no económicas, en caso la propuesta tenga efectos fiscales; y, el interpretar sobre el sentido o alcances de una norma jurídica, o sobre la naturaleza jurídica de la institución o materia comprendida en una norma de efectos generales, sin referencia a casos concretos, en materias de su competencia; se estaría vulnerando la autonomía de Congreso, que está contenida en el artículo 94 de la Constitución Política.

Ello en razón a que la Constitución Política le otorga la autonomía al Congreso para gobernar su economía, sancionar su presupuesto y otorgar los beneficios que le corresponda a sus trabajadores; en esta última materia citada, el Congreso no necesita ni está obligado de obtener un informe vinculante positivo del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar compensaciones económicas a sus trabajadores, revisar las escalas de ingresos del personal, o tener opinión favorable sobre estas materias al momento que debata y legisle en el Pleno.

Del dispositivo constitucional citado, se desprende que la única institución que tiene la facultad de modificar el Reglamento del Congreso es el propio Parlamento. En ese sentido, el Reglamento del Congreso es fuente de derecho que no admite estar supeditada a otra norma que no sea la Constitución.²³

Por otro lado, esta subcomisión encuentra también una vulneración al artículo 43 y al numeral 1) del artículo 102 de la Constitución Política. Respecto al primero sobre el quebrantamiento del principio de separación de poderes y sobre el segundo una vulneración a la atribución constitucional que tiene el Parlamento para dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Ello, como ya se explicó, porque no necesita una opinión vinculante positiva del MEF para hacerlo.

²³ *Ibidem*, p.148.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

En relación al principio de separación de poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

[...]

56. *En cualquier caso, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, que es parte de ese "núcleo duro" al que hemos hecho referencia, nuestra forma de gobierno se organiza según el "principio de separación de poderes", que tiene los siguientes rasgos de identidad:*

Principio de separación de poderes propiamente dicho: *Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.*

Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira —a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario— a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un "primer poder" de Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

[...]”²⁴

De lo citado, y en concordancia al numeral 1) del artículo 102 de la Constitución Política, que establece la atribución constitucional del Parlamento de dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existente, esta subcomisión observa que la función de interpretar sobre el sentido o alcances de una norma, que

²⁴ Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

podría ser una ley, por parte de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, estaría soslayando la atribución constitucional que tiene el Congreso de interpretar las leyes.

Aquí cabe acotar que un ejemplo de una opinión previa que debe recibir el Parlamento para legislar es sobre la emisión de leyes de índole tributaria, referidas a beneficios o exoneraciones, que tal como lo señala el artículo 79 de la Constitución Política, se exige un previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. En este caso la Carta Fundamental, obliga la presentación de un informe, más no indica que sea favorable o no, puesto que la Carta Fundamental respeta la autonomía del Parlamento. Esto va ligado también a que el Reglamento del Congreso no admite supeditación a otra norma que no sea la Constitución Política.

Dicho esto, es inconstitucional que un decreto legislativo pretenda condicionar el procedimiento legislativo aprobado por los congresistas en su propio reglamento, así como que una dirección del Ministerio de Economía y Finanzas tenga una función exclusiva y excluyente de interpretar leyes materia de su competencia, vulnerando, en ambos casos, la atribución constitucional del Congreso en la aprobación de leyes y su interpretación. **Siendo el Decreto Legislativo 1666 abiertamente inconstitucional.**

Por otro lado, referente a los numerales 2 y 3 del artículo 26 y el artículo 28 del texto constitucional relacionados a derechos laborales y negociación colectiva, esta subcomisión encuentra que se verían soslayados pues limitaría la negociación entre instituciones públicas y los respectivos sindicatos de cada entidad del Estado, al necesitar, obligatoriamente, una opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación. Agravándose más en el caso de trabajadores municipales pues las municipalidades tienen autonomía conforme a su ley orgánica, Ley 27867.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

En la relación laboral entre trabajador y empleador existen como principios el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución, entre ellos, el estipulado en el artículo 28 del texto constitucional, esto es, la negociación colectiva. Es así que los sindicatos que representan a los trabajadores de una institución pública verían soslayados su derecho constitucional de negociación colectiva puesto que tendrían que tener una opinión favorable de una dirección del Ministerio de Economía y Finanzas para llegar acuerdos con sus empleadores; asimismo, cabe la posibilidad que se puedan reevaluar los derechos que han adquirido con el tiempo a través de sus negociaciones colectivas, pues la última interpretación de esta materia la tendría el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cabe recordar que la negociación colectiva esta reconocida internacionalmente, no siendo solo como un derecho sino como una viga maestra del ordenamiento supranacional, en la medida que es el canal principal de expresión de libertad sindical²⁵. En ese sentido, resulta relevante citar los convenios N° 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, que indican lo siguiente²⁶:

- **Convenio N° 98 de la OIT**

Este convenio internacional establece la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre empleadores y las organizaciones de trabajadores el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos electivos, las condiciones de empleo. Del mismo modo, el Comité de Libertad Sindical ha establecido que el derecho de negociación colectiva exige que esta sea realizada de buena fe, lo que

²⁵ GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. “La Constitución Comentada Análisis Artículo por Artículo”, Tomo I. Fondo Editorial La Gaceta Jurídica S.A., tercera edición, Lima - Perú, 2015, p.786.

²⁶ *Ibidem*, p.786

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

implica que las partes deben desarrollar las negociaciones de manera verdaderamente constructiva con la finalidad de arribar a un convenio colectivo y que una parte no puede negarse a negociar con otra, nombrar representantes sin capacidad de obligarla, dilatar la negociación indebidamente, no entregar a información económica requerida y pertinente, entre otras medidas.

- **Convenio N° 151 de la OIT**

Este instrumento internacional recoge en su artículo 7 la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualquier otro método que permitirán a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

En ese orden de ideas, la Subcomisión de Control Político evidencia que podrían afectarse los derechos sindicales de los trabajadores puesto que, la entidad pública podría negarse a negociar con su propio sindicato por tener una opinión negativa vinculante del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a un tema materia de su competencia, como lo es, por ejemplo, el reajuste de la escala salarial que podría solicitar un sindicato (literal g del artículo 9 del Decreto Legislativo 1666).

Por tanto, bajo todo lo expuesto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado vulnera los numerales 2 y 3 del artículo 26, artículo 28, artículo 43, artículo 94 y el numeral 1 del artículo 102 Constitución Política del Perú, **no superando el control de evidencia.**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

V. CUADRO DE RESUMEN

De la evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el martes 24 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 259-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1666 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el martes 24 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Constitución Política del Perú.	X No Cumple Contraviene los numerales 2 y 3 del artículo 26, artículo 28, artículo 43, artículo 94 y el numeral 1 del artículo 102 Constitución Política del Perú.
Ley autoritativa, Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.	X No Cumple. El Decreto Legislativo 1666 no cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, toda vez que no se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del sub numeral 2.6.4. del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089. Ello por legislar materia indelegable, como es modificar indirectamente el Reglamento del Congreso y afectar la autonomía del Parlamento; así como legislar sobre negociación colectiva, repercutiendo en derechos laborales.

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, por cuanto legisló sobre materia indelegable, esto es, autonomía del Congreso que debe estar regulado en su propio Reglamento y por haber legislado materia sobre derechos laborales y negociación colectiva, excediendo las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

- regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional
3. **CONTRAVIENE** los numerales 2 y 3 del artículo 26, el artículo 28, el artículo 43, el artículo 94 y el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, relacionados a derechos laborales, negociación colectiva, principio de separación de poderes, autonomía del Congreso y la atribución del Parlamento de legislar e interpretar las leyes, respectivamente.
 4. La Subcomisión de Control Político recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento la derogación total del Decreto Legislativo 1666; así como la exhortación al Poder Ejecutivo para el estricto cumplimiento de la Constitución Política y la presentación de una iniciativa legislativa sobre la materia que se propone derogar para mayor debate en las diferentes instancias del Congreso de la República.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 19 de marzo de 2025



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1666, DECRETO LEGISLATIVO MARCO DE LA
GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS
DEL SECTOR PÚBLICO**