



Proyecto de Ley N° 7218/2023-CR

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia".

Proyecto de Ley N°

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY N° 31188 – LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS SINDICATOS EN UNIDAD**

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe Isabel Cortez Aguirre en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

**Ley que modifica el artículo 9° de la Ley N° 31188 - Ley de Negociación Colectiva**

**Artículo único. Modificación del artículo 9° de la Ley de Negociación Colectiva.**

Se modifica el artículo 9° de la Ley N° 31188 – Ley de Negociación Colectiva, de conformidad con el siguiente texto:

**"Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales.**

9.1 En la negociación colectiva centralizada:

Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, en función a la cantidad de afiliados de las organizaciones sindicales.

9.2 En la negociación colectiva descentralizada:

- a. Se considera legitimada para negociar a la organización sindical mayoritaria que cuente con el 50% + 1 de afiliados del total los trabajadores de la entidad.
- b. De no haber sindicato mayoritario de la entidad y concurren varias organizaciones sindicales, se considera legitimada a la comisión negociadora conformada por delegados de cada organización sindical. Estas en ejercicio de su autonomía y libertad, determinarán el número de integrantes y su distribución entre los distintos sindicatos, el que no podrá exceder del total de catorce (14) miembros quienes presentarán un único proyecto de convenio colectivo.
- c. De no existir acuerdo en la cantidad y/o distribución de delegados, ante la mesa de negociación concurre una comisión integrada por delegados de cada organización sindical que se determinan de forma proporcional al número de afiliados con derecho. Las organizaciones sindicales y/o delegados negocian en nombre de todos los trabajadores de la entidad.
- d. En caso, el empleador no convoque el inicio del trato directo dentro del plazo legal, las organizaciones de los trabajadores pueden solicitar el inicio



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

de la etapa de conciliación ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, siendo obligatoria la concurrencia de ambas partes.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**Primera Disposición Complementaria Final.** La entrada en vigencia de la presente ley, no afecta a aquellos pliegos de reclamos que hayan sido presentados.

**Segunda Disposición Complementaria Final.** El Poder Ejecutivo, sin detener la plena vigencia de la presente ley, emitirá la norma reglamentaria dentro un plazo máximo de sesenta (60) días de su entrada en vigor, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo. La ausencia de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente Ley no impedirá su aplicación de la presente ley.

Lima, x de marzo de 2024.

ISABEL CORTÉZ AGUIRRE  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

REYMUÑO

Rigoberto Bazo

Eduin Martínez  
DUR: 29384343

Edgar Tello Montes

A. Paredes

A. Aragón C.

C. ZEBALLOS

Paula Colavita R.

Gulker Benítez

BENÍZ

Contacto: 01 3117777 (7256)  
[icortez@congreso.gob.pe](mailto:icortez@congreso.gob.pe)

Jr. Ancash N° 569 – Oficina N° 229  
Edificio Hospicio Ruíz Dávila



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de marzo de 2024

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7218/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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



.....  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Uno de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es promover la negociación colectiva, como lo marca el principio consagrado en el Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98): «fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva».

La negociación colectiva constituye un mecanismo de promoción del diálogo, la participación y la regulación concertada de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores. El proceso de negociación y su resultado que son los acuerdos colectivos, así como la función que cumple, han sido objeto de reconocimiento jurídico nacional e internacional.

La libertad sindical y la negociación colectiva se encuentran reconocidas en otros instrumentos internacionales como en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como en las legislaciones nacionales. Uno de estos convenios internacionales es el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, (núm. 151). En dicho convenio la Conferencia General de la OIT toma nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países, y de la necesaria existencia de sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos.

El artículo 28 de la Constitución señala que, el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

- Garantiza la libertad sindical
- Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales
- La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

En términos de la Organización Internacional del Trabajo, "la negociación colectiva es entendida como cualquier forma de discusión o diálogo destinada a lograr un acuerdo, y tiene por objeto reglamentar, por medio de acuerdos, contratos o convenios colectivos las condiciones del empleo".



En este sentido, "la negociación colectiva tiene lugar entre un empleador, un grupo de empleadores, una o más organizaciones de empleadores, por un lado, y una o más organizaciones de trabajadores, por el otro. Puede tener lugar en diferentes planos de manera que uno de ellos complemente a otros, a saber, en una unidad dentro de la empresa, en la empresa, en el sector, en la región o bien en el plano nacional".

Sobre el particular, ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia que "(...) *la negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un conjunto de facultades, a través de las que pueden regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral; así pues, el empleador y las organizaciones o los representantes de los trabajadores cuando aquellas no existan, están facultados para realizar un proceso de diálogo encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo.*"<sup>1</sup>

De igual modo, el Tribunal ha expresado que "*La negociación colectiva es el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral. En ese sentido, dentro del respeto del orden público constitucional, la Constitución impone al Estado el deber de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Al lado de estas tareas de fomento y estímulo, al Estado también le corresponde la obligación constitucional de asegurar y garantizar que los convenios aprobados tengan "fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado (...)"*"<sup>2</sup>.

Finalmente, ha enfatizado que existe una relación directa entre el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la sindicalización, pues sostiene que "*la negociación colectiva es una de las principales actividades de las organizaciones de los trabajadores*"<sup>3</sup>.

En nuestro país, en razón de los distintos regímenes laborales existentes, la negociación colectiva se lleva a cabo de manera diferenciada en tres ámbitos: en el régimen laboral de la actividad privada, en el régimen laboral de la actividad pública, y en el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

<sup>1</sup> Fundamento 147 de la Sentencia 0025-2013-PI/TC.

<sup>2</sup> Fundamento 54 de la Sentencia 0003-2013-AI /TC.

<sup>3</sup> Fundamento 144 de la sentencia 0025-2013-PI/TC.



En el primer caso, la negociación colectiva en el régimen laboral de la actividad privada, se lleva a cabo básicamente a la luz del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR.<sup>4</sup>

El artículo 41 señala lo siguiente: *"Convención colectiva de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores, celebrado, de una parte, por una o varias organizaciones sindicales de trabajadores o, en ausencia de éstas, por representantes de los trabajadores interesados, expresamente elegidos y autorizados y, de la otra, por un empleador, un grupo de empleadores, o varias organizaciones de empleadores. Sólo estarán obligadas a negociar colectivamente las empresas que hubieren cumplido por lo menos un (1) año de funcionamiento."*

En el segundo caso, la negociación colectiva en el régimen laboral de la actividad pública, como indica la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, *"son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores"*.<sup>5</sup>

Asimismo, el artículo 9 de la referida norma legal actual señala lo siguiente:

#### *Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales*

##### *9.1 En la negociación colectiva centralizada:*

*Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, en función a la cantidad de afiliados de las organizaciones sindicales.*

##### *9.2 En la negociación colectiva descentralizada:*

*a. Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.*

<sup>4</sup> [http://www.trabajo.gob.pe/boletines/documentos/boletin\\_43/doc\\_boletin\\_43\\_1.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/boletines/documentos/boletin_43/doc_boletin_43_1.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/1413-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico>



*b. Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.*

*c. Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.*

*d. A propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito, se establece mediante resolución de la autoridad competente, el número de los representantes sindicales para cada proceso de negociación descentralizada.*

Es decir, en la legislación nacional se permite que, en la negociación colectiva en el régimen laboral de la actividad privada, todos los sindicatos del ámbito tienen derecho a negociar de con su empleador.

Sin embargo, esto no sucede en la negociación colectiva en el régimen laboral de la actividad pública pues en el artículo 9 de la Ley N° 31188, solamente se permite negociar a la organización sindical mayoritaria. Por lo tanto, resulta necesario incluir un párrafo en el artículo 9 de la Ley N° 31188, señalando que, todos los sindicatos podrán negociar a través comisión negociadora que será integrada por representantes de cada organización sindical.

### **Legislación comparada**

De acuerdo a la normativa colombiana<sup>6</sup>, la negociación colectiva es un medio para garantizar los derechos sindicales y regular las condiciones laborales. El diálogo social ha sido promovido y defendido por el Gobierno nacional con el fin de crear espacios para discutir y evaluar las demandas de las organizaciones sindicales. Desde el nivel nacional, se han llevado a cabo cinco (5) conversaciones colectivas del sector público en cumplimiento de las normas constitucionales y legales, así como de los convenios de la OIT.

Asimismo, la república de Colombia viene haciendo efectivo el derecho a la negociación colectiva en el sector estatal desde el año 2012, cuando se reglamentó su ley 441<sup>7</sup> en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

Al igual que en nuestro país se suscitó gran controversia sobre la no participación de todas las organizaciones sindicales en la negociación colectiva, por lo que a

<sup>6</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/acuerdo-de-negociacion-colectiva#:~:text=La%20negociaci%C3%B3n%20colectiva%20es%20un,peticiones%20de%20las%20organizaciones%20sindicales>.

<sup>7</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=335#0>



través del decreto 1092, mediante el cual se reglamentaron las citadas disposiciones en su artículo 9 de la siguiente manera:

*"Artículo 9°. Grado de representatividad sindical y conformación de la comisión negociadora. El grado de representatividad sindical y la conformación de la comisión negociadora, se efectuará, así:*

*1. En caso de que concurran a la negociación varias organizaciones sindicales de empleados públicos, éstas en ejercicio de su autonomía sindical determinarán el número de integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos. En el evento en que no haya acuerdo para la distribución de los representantes ante la mesa de negociación, ésta debe ser objetiva y proporcional al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical depositada en banco, conforme a los artículos 393 y 396 del Código Sustantivo del Trabajo y según certificación del tesorero y secretario.*

*2. El número de integrantes de la comisión negociadora sindical debe ser razonablemente proporcional al ámbito de la negociación."*

En esta normativa colombiana, se propuso que se instale una comisión negociadora que represente equitativa y objetivamente a todos los sindicatos, poniendo fin al reclamo justo de docenas de sindicatos que anhelaban participar, democráticamente en las negociaciones colectivas del sector estatal de manera satisfactoria<sup>8</sup>.

### **Oportunidad de la propuesta legislativa**

En la actualidad existe gran expectativa por parte de los trabajadores y sindicatos en que la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, se adecúe a los intereses individuales y colectivos de los grupos de trabajadores, toda vez que esta norma reconoce el derecho fundamental a la negociación colectiva.

La medida es viable toda vez que no impacta de forma negativa en la legislación nacional al tener una naturaleza concertadora y exhortativa de la correcta interpretación y aplicación de la Ley 31 188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, al permitir que el derecho de negociación colectiva sea extensivo a favor de todos los sindicatos del sector público.

<sup>8</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/comunicados/2023/junio/gobierno-nacional-logra-historico-acuerdo-con-35-organizaciones-sindicales-que-beneficia-a-1-millon-300-mil-servidores-publicos>



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

La presente iniciativa legislativa plantea la modificación del artículo 9° de la ley de seguridad y salud en el trabajo, ley N° 31188.

| LEY 31188                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | TEXTO MODIFICADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales</p> <p>9.1 En la negociación colectiva centralizada:</p> <p>Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, en función a la cantidad de afiliados de las organizaciones sindicales.</p> <p>9.2 En la negociación colectiva descentralizada:</p> <p>a. Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.</p> <p>b. Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.</p> <p>c. Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.</p> <p>d. A propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito, se establece mediante resolución de la autoridad competente, el número de los representantes sindicales para cada</p> | <p>Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales.</p> <p>9.1 En la negociación colectiva centralizada:</p> <p>Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, en función a la cantidad de afiliados de las organizaciones sindicales.</p> <p>9.2 En la negociación colectiva descentralizada:</p> <p>a. Se considera legitimada para negociar a la organización sindical mayoritaria que cuente con el 50% + 1 de afiliados del total los trabajadores de la entidad.</p> <p>b. De no haber sindicato mayoritario de la entidad y concurren varias organizaciones sindicales, se considera legitimada a la comisión negociadora conformada por delegados de cada organización sindical. Estas en ejercicio de su autonomía y libertad, determinarán el número de integrantes y su distribución entre los distintos sindicatos, el que no podrá exceder del total de catorce (14) miembros quienes presentarán un único proyecto de convenio colectivo.</p> |



|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| proceso de negociación descentralizada. | <p>c. De no existir acuerdo en la cantidad y/o distribución de delegados, ante la mesa de negociación concurre una comisión integrada por delegados de cada organización sindical que se determinan de forma proporcional al número de afiliados con derecho. Las organizaciones sindicales y/o delegados negocian en nombre de todos los trabajadores de la entidad.</p> <p>d. En caso, el empleador no convoque el inicio del trato directo dentro del plazo legal, las organizaciones de los trabajadores pueden solicitar el inicio de la etapa de conciliación ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, siendo obligatoria la concurrencia de ambas partes.</p> |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Como se observa el efecto de la norma sobre la legislación vigente es mínima, consistiendo únicamente en garantizar la participación de todos los representantes de los trabajadores. Cabe mencionar que la calidad de observador implica solamente ello, observar el proceso, sin opción a emitir opinión ni voto.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado. Por el contrario, una determinación adecuada y mayor participación de los representantes de los trabajadores en los temas vinculados a la negociación colectiva en el sector estatal.



#### IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La presente iniciativa legislativa se vincula con la 14ª política de Estado del Acuerdo Nacional relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo<sup>9</sup>, que se detalla a continuación:

*"Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible."*

Asimismo, de acuerdo al artículo 1º de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR<sup>10</sup>, guarda relación con los temas 52 "Modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente" y 55 "Ejercicio de derechos sindicales" de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022-2023<sup>11</sup>, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

<sup>9</sup> Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de:  
<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>  
<sup>10</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2118161-1>  
<sup>11</sup> [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/plo-2022-18\(t\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/plo-2022-18(t).pdf)