



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el proyecto de ley 5706/2023-CR¹, presentado por el congresista Alex Paredes Gonzales, que propone derogar el artículo 21 de la Ley 31188, Ley de negociaciones colectivas en el sector estatal.

La CTSS, en su primera sesión extraordinaria descentralizada, efectuada en Arequipa el 7 de noviembre de 2023, acordó por MAYORÍA y con TEXTO SUSTITUTORIO la APROBACIÓN del dictamen recaído en el proyecto 5706/2023-CR, con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Alva Prieto, Agüero Gutiérrez, Acuña Peralta, Quito Sarmiento, Herrera Medina, Bazán Narro, Cordero Jon Tay, Coayla Juárez y Huamán Coronado**². Votaron en abstención: **Zeta Chunga y Ramírez García**.

I. Situación procesal

Antecedentes procedimentales

¹La fórmula legal del dictamen original fue modificado por un texto sustitutorio en la primera sesión extraordinaria descentralizada de la CTSS, del 7 de noviembre realizada en Arequipa. En dicha sesión descentralizada, tras sustentarse el dictamen recaído en el proyecto 5706/2023-CR, que proponía derogar el artículo 21 de la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, a propuesta del congresista Alex Paredes, el mismo legislador presentó un texto sustitutorio. Tras darle lectura, pidió que dicho texto sea sometido a votación y ya no lo planteado por el dictamen, o sea, que ya no se tome en cuenta la derogación del artículo 21 de la Ley 31188. Al ser aprobado por mayoría, el nuevo texto planteado por el congresista Paredes constituye la fórmula legal del presente dictamen.

² El congresista Huamán votó como accesitario del congresista Morante Figari.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

El proyecto de ley **5706/2023-CR** fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 14 de Agosto del 2023, siendo recibido en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 16 de Agosto del 2023, como única comisión para su estudio y dictamen.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto en mención que, al ser calificado positivamente, fue admitido por esta comisión para su estudio y dictamen.

II. Contenido de la propuesta legislativa

El proyecto 5706/2023-CR contiene 03 artículos, En el artículo primero se explica el objeto del proyecto, en el segundo se menciona la finalidad de la iniciativa legislativa y en el artículo 3 se refiere a la derogación del Artículo 21 de la Ley N° 31188 ley de Negociaciones Colectivas en el Sector Estatal así como a toda norma administrativa que se oponga.

III. Marco Normativo

3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú artículo 28: "Artículo 28. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:
1. Garantiza la libertad sindical. (...)"
- Constitución Política del Perú Artículo 24°: "Artículo 24.- El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.
El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. (...)"
- Decreto Supremo N°010-2003-TR Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo artículo 27: "Artículo 27.- El patrimonio del sindicato está constituido:



- a) Por las cuotas de sus miembros y otras contribuciones obligatorias, cuyo monto y exigibilidad deben fijarse en el estatuto.
- b) Por las contribuciones voluntarias de sus miembros o de terceros. (...)"

3.2. Normas Internacionales

- OIT C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- OIT C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- OIT C095 - Convenio sobre la protección del salario
- Declaración Universal de Derechos Humanos
"Artículo 23, inciso 4: Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses."
- Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Artículo 8
 1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;"

IV. Análisis de la propuesta legislativa

IV.1 Análisis técnico

El Proyecto de Ley Materia del presente dictamen propone derogar el artículo 21 de la Ley N°31188 Ley de Negociaciones colectivas en el Sector Estatal, con la finalidad de garantizar el derecho a la libre afiliación Sindical y derecho a percibir en forma íntegra sus remuneraciones para los servidores y funcionario que se desempeñan en el ámbito público.

¿Qué dice el artículo 21 de la Ley 31188? El artículo 21 de la ley 31188 aprobado



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

por el pleno del Congreso de la República y publicado el 30 de abril de 2021, señala lo siguiente:

"Artículo 21. Aporte sindical Los convenios colectivos podrán establecer una cláusula por la que los trabajadores no sindicalizados, incluidos en su ámbito de aplicación, abonen por única vez, una suma como compensación a los gastos generados durante el proceso de negociación colectiva, fijando un aporte económico que no podrá ser superior al 0.5% de las remuneraciones mensuales de un trabajador. El convenio regula las modalidades de su abono. En todo caso, se respeta la voluntad individual del trabajador, quien debe expresar por escrito en la forma y plazos que se determinen en la negociación colectiva su negativa a contribuir con dicho descuento."

¿Es este artículo vulnerador de algún derecho o derecho de los trabajadores? ¿corresponde establecer un mecanismo legal para que los trabajadores no sindicalizados tengan que abonar un aporte económico para los gastos de negociación colectiva? ¿se puede establecer obligatoriedad en el pago de costes sindicales a los trabajadores? Estas son las preguntas centrales que este dictamen pretende dilucidar con la finalidad de establecer o no una propuesta en la línea del proyecto de ley objeto de estudio.

En ese sentido, esta comisión analizará al detalle los pormenores de lo que implica la libertad sindical, los principios de la remuneración, sobre los supuestos de afectación de esta y sobre los aportes sindicales. Todo con la finalidad de generar un dictamen con respaldo técnico y enmarcado en los principios constitucionales.

4.1.1 SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL

En la actualidad la libertad sindical en nuestro estado, está amparada en el Artículo 28 de la Constitución Política del Perú

La libertad sindical se define como el derecho que tiene todo trabajador a constituir las organizaciones que estime convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. En palabras más simples, la libertad sindical es el derecho de los trabajadores a asociarse libremente para poder ejercer sus derechos frente al empleador, es la garantía por excelencia que tienen los trabajadores para la tutela de sus derechos. La libertad sindical sirve para equilibrar un poco la



relación, desigual por naturaleza, entre el empleador y el trabajador.

Pero este derecho tiene una especial relevancia en la medida en que no solo es un derecho constitucional y fundamental de toda persona, sino que también, como bien ilustra, ERMIDA URIARTE: «la libertad sindical no es posible sin el ejercicio de otros derechos humanos, y viceversa»

En ese sentido se tiene que diferenciar las dos dimensiones de la libertad sindical. Este es uno de los aspectos medulares de dicho concepto, y es su capacidad de desplegarse de manera individual y colectiva. Esto es sumamente importante ya que este derecho no se agota únicamente en su ejercicio titular como trabajador, ni en su ejercicio colectivo por un grupo de trabajadores.

a) Libertad sindical individual

Respecto a la distinción entre ambas dimensiones de la libertad sindical, existe una sentencia emblemática emitida en el año 2005 que resuelve la acción de inconstitucionalidad sobre la Ley No. 28715, la Ley Marco del Empleo Público. Así, en esta sentencia (Exp. No. 0008-2005-AI/TC), en el fundamento 27 explica los alcances de la libertad sindical:

“27. [La libertad sindical] Esta facultad se manifiesta en dos planos: el intuito persona y el plural.

La libertad sindical intuito persona plantea dos aspectos:

- Aspecto positivo: Comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos. Dentro de ese contexto se plantea el ejercicio de la actividad sindical.
- Aspecto negativo: Comprende el derecho de un trabajador a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical.”

(...) La libertad sindical intuito persona se encuentra amparada genéricamente por el inciso 1 del artículo 28º de la Constitución”.

Es pertinente citar en este extremo a NEVES MUJICA quien manifiesta que: «nuestra Constitución es muy sucinta al proclamar el derecho de sindicación no especifica a quiénes les reconoce qué. Queda, por tanto, la incertidumbre acerca de si –respecto de la libertad sindical individual de afiliación- consagra sólo la positiva (derecho a afiliarse) o también la negativa (derechos de no afiliarse y desafiliarse).» De esta manera, el TC de una manera muy pertinente se ha encargado de reconocer ambos aspectos de la libertad sindical individual. Finalmente, bien hace el TC al señalar estos dos aspectos pese a lo escueta que



es la mención a la libertad sindical en la Constitución de 1993

b) Libertad Sindical Plural o Colectiva

En la sentencia antes comentada (Exp. No. 0008-2005-AI/TC), se señala en el mismo fundamento respecto a la libertad sindical plural o colectiva:

La libertad sindical plural plantea tres aspectos:

- Ante el Estado: Comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical.
- Ante los empleadores: Comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales.
- Ante las otras organizaciones sindicales: Comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc.

Cabe señalar que la sentencia antes mencionada es muy citada en una serie de resoluciones posteriores del TC que se relacionan con la libertad sindical, es decir funciona como base de las mismas. Ello debido a que el TC establece con claridad la diferencia entre la dimensión individual y la colectiva, así como la necesidad de que se protejan ambos ámbitos.

4.1.2 SOBRE LA REMUNERACION

Para el convenio 95 de la OIT, "el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar".

En la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) –y para todo efecto legal– se define la remuneración como "el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición"(artículo 6 de la LPCL).

De la interpretación del artículo 6 de la LPCL se puede extraer una de las características esenciales de la remuneración: su carácter contraprestativo. El trabajador recibe la remuneración "por" los servicios prestados; esto es, la remuneración constituye una percepción económica que retribuye el servicio prestado. No obstante, consideramos que tal concepto debe entenderse de una forma más amplia posible y no literal que tenga en cuenta el carácter subordinado de la prestación de servicios que efectúa el trabajador. En ese sentido, la



remuneración constituirá la contraprestación que recibe el trabajador como consecuencia de la puesta a disposición del empleador de su fuerza de trabajo.

Además, no se debe perder de vista que, en determinadas situaciones y por mandato de la ley, de un acuerdo individual o un acuerdo colectivo o costumbre, se producen situaciones de suspensión imperfecta de la relación laboral y el trabajador tiene derecho a percibir su remuneración a pesar de no prestar efectivamente sus servicios .

Del citado artículo 6 se desprende otra característica de la definición legal de la remuneración: su libre disponibilidad. Este 'carácter' –si bien no es elemento constitutivo o esencial de la remuneración - reconoce al trabajador "la potestad exclusiva de decidir el destino que dé a su remuneración, tanto para el salario dinerario como para los bienes que en especie recibe como tal".

Esta libertad es una manifestación de la autonomía de la voluntad del trabajador y del principio constitucional referido a que "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe" (art. 2.24). Además, no debemos olvidar que la remuneración es un bien mueble cuya propiedad corresponde al trabajador y que, por tanto puede ser usada, disfrutada, dispuesta o reivindicada en los términos establecidos en el artículo 923 del Código civil peruano.

La libertad de disposición más que una característica de la remuneración constituye una garantía que debe entenderse en los términos del art. 6 del Convenio 95 OIT. Esta disposición establece que "se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario". Como es de verse el mandato va dirigido a impedir que el empleador o cualquier tercero interfieran en la libre disposición de la remuneración por parte del trabajador y en la libertad de ordenarla a los fines que aquel estime convenientes.

En este orden de ideas GARCÍA manifiesta que la libertad de disposición "es un derecho del trabajador oponible principalmente a su empleador, más que a otros terceros. No puede el empleador condicionar la entrega del salario a que este sea utilizado para un determinado fin "puesto que será el trabajador el que decida cómo utilizará su remuneración, sea en la satisfacción de sus necesidades personales y familiares, sea en el pago de deudas que haya contraído con terceros, etc.

La sentencia bajo análisis está íntimamente relacionada con la libertad de disposición de la remuneración que ostenta el trabajador. Sobre ella volveremos más adelante

- **La remuneración como derecho fundamental**



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

Es la suprema norma la que otorga a la remuneración el carácter de derecho fundamental. Así, en el artículo 24, primer párrafo establece: "El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual". Interpretando este mandato constitucional, el TC13 ha establecido que "la remuneración como retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para el empleador, debe ser entendida como un derecho fundamental". Además, "posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio – derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana".

En este orden de ideas, son dos las características esenciales que reconoce la Constitución al derecho fundamental a la remuneración; esto es, que debe ser "equitativa y suficiente". En consecuencia, se producirá una vulneración del derecho a la remuneración en la medida que se afecten estas características.

Sobre el particular, ARCE manifiesta que "el artículo 24° de la Constitución apunta a una doble banda para el legislador: de un lado, una de tipo estático, que consistiría en la implementación de una remuneración mínima vital", que se ajusta al carácter suficiente del derecho a la remuneración.

Por otro lado, "una de tipo dinámico que exige garantizar la inclusión social del trabajador y su familia", que se ajusta al carácter equitativo del derecho a la remuneración.

SARZO precisa que el derecho a una remuneración suficiente consiste en la existencia digna del trabajador y de su familia. Resultando esto acorde con las normas internacionales sobre la materia, que coinciden en afirmar que la remuneración del trabajador debe ser satisfactoria. En ese sentido, el derecho a una remuneración suficiente se define por su finalidad. En consecuencia, podemos afirmar que el derecho a una remuneración suficiente consiste en la protección del monto salarial en el contrato de trabajo.

El mismo autor afirma que la remuneración equitativa se sustenta en el derecho constitucional a la igualdad de trato en la relación laboral. Siendo esto así, el derecho a una remuneración equitativa se determinará atendiendo a lo que las normas internacionales vinculantes indican sobre la igualdad de remuneración. Al respecto, el aporte sustancial que estas brindan consiste en señalar que el objeto de la igualdad salarial es el trabajo igual y el trabajo de igual valor.

En la STC 0020-2012-PI/TC (16.04.2014) Caso Ley de Reforma Magisterial, el TC ha tenido oportunidad de referirse a la estructura del derecho fundamental a la remuneración y ha identificado su contenido esencial que es "absolutamente



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

intangible para el legislador" y uno accidental, "claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca".

El contenido esencial del derecho a la remuneración, según el TC, abarca los siguientes elementos:

"- Acceso, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículo 23 de la Constitución).

- No privación arbitraria, como reflejo del acceso, en tanto, ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada.

- Prioritario, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principioderecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución).

- Equidad, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).

- Suficiencia, por constituir el quantum mínimo que garantiza al trabajador y su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución)".

Desarrollando las categorías de "equitativa" y "suficiente", el TC manifiesta que la remuneración equitativa implica "que esta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios, según lo dispuesto en el artículo 2.2. de la Constitución". Por su parte, la remuneración suficiente implica "ajustar su quantum a un criterio mínimo - bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva- de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio derecho a la igualdad".

El contenido accidental de la remuneración autoriza restricciones en virtud de otros bienes y derechos establecidos en la Constitución. En ese sentido, como cualquier otro derecho, la remuneración puede limitarse o restringirse y, por lo tanto "puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada". Está fuera de toda duda que cualquier limitación o restricción debe respetar el contenido esencial antes mencionado.

Del contenido accidental de la remuneración se desprende la intangibilidad. Esta impide una reducción desproporcional de la remuneración que, en todo caso, "tiene como límite la RMV o la colectiva según la jornada de trabajo y según la labor realizada, en la medida que se trata de una remuneración suficiente que permite al trabajador y a su familia satisfacer sus necesidades básicas".

La reducción de remuneraciones puede ser consensuada o no consensuada. En el primer caso, la posibilidad de reducir las remuneraciones es consecuencia de "un acuerdo libre, espontáneo, expreso y motivado entre el trabajador y el



empleador". Aún más, la posibilidad de reducción –siempre que medie la aceptación del trabajador- está autorizada expresamente por la Ley N.º 9463, del 17 de diciembre de 1941²⁴.

También es posible que la reducción de la remuneración sea no consensuada; sea que se produzca por decisión unilateral del empleador con base en una causa objetiva o legal y justificada²⁵ (por una interpretación sensu contrario del artículo 30.b de la LPCL²⁶) o en los casos de afectación de la planilla por orden judicial

Conforme se ha señalado previamente, un problema central en la estructura regulada para el arbitraje potestativo radica su creación, esto es que la norma que la origina no fue sustentada en una Ley, sino por lo contrario en un Decreto Supremo que únicamente debió reglamentar la Ley mas no modificarla ni innovarla.

4.1.3. LOS SUPUESTOS DE AFECTACIÓN DE LA REMUNERACIÓN

Como se ha mencionado ya, la intangibilidad de la remuneración es una garantía frente a las situaciones en las que se afecta o reduce la remuneración.

Afectar la remuneración implica imponer un gravamen u obligación sobre aquella a fin de satisfacer o garantizar un derecho ajeno.

Siendo la remuneración de propiedad del trabajador, solo se puede afectar por acto voluntario del deudor, por acto del acreedor o por mandato legal. En el primer caso, es el propio trabajador quien -voluntariamente- decide la afectación para satisfacer o garantizar una deuda contraída por él o por un tercero; generalmente, la afectación se produce al mismo tiempo en que se contrae la obligación y genera lo que se conoce como "descuento por planilla". No existe regulación legal alguna que establezca un tope máximo a la decisión voluntaria de afectar la remuneración; lo contrario sería impedir el libre ejercicio de propiedad de la remuneración del trabajador que, en términos laborales, se concreta en la libre disposición de la remuneración. En el segundo caso, es el acreedor del trabajador quien frente a la no satisfacción de la deuda por el trabajador inicia las acciones que la ley le franquea para proteger su crédito, sea a través de un embargo ordenado judicialmente o como una consecuencia natural del incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el tiempo de trabajo frente a las tardanzas o ausencias injustificadas.

Finalmente, mediante disposición legal se puede ordenar la afectación de la remuneración a fin de contribuir con obligaciones sociales o de carácter tributario. Respecto de los embargos judiciales ordenados sobre la remuneración



—que nos interesa precisara a efectos de este análisis— el Código Procesal Civil establece el tope máximo del 60% de la remuneración cuando se trata de deudas alimentarias. Si las deudas del trabajador son de naturaleza distinta a la alimentaria, se podrá embargar la remuneración y demás ingresos de forma excepcional siempre que estos superen el equivalente a cinco (5) URP, en cuyo caso únicamente el exceso de este límite podrá ser embargado y hasta una tercera parte.

Como es de verse, el elemento común en los tipos de afectación antes mencionados es que evidencian una protección o garantía frente al empleador quien no está facultado para afectar la remuneración de forma unilateral o, lo que es lo mismo, solo podrá hacerlo siempre que medie aceptación del trabajador, mandato de la ley o una decisión de la autoridad judicial.

Sobre la base del carácter irrenunciable e intangible de la remuneración, en la STC 0818-2005- PA/TC, el TC reconoció que “sólo se podrán afectar las planillas de pago por orden judicial o por un descuento aceptado por el trabajador”

En esa línea de ideas se puede extraer que la Remuneración tiene las siguientes características:

- 1.- **Incremento o ventaja patrimonial**, el pago de la remuneración constituye una ganancia para el trabajador.
2. **Contraprestativo**, consiste en el pago de la remuneración a cambio de los servicios prestados por parte del trabajador.
3. **Libre disponibilidad**, los ingresos que recibe un trabajador son utilizados libremente en los gastos que crea necesarios, sin necesidad de consultar o informar a su empleador.
4. **Irrenunciable**, consiste en la imposibilidad que tiene el trabajador de abandonar unilateralmente e irrevocablemente los derechos laborales reconocidos por la norma.
5. **Inembargable**, las deudas contraídas por el trabajador no pueden originar medidas de embargo sobre la remuneración cuando no exceda de cinco Unidades de Referencia Procesal (10% de una UIT). El exceso será embargable hasta una tercera parte. Cuando se trata de garantizar obligaciones alimentarias, el embargo procede hasta el setenta por ciento del total de los ingresos, con la sola deducción de los descuentos establecidos.
6. **Intangible**, la remuneración debe ser pagada de manera completa, no hay lugar a su pago parcial, de no pagar de manera íntegra y la oportunidad establecida, se configura una falta grave, y el empleador será sancionado.
7. **Alimentario**, el pago de una remuneración equitativa y suficiente, permite que el trabajador tenga condiciones de vida digna para él y su familia.



4.1.4 SOBRE LAS CUOTAS SINDICALES

Si bien es cierto los sindicatos son organizaciones que no persiguen el lucro; sin embargo, para cumplir con los fines para los que fueron constituidos necesitan contar con recursos económicos que les permitan afrontar los gastos en que incurrir, tales como el mantenimiento del local sindical, útiles de oficina, impresiones, pago de asesores, cuotas a organismos sindicales de grado superior, traslado de los representantes entre otros, que les permita desarrollarse como institución y lograr así dar cumplimiento al fin fundamental para el cual fue constituido como son: defender derechos laborales, representar y defender a sus afiliados, defender la libertad sindical, fomentar el desarrollo laboral, etc.. para ello deben contar con un patrimonio sindical.

Según la legislación vigente, el patrimonio sindical está conformado por las cuotas y contribuciones sindicales, fijadas como obligatorias por el estatuto, las contribuciones voluntarias de sus miembros y terceros, así como los bienes que adquieran a título gratuito u oneroso (artículo 27 del TUOLRCT); sin lugar a dudas, de los conceptos mencionados como integrantes del patrimonio sindical, el más importante es la cuota sindical. Sobre la importancia de que los asociados a un sindicato paguen su cuota sindical, La Hoz nos dice lo siguiente:

[...] la regularidad con que los asociados paguen sus cotizaciones es cuestión de capital importancia para la vida de una organización de trabajadores. Si las cotizaciones son insuficientes o irregulares, Javier Arévalo Vela (2019). La licencia y la cuota sindicales 107 en la legislación peruana. Revista Oficial del Poder Judicial 9(11): 93-118 es probable que el sindicato no pueda desarrollarse ni llevar a cabo una acción eficaz de defensa de los intereses de sus miembros (1976: 353).³

En este sentido, el patrimonio sindical se encuentra formado no solo por las cuotas sindicales, sino también por los aportes, las donaciones y legados, los bienes muebles e inmuebles y las rentas que pudieran generarse de los mismos, los intereses de los fondos depositados, los ingresos provenientes de las actividades que realiza el sindicato, entre otros ingresos.

Ahora bien, los gastos diarios en los que una organización sindical incurre y

³ La Hoz Tirado, Ricardo (1976). Derecho colectivo del trabajo. Volumen I. 2.a edición. Lima: Pérez Pacussich.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

necesita contar con un patrimonio sindical solvente van desde pagos cuantiosos de asesores internos-externos o arrendamientos de locales hasta pagos de bajo costo en útiles de oficinas o viáticos para sus dirigentes.

Una de las principales aportaciones que integran el patrimonio sindical, y la aportación imprescindible, son las cuotas sindicales que pagan sus afiliados para dotar de independencia y autonomía a una organización, y que pueda permitirse afrontar y dar cumplimiento a sus objetivos sin la intervención de terceros ajenos a los fines del Sindicato.

Por lo tanto, la aportación de sus afiliados y no afiliados a la organización sindical es fundamental para el desarrollo de la actividad sindical, no solamente, para las relaciones laborales colectivas empresa-sindicato, sino también, para la gestión administrativa interna que requiere toda organización. Tal como comenta Oscar Ermida, "el desarrollo de actividad sindical comprende desde actividades previas a la existencia de las organizaciones sindicales (constitución) hasta las acciones ordinarias que desarrollan los afiliados a un sindicato"⁴

Con la entrada en Vigor de la Ley N° 31188 Ley de Negociaciones Colectivas en el Sector Estatal se ha implementado la posibilidad de que los gremios Sindicales de entidades del estado pueda acceder a la negociación colectiva, siendo esta una ley bastante innovadora, tal es así que en el artículo 21 de la mencionada norma da la apertura para que los trabajadores no afiliados al Sindicato o los afiliados a sindicatos diferentes que no participen de la negociación Colectiva puedan realizar un abono único no mayor al 0.5% de su remuneración básica al Sindicato que ha participado de la Negociación Colectiva, con el fin apoyar y cobertura los gastos generados en el proceso de negociación colectiva cuyos resultados son para el beneficio de todos, sean afiliados o no afiliados.

Se ha evidenciado, la remuneración de un trabajador solo podría ser afecto a descuentos por propia voluntad, por mandato judicial o por Ley para el cumplimiento de obligaciones sociales o tributarias, en este caso la ley contempla como una "posibilidad" que este abono se efectivice, pudiendo establecer los criterios de pago dentro de un articulado del convenio colectivo suscrito. O en todo caso se respetaría la voluntad del trabajador quien debe de expresar por escrito su negativa a contribuir con dicho descuento.

⁴ Ermida Uriarte, Óscar. (2010). Alfredo Villavicencio Ríos. La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación. Lima: OIT-PLADES, 2010, 289 páginas. Derecho PUCP,



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

Lo que el legislador pretende con este proyecto justamente es hacer prevalecer el derecho de los trabajadores estatales a la libre afiliación y a percibir sus remuneraciones íntegras sin ser afectadas inconsultamente por terceros ni someterlos a obligaciones que no están afectos. Causando perjuicio económico al trabajador y a sus dependientes.

Por esa razón la CTSS considera viable la vigencia del artículo 21 de la ley N° 3188 a través de la iniciativa legislativa siendo que el art. 21 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el sector público, dado que no constituye una **VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA LIBRE AFILIACIÓN Y DERECHO A PERCIBIR EN FORMA INTEGRAL SU REMUNERACIÓN**, pues el abono no es obligatorio sino más bien es facultativo y depende enteramente de la decisión del trabajador. Pero es necesario hacer una precisión en cuanto a los docentes y auxiliares de educación nombrados y contratados pues muchas veces ocurre que especialmente en este sector es recurrente los descuentos de carácter sindical se hacen de manera inconsulta vulnerando el **DERECHO A PERCIBIR EN FORMA INTEGRAL SU REMUNERACIÓN**. En ese sentido se ve también por oportuna agregar un numeral al artículo 21 haciendo esta precisión.

IV.3 Análisis de las opiniones e información solicitadas

Sectores a los que se solicitó opinión respecto del PL 5706/2023-CR

Entidad consultada	N° de Oficio	Fecha	Respuesta
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	N° 035-2023-2024-CTSS/CR	13 de setiembre de 2023	OFICIO N°002479-2023-MTPE4 del 26 de setiembre del 2023

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha respondido al pedido de Opinión, concluyendo que no es competente para emitir opinión sobre el



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

Proyecto de Ley N° 5706/2023-CR, "Ley que deroga el artículo 21° de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal" al no ser de su competencia las materias referidas al empleo público

IV.4 Análisis costo-beneficio

La propuesta de ley no genera ningún tipo de gasto al tesoro público y beneficia a los trabajadores del sector estatal a ejercer su derecho a la libre filiación sindical y evita un perjuicio económico a sus remuneraciones por obligaciones ajenas a la del trabajador.

IV.5 Vinculación con las Políticas del Estado del Acuerdo Nacional

Lo propuesto por el proyecto de ley 5706/2023-CR se respalda en las siguientes políticas de estado:

La presente iniciativa legislativa, enmarca dentro de la 140 Política de Estado, planteada en el Acuerdo Nacional, relacionada al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Asimismo, se encuentra en línea con la el tema 52 "MODIFICACION Y DESARROLLO DE LA NORMATIVA LABORAL VIGENTE", de la Agenda Legislativa para el período anual de Sesiones 2022-2023 del Congreso de la República, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto de ley **5706/2023-CR** con el siguiente:



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 21-A A LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL

Artículo 1. Incorporación del artículo 21-A a la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal

Se incorpora el artículo 21-A a la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal:

Artículo 21-A. Aporte sindical de los docentes y auxiliares de educación, nombrados y contratados, en las instituciones educativas públicas

En el caso de docentes y auxiliares de educación, nombrados y contratados, en las instituciones educativas públicas administradas por el Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior, cualquier descuento de carácter sindical se realiza únicamente con la aceptación expresa por escrito del docente y auxiliar de educación, de conformidad con la Ley 29944, Ley de reforma magisterial, la Ley 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones, y la Ley 30493, Ley que regula la política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas públicas, en el marco de la Ley 29944, Ley de reforma magisterial.

Salvo mejor parecer,
Dese cuenta.
Sala de Comisión.



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2023 16:40:13-0500

Lima, 7 de noviembre de 2023.



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/12/2023 11:04:01-0500



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 5706/2023-CR, QUE
DEROGA EL ARTICULO 21 DE LA LEY 3188 LEY DE NEGOCIACIONES
COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz María
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2023 16:21:03-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2023 13:54:35-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2023 10:12:09-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/12/2023 17:50:58-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2023 12:59:45-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/01/2024 14:43:29-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/12/2023 13:55:45-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/12/2023 12:50:06-0500

Contacto: 01 3117777 (7816/7817)
ctrabajo@congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/01/2024 17:03:03-0500

Psj. Simón Rodríguez 615— Oficina N° 306
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

ACTA DE LA PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DESCENTRALIZADA DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MARTES 7 DE NOVIEMBRE DE 2023, LOCAL DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DE
CERRO VERDE, AREQUIPA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En la ciudad de Arequipa, siendo las 16 horas con 43 minutos del martes 7 de noviembre de 2023, y estando reunidos los parlamentarios integrantes de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en el local del Sindicato de Trabajadores de Cerro Verde a través de la plataforma Teams, bajo la presidencia del congresista **Pasión Dávila Atanacio**, con la asistencia de los congresistas titulares: **Isabel Cortez Aguirre, María Zeta Chunga, María del Carmen Alva Prieto, María Agüero Gutiérrez, María Acuña Peralta, Noelia Herrera Medina, Sigrid Bazán Narro, Tania Ramírez García, Raúl Doroteo Carbajo, María Cordero Jon Tay, Jorge Coayla Juárez, Bernardo Quito Sarmiento y Raúl Huamán Coronado¹**, se dio inicio a la primera sesión extraordinaria descentralizada de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS).

Los congresistas **Jorge Morante Figari, Carlos Alva Rojas y Adriana Tudela Gutiérrez** presentaron licencia.

I. DESPACHO

El **señor presidente** notificó que se ha enviado a cada uno de los correos electrónicos de los señores congresistas la documentación correspondiente y ello comprende el reporte de documentos recibidos y remitidos del 27 de octubre al 2 de noviembre del 2023, así como los proyectos de ley ingresados en esa misma fecha.

II. ACTA

El **señor presidente** preguntó si había alguna observación para la aprobación del acta de la octava sesión ordinaria del 31 de octubre del 2023. Al no haberla, se dio por aprobada.

¹ El congresista Huamán Coronado estuvo como accesitario del congresista Morante Figari, quien solicitó licencia.

III. ESTACIÓN DE INFORMES

El congresista **Quito Sarmiento** informó de la audiencia pública realizada ese mismo día en Arequipa; destacó la participación de 42 sindicatos y que este tipo de eventos es importante para la comisión recoja el sentir de los trabajadores.

El **señor presidente** comunicó haber recibido a distintos sindicatos de trabajadores CAS-COVID de EsSalud, quienes manifestaron que Essalud no estaría cumpliendo con la aplicación de la Ley 31539, que disponía el cambio de contrato de los trabajadores de CAS-COVID a CAS plazo indeterminado. Consideró importante citar a la presidencia de Essalud, a los representantes de FONAFE y a los funcionarios de servir y el ministerio de trabajo a esta comisión, para que aclaren cuál será el mecanismo y el cronograma para el cumplimiento de la Ley 31539. Luego informó sobre las denuncias de sindicatos de Sedapal, donde se estarían vulnerando los derechos de los trabajadores al continuar con los procesos de tercerización.

IV. ESTACIÓN DE PEDIDOS

No hubo pedidos.

V. ORDEN DEL DÍA

5.1 Sustentación y debate de dictámenes

5.1.1 Dictamen recaído en los proyectos de ley 5664/2023-CR, 5768/2023-CR y 5999/2023-CR, que proponen modificar la Ley 28238, Ley general del voluntariado, y reconocer el servicio de voluntariado como experiencia laboral y/o prácticas pre profesionales. El **señor presidente** dispuso que el secretario técnico, el señor Fernando Bravo Alarcón, sustente el mencionado dictamen.

El congresista **Huamán Coronado** saludó el sentido del dictamen, con el que en algo se hará justicia a la juventud. Consideró que puede contribuir a disminuir la pobreza y la discriminación. El voluntariado resalta los valores morales y altruistas, haciendo sentir útiles a la sociedad, favoreciendo la inserción de los jóvenes al mundo laboral y solicitó el apoyo de los congresistas.

La congresista **Herrera Medina** destacó lo propuesto por el dictamen. Señaló que las prácticas pre profesionales deben estar en la línea de lo que los jóvenes están estudiando.

Tras ello, el **señor presidente** puso a votación el dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad.

Votaron a favor: el señor presidente, congresista Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Zeta Chunga, Ramírez García, Alva Prieto, Agüero Gutiérrez, Acuña Peralta, Quito Sarmiento, Herrera Medina, Tudela Gutiérrez, Bazán Narro, Doroteo Carbajo, Cordero Jon Tay, Coayla Juárez, Alva Rojas y Huamán Coronado.

5.1.2 Dictamen recaído en los proyectos 5009/2022-CR, 5185/2022-CR y 5311/2022-CR, que proponen ampliar la vigencia de la Ley 31480, Ley que autoriza la disposición de la compensación por tiempo de servicios a fin de cubrir las necesidades económicas causadas por la pandemia del Covid-19. El señor presidente dispuso que el secretario técnico, el señor Fernando Bravo Alarcón, sustente dicho dictamen. Tras ello, el **señor presidente** puso a votación el dictamen, el cual fue aprobado por mayoría.

Votaron a favor: el señor presidente, congresista Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Ramírez García, Agüero Gutiérrez, Acuña Peralta, Quito Sarmiento, Herrera Medina, Bazán Narro, Cordero Jon Tay y Coayla Juárez.

Votaron en abstención: Zeta Chunga, Alva Prieto, Doroteo Carbajo y Huamán Coronado.

5.1.3 Dictamen recaído en el proyecto 5706/2023-CR, que deroga el artículo 21 de la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal

El **señor presidente** dispuso que el secretario técnico, el señor Fernando Bravo Alarcón, sustente dicho dictamen. Enseguida intervino el congresista **Paredes Gonzales**, autor de la propuesta, quien señaló que acababa de presentar un texto sustitutorio, al cual dio lectura. Pidió que su texto sustitutorio sea el que sea sometido a votación y ya no lo planteado por el dictamen, o sea, que ya no se tome en cuenta la derogación del artículo 21 de la Ley 31188.

El congresista **Quito Sarmiento** planteó un cuarto intermedio para que dicho texto sustitutorio sea revisado por la CTSS, en razón de que diversos sindicatos se oponen a la derogación de dicho artículo.

El congresista **Paredes Gonzales** pidió al congresista Quito Sarmiento retirar su pedido en razón a que su propuesta se ajusta a la sustentación del dictamen, lo que fue aceptado por este congresista.

La congresista **Cordero Jon Tay** apoyó que se vote el texto sustitutorio del congresista Paredes Gonzales

Tras ello, el **señor presidente** puso a votación el dictamen, el cual fue aprobado por mayoría.

Votaron a favor: el señor presidente, congresista Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Alva Prieto, Agüero Gutiérrez, Acuña Peralta, Quito Sarmiento, Herrera Medina, Bazán Narro, Cordero Jon Tay, Coayla Juárez y Huamán Coronado.

Votaron en abstención: Zeta Chunga y Ramírez García.

VI. CIERRE DE LA SESIÓN

El **señor presidente** consultó la conformidad para ejecutar los acuerdos adoptados en la presente sesión, sin esperar el trámite de aprobación del acta, lo que se aprobó sin registrarse observaciones. Tras ello, levantó la sesión a la 18 horas con 02 minutos del martes 7 de noviembre de 2023.

La transcripción magnetofónica forma parte integrante de la presente acta.

PASIÓN DÁVILA ATANACIO
Presidente



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasión
Neomías FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/11/2023 15:32:10-0500

CRUZ MARÍA ZETA CHUNGA
Secretaria



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz María
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/11/2023 10:10:59-0500