

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Período Anual de Sesiones 2021-2022



Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con la aprobación del acta con la dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos, en su Décima Sesión Ordinaria del 4 de abril de 2022, proponer la **INHIBICIÓN** al Proyecto de Ley 172/2021-CR. Votaron a favor los señores congresistas Acuña Peralta, Segundo Héctor; Quispe Mamani, Wilson Rusbel; Alegría García, Luis Arturo; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Gonza Castillo, Américo; Chacón Trujillo, Nilza Merly; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Mori Celis, Juan Carlos; Soto Palacios, Wilson; Vergara Mendoza Elvis Hernán; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Chirinos Venegas, Patricia Rosa; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Jeri Oré, José Enrique; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; y Reymundo Mercado, Edgard Cornelio.

1. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical; es de autoría de la congresista Isabel Cortez Aguirre del Grupo Parlamentario Juntos Por el Perú, y fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 10 de setiembre de 2021.

Posteriormente, el 14 de setiembre de 2021, fue decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen correspondiente.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto, modificar diversos artículos de la Ley del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo 010-2003-TR, para lo cual presenta un texto normativo con un artículo y tres disposiciones complementarias finales con los siguientes contenidos:

"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA ARTÍCULOS DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO PRIORIZANDO MECANISMOS DE DIÁLOGO SOCIAL Y GARANTIZANDO LA LIBERTAD SINDICAL"

Artículo 1°.- Modifíquese el articulado de la Ley del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de dialogo social y garantizando la Libertad Sindical.

Modifíquese los artículos 30°, 44°, 46°, 72°, 73°, 76°, 77, 81°, 82° y 84° de la Ley del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 010-2003-TR

Artículo 30°. - El fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa debidamente demostrada o sin su aceptación. **El despido solo procederá cuando previamente se haya probado, en sede judicial, la existencia de la causa justa relacionada con su capacidad o conducta.**

Artículo 44°. — La convención colectiva tendrá aplicación dentro del ámbito que las partes acuerden, que podrá ser:

- a) De la empresa, cuando se aplique a todos los trabajadores de una empresa, a los de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella.
- b) De una rama de actividad, cuando comprenda a todos los trabajadores de una misma actividad económica, o a una parte determinada de ella.
- c) De un gremio, cuando se aplique a todos los trabajadores que desempeñen una misma profesión, oficio o especialidad en distintas empresas.

Artículo 44° A.- Las personas jurídicas, grupos empresariales, grupos económicos a empresas que presten servicios para otra principal se consideran como una sola empresa, por lo que, se ubican en el nivel "de empresa" para efectos del derecho de negociación colectiva. Los procesos de organización empresarial, como es la descentralización productiva, contratación, subcontratación intermediación, entre otras formas, no afectan el nivel de empresa y el ámbito de representación de las organizaciones sindicales.

La convención colectiva rige en el ámbito en el cual negocien las partes, pudiendo coexistir convenciones de distinto ámbito. En el caso de concurrencia de convenios colectivos de distinto nivel, el convenio colectivo de ámbito mayor podría determinar las reglas de articulación y solución de conflictos entre los convenios colectivos. De no existir tales reglas, se aplicará en su integridad el convenio colectivo más favorable, definido como tal por la mayoría absoluta de los trabajadores a los que comprenda el de nivel inferior. Las convenciones de distinto nivel acordadas por las partes deberán articularse para definir las materias que serán tratadas en cada una.

También podrán negociarse a nivel de empresa las materias no tratadas en una convención a nivel superior, que la reglamenten o que se refieran a condiciones de trabajo propias y exclusivas de la empresa.

Artículo 46.- Para que el producto de una negociación colectiva por rama de actividad o gremio tenga efectos generales para todos los trabajadores del ámbito, se requiere que la organización sindical u organizaciones sindicales representen a la mayoría de las empresas y trabajadores de la actividad o gremio respectivo, en el ámbito local, regional o nacional, y que sean convocadas, directa o indirectamente, todas las empresas respectivas. **La condición de sindicato mayoritario se determina al momento de la presentación del pliego, presentado dentro del plazo definido por la presente Ley colectivamente; cuando existe un sindicato, o sindicatos coaligados, que afilien a la mitad más uno de los trabajadores del ámbito los sindicatos minoritarios no tienen legitimidad negocial y están prohibidos de negociar, sin excepción.**

En caso no se cumplan los requisitos de mayoría señalados en el párrafo anterior, el producto de la negociación colectiva sea convenio o laudo arbitral, o excepcional por resolución administrativa, tiene una eficacia limitada a los trabajadores afiliados a los trabajadores afiliados a la organización u organizaciones sindicales correspondientes. La regla de eficacia de limitada prohíbe que se extiendan los beneficios pactados a los trabajadores no afiliados; o que, mediante otra fuente, se abonen beneficios iguales o similares; en este último caso, la vulneración de esta prohibición origina el derecho de los trabajadores afiliados a percibir los beneficios otorgados a aquellos trabajadores no afiliados. De existir un nivel de negociación en determinada rama de actividad está mantendrá su vigencia.

La vulneración de las reglas establecidas en los párrafos anteriores configura una

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de dialogo social y garantizando la Libertad Sindical.

responsabilidad administrativa y civil del empleador, respecto de los daños y perjuicios producidos a la organización sindical afectada.

Artículo 72.- Huelga es la suspensión colectiva del trabajo e incluye otras formas acordadas por la mayoría de los trabajadores. Su ejercicio se regula por el presente Texto Único Ordenado y demás normas complementarias y conexas.

Artículo 73.- Para la declaración de huelga se requiere:

a) Que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos. **En caso de que ésta se materialice por incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, los trabajadores podrán declarar la huelga aun cuando la materia de la misma se encuentre en etapa de investigación por la Autoridad Administrativa, Fiscalización Laboral, Poder Judicial o representante del Estado que corresponda; a en su defecto aún no se hayan iniciado las investigaciones en sede administrativa o judicial.**

b) Que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que en todo caso representen la voluntad de la mayoría de los trabajadores comprendidos en su ámbito,

El acta de asamblea deberá **estar legalizada por Notario Público** o, a falta de éste, por el Juez de Paz de la localidad.

Tratándose de sindicatos de actividad o gremio cuya asamblea este conformada por delegados, la decisión será adoptada en asamblea convocada expresamente y ratificada por las bases.

c) Que sea comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con cinco (5) días útiles de antelación o con ocho (8) tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando copia del acta de votación.

Artículo 76.- La huelga puede comprender a una empresa, a uno o varios de sus establecimientos, a una rama de actividad o a un gremio, y ser declarada por un tiempo determinado o indefinido; si no se indica previamente su duración, se entenderán que se declara por tiempo indefinido.

Artículo 76 A.- La medida de huelga y su ámbito de determinación comprende a los trabajadores de la empresa principal o de cualquier tercero o empresa subsidiaria.

Artículo 76 B.- Cuando se requiera el uso de la fuerza pública, esta solo podrá intervenir o establecerse en el centro de trabajo mediante mandato judicial; o en auxilio de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Artículo 77.- La huelga declarada observando lo establecido en el artículo 73, produce los siguientes efectos:

a) Determina la abstención total de las actividades de los trabajadores en ella comprendidos, con excepción del personal de dirección o de confianza y del personal comprendido en el artículo 78. **Salvo que el Estatuto los incorpore.**

b) Suspende todos los efectos de los contratos individuales de trabajo, inclusive la obligación de abonar la remuneración, sin afectar la subsistencia del vínculo laboral, **ni ser motivo de sanción alguna por parte del empleador.**

c) Impide retirar del centro de trabajo las maquinarias, materias primas u otros bienes, salvo circunstancias excepcionales con conocimiento previo de la Autoridad de Trabajo.

d) No afecta la acumulación de antigüedad para efectos de la compensación por tiempo de servicios,

e) **Prohíbe al empleador la sustitución de trabajadores en Huelga, ya sea con personal interno, contratado o terceros.**

Artículo 81.- No están amparadas por la presente norma las modalidades de huelga no previstas en el marco de la presente ley.

Artículo 82.- Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, los trabajadores en conflicto **procurarán la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan.

El empleador que preste estos servicios esenciales, o requiera personal para el cumplimiento de las actividades esenciales, comunicaran a sus trabajadores u organizaciones sindicales que los representan y a la Autoridad de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios, los horarios y turnos que deben cumplir, así como la periodicidad en que deben producirse los respectivos reemplazos. La indicada comunicación tiene por objeto que los trabajadores u organización sindical que los representes cumpla con proporcionar la nómina respectiva cuando se produzca la huelga. Los trabajadores que sin causa justificada dejen de cumplir el servicio, serán sancionados de acuerdo a Ley.

En este caso, el procedimiento será el siguiente:

82. A.- En las empresas donde existe un convenio colectivo vigente:

La empresa convoca al sindicato para conformar una comisión paritaria de seis miembros que establece los servicios mínimos correspondientes para el mismo periodo que comprenda el siguiente convenio colectivo. La convocatoria se realiza no antes de 90 días ni después de los 60 días que concluya el periodo de vigencia del convenio colectivo. Para realizar esta labor pueden contar con la opinión de un perito establecido de común acuerdo. El plazo máximo será de dos meses.

El comité paritario elabora un acta que establece los servicios mínimos acordados, la cual es entregada a la autoridad de trabajo de la región correspondiente para su registro.

Si la empresa no convoca a dicha comisión paritaria, el sindicato elabora una propuesta de servicios mínimos y comunica y registra ante la autoridad de trabajo.

Dicho documento tendrá de validez tres años, independientemente de la vigencia del Convenio. Pudiendo solicitar el empleador su variación, previa justificación y bajo el mismo procedimiento.

En caso de no haber acuerdo, cada parte designa un experto o perito y ambos eligen a un tercero que conforman un tribunal técnico que analiza las propuestas y en un plazo no mayor a 30 días calendarios emite un acta señalando los servicios mínimos en la empresa.

Los costos del servicio de los peritos los asume la empresa.

82 B.- En las empresas donde no existe convenio colectivo vigente u organización sindical:

La empresa presenta la relación de personal necesario para garantizar los servicios mínimos ante la autoridad del trabajo correspondiente, la cual registra la relación de puestos y (áreas por un lapso de tres años, debiendo renovarse al final de este periodo.

Si se establece un sindicato en dicho periodo, el mismo podrá solicitar la revisión de los servicios mínimos registrados ante la autoridad del trabajo, durante los tres primeros meses de su constitución. En este caso, se establece un comité paritario que revisa y acuerda los servicios mínimos de la empresa. Luego el acta es entregada a la autoridad de trabajo de la región correspondiente para su registro.

En caso de no haber acuerdo, cada parte designa un perito y ambos eligen a un tercero que conforman un tribunal técnico que analiza las propuestas y en un plazo no mayor a 10 días calendarios emite un acta señalando los servicios mínimos en la empresa.

Los costos del servicio de los peritos los asume la empresa.

Art. 84.- La huelga será declarada ilegal:

- a) Por haberse producido, con ocasión de ella, violencia sobre bienes o personas.*
- b) Por incurrirse en alguna de las modalidades previstas en el artículo 81°.*
- c) Por no cumplir los trabajadores con lo dispuesto en el artículo 78° o en el artículo 82°.*
- d) Por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución definitiva que ponga término a la controversia.*

La ilegalidad de la huelga es calificada por el juez del lugar donde tendrá lugar la medida. Ninguna decisión administrativa puede enervar el ejercicio del derecho constitucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Vigencia de la Ley

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación. Si hay organizaciones sindicales cuyos beneficios de Convenios Colectivos superan la presente normativa, estos no serán modificados.

Segunda. Aplicación supletoria

En todos aquellos aspectos no regulados por la presente norma, aplíquese de manera supletoria las normas relativas al arbitraje laboral.

Tercera. Derogatoria

Deróguense todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la presente Ley.

3. OPINIONES

3.1. Opiniones solicitadas

Se solicitaron opiniones:

1. Oficio 115-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
2. Oficio 116 -2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido a la Confederación General de Trabajadores del Perú
3. Oficio 117 -2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido a la Confederación de Trabajadores del Perú
4. Oficio 118-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido a la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú - CITE
5. Oficio 119-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR al Ministerio de Economía y Finanzas
6. Oficio 120 -2021-2022-CPCGR/SHAP-CR al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
7. Oficio 121-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros.
8. Oficio 121-2022-2022-CPCGR/SHAP-CR a la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR.

3.2. Opiniones recibidas

Se recibieron opiniones de los sectores siguientes:

1. La Asamblea Nacional de gobiernos regionales mediante Oficio 397-2021-ANGR/P, remite opinión desfavorable.
2. La Presidencia del Consejo de Ministros por Oficio. D002942 adjunta Informe D001638-2021-PCM de Oficina de Asesoría Jurídica que su sector no es competente en el objeto de la propuesta.
3. La Autoridad Nacional de Servicio Civil a través del Oficio -000109-2022-SERVIR-PE remite Informe N° 000215-2021-SERVIR-GPGSC y el Informe Técnico N° 002111-2021-SERVIR-GPGSC1, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, indicando que "no resulta aplicable a las entidades del sector público, en tanto dicho sector cuenta con una regulación.
4. Asimismo, con fecha 13 de diciembre de 2021, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, remite Carta DE-C-152-21, solicitando el archivamiento de la iniciativa legislativa porque transgrede derechos constitucionales como la de la libertad de empresa, de propiedad y libertad sindical y, el principio de libre negociación lo que vulneraría el Convenio 98 de la OIT

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

- Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 172/2021-CR, presenta en su contenido una fórmula legal, su exposición de motivos donde formula el problema que pretende resolver y sus fundamentos, el efecto de la vigencia de norma que se propone sobre la legislación nacional, su relación con el Acuerdo Nacional y contiene una sección de Análisis de Costo Beneficio el cual señala que *"no constituye una iniciativa de gasto público. Por el contrario, evitara proliferación de conflictos, y rebajara el número de procesos judiciales sobre la materia."*

5.2. Análisis técnico

5.2.1. La propuesta de la iniciativa legislativa

La propuesta de ley en estudio, tiene como objeto modificar diversos artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo 010-2003-TR, de acuerdo a lo siguiente:

"Artículo 1°.- Modifíquese el articulado de la Ley del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo

Modifíquese los artículos 30°, 44°, 46°, 72°, 73°, 76°, 77°, 81°, 82° y 84° de la Ley del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 010-2003-TR

[...]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación. Si hay organizaciones sindicales cuyos beneficios de Convenios Colectivos superan la presente normativa, estos no serán modificados.

Segunda. Aplicación supletoria

En todos aquellos aspectos no regulados por la presente norma, aplíquese de manera supletoria las normas relativas al arbitraje laboral.

Tercera. Derogatoria

Deróguense todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la presente Ley."

Según el artículo 1 del Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, esta norma *"se aplica a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados."* Luego en lo corresponde a los trabajadores de las entidades *"del Estado y de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada, quedan comprendidos en las normas contenidas en el presente Texto Único Ordenado en cuanto estas últimas no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios en él previstos."*

Los artículos que se propone modificar están referidos a la libertad sindical (artículo 30), de la negociación colectiva, (artículos 44 y 46) del derecho de huelga, (artículos 72, 73, 76, 77, 81, 82 y 84) de los trabajadores

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados.

En su exposición de motivos considera que *"La libertad sindical supone el reconocimiento, promoción y defensa de tres derechos fundamentales, a saber: los derechos de organización, de negociación colectiva y de huelga, constituyendo cada instituto un pilar fundamental que le sirve de sustento y que funcionan como un sistema interconectado, pues su correspondencia hace posible la funcionalidad del derecho colectivo del trabajo y del propio principio de libertad sindical."*

Sobre la negociación colectiva fundamenta que esta se concibe como un proceso encaminado a la conclusión de un acuerdo colectivo, definiéndose como *"todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores a una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores a, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional"*¹.

En lo que corresponde al derecho a la huelga señala que el *"Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante el Comité de Libertad Sindical) ha señalado que dicho derecho constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales, transformándose en un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio N.º 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT). En este contexto, "ha reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales"*.

En lo que respecta al derecho a la huelga, menciona su reconocimiento por los Estados y que su apreciación sobre la misma ha evolucionado desde diferentes estadios. Ahora se entiende la huelga como cualquier interrupción colectiva del proceso productivo en la empresa, como protesta gremial y debe ser considerada lícita, con la única excepción del sabotaje.

Argumenta que la Comisión de Expertos - Comité de Libertad Sindical-, han señalado que cualquier limitación o restricción que pudiese afectar el ejercicio del derecho de huelga, solo proceden ante situaciones excepcionales y calificadas, las que deben interpretarse restrictivamente. De otro lado, también hace alusión a la protección de trabajadores y dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical, haciendo constatar que la mayoría de las legislaciones contiene disposiciones generales o detalladas que amparan a los trabajadores contra los actos de discriminación.

Explica que nuestra legislación laboral se contempla la protección de que los dirigentes y delegados sindicales seas despedidos, salvo por causa justa; sin embargo, en la práctica, ha demostrado que no es del todo suficiente para cumplir la finalidad de garantizar la protección de los trabajadores que desarrollan actividad sindical. Por ello, es necesario mayor protección y se incluye en la iniciativa la necesidad de que, la causa del despido sea probada en sede judicial.

Finalmente señala *"que Las modificaciones propuestas se encuentran en la línea de absolver las Observaciones que hiciese el Comité de Libertad Sindical a nuestro país y que -en su momento- dio lugar a la modificación de la misma. Es una norma que sistematiza pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema."*

5.3. Fundamentos de las competencias de las comisiones ordinarias

¹ GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio. La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control, p. 9. Recuperado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087940.pdf

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

5.3.1 Fundamentos de las competencias de las comisiones ordinarias

Para exponer este fundamento nos remitimos, al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el cual menciona de forma expresa que las comisiones son grupos de trabajo especializados que estudian y dictaminan proyectos de ley referidos a su correspondiente especialidad o materia. Al respecto textualmente indica lo siguiente:

"Reglamento del Congreso de la República

Artículo 34. Las Comisiones son grupos de trabajo especializado de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (...) (El subrayado es nuestro).

Además, es importante mencionar que las propuestas legislativas son decretadas a las comisiones por el Oficial Mayor, previa coordinación con la vicepresidencia encargada de evaluar la temática del proyecto de ley, aplicando el criterio de especialización, para su conocimiento, estudio y dictamen. Se transcribe textualmente el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República:

"Envío a Comisiones y Estudio

Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. [...]. En la remisión de las proposiciones o Comisiones se aplica el criterio de especialización. (...) (El subrayado es nuestro).

En el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 35, del Reglamento del Congreso las comisiones ordinarias, son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado.

Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

1. Agraria.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.
3. Comercio Exterior y Turismo.
4. Constitución y Reglamento.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.
11. Energía y Minas.
12. Fiscalización y Contraloría.
13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de dialogo social y garantizando la Libertad Sindical.

14. Inteligencia.
15. Justicia y Derechos Humanos.
16. Mujer y Familia.
17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
20. Relaciones Exteriores.
21. Salud y Población.
22. Trabajo y Seguridad Social.
23. Transportes y Comunicaciones.
24. Vivienda y Construcción.

En síntesis, de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las comisiones son grupos de trabajos especializados y que les compete el estudio, dictamen de los proyectos de ley y absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia, ello concordante con el artículo 77 del Reglamento del Congreso que señala que en la remisión de las proposiciones a las comisiones se aplica el criterio de especialización.

5.3.2 Competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

En el Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en lo concierne a sus funciones y atribuciones, literal a) del artículo 6, se menciona:

"Artículo 6, De las funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión

*a. Revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestario; y de la Cuenta General que sean enviados a la Comisión para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.
(...)"*

Por esta razón, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, por especialidad, siempre estuvo encargada de legislar sólo lo que corresponde al gasto público es decir las propuestas con incidencia en el presupuesto del gasto del sector público.

En ese sentido, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencia para dictaminar lo que concierne exclusivamente al presupuesto público referido a los gastos, sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas, entre otros), el presupuesto de gasto de los diferentes pliegos, disposiciones y lineamientos para su ejecución.

Asimismo, tiene competencia para revisar, debatir y dictaminar los temas referidos a la Ley Equilibrio Financiero, Endeudamiento Público, Cuenta General de la República, reglas fiscales y otros que materialicen la política económica financiera y tengan incidencia directa en la ejecución del presupuesto público.

La iniciativa legislativa, tiene como propósito principal modificar el Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, en los artículos sobre libertad sindical (artículo 30), de negociación colectiva, (artículos 44 y 46) y del derecho de huelga, (artículos 72,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

73, 76, 77, 81, 82 y 84) de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados.

Fundamenta que en la libertad sindical se reconoce la defensa de tres derechos fundamentales: los derechos de organización, de negociación colectiva y de huelga, siendo estos derechos pilares fundamentales y que funcionan como un sistema interconectado, haciendo posible que funcione el derecho colectivo del trabajo y el principio de libertad sindical.

En lo que respecta a la negociación colectiva señala que es un acuerdo laboral colectivo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores a una o varias organizaciones de empleadores; y, una o varias organizaciones representativas de trabajadores de acuerdo a la normativa del país.

Sobre el derecho a la huelga considera que es un derecho *reconocido legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales*".

Finalmente señala *"que Las modificaciones propuestas se encuentran en la línea de absolver las Observaciones que hiciese el Comité de Libertad Sindical a nuestro país y que -en su momento- dio lugar a la modificación de la misma. Es una norma que sistematiza pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema.*

De lo anterior, se desprende que la iniciativa legislativa tiene como objetivo principal legislar sobre la materia laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados. En este propósito propone modificar la normativa que legisla sobre temas laborales entre el empleador y el trabajador con la finalidad de mejorar su relación entre ambos.

Adicionalmente, tal como está redactada la fórmula legal no propone modificaciones presupuestales al Presupuesto Público. Distinta sería la figura si la propuesta legislativa señalara transferencias financieras, créditos suplementarios o autorizaciones de modificaciones presupuestarias, para financiar la modificación o lo dispuesto en la presente iniciativa, en los que la Comisión Presupuesto y Cuenta General de la República, tendría que indiscutiblemente dictaminar aprobando o desaprobando, que no es el presente caso.

En ese contexto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República no tiene competencia directa para pronunciarse sobre esta iniciativa legislativa cuyo objetivo principal es modificar diversos artículos del Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, sobre libertad sindical, negociación colectiva, y del derecho de huelga.

5.3.3 Competencias de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

En el Plan de Trabajo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para el Periodo Anual de Sesiones 2021-2022, en su presentación señala que *"tanto el sector público como privado han sido hostilizados cuando querían formar sus organizaciones sindicales. Y eso es un delito, pues la libertad sindical es un derecho constitucional."*

En sus objetivos generales en el punto 5.1 ha referencia a lo siguiente:

"[...]"

5.1 OBJETIVOS GENERALES

Considerando las funciones legislativas, de fiscalización, representación y control político, los objetivos generales que se plantea la Comisión de Trabajo y Seguridad Social consisten en:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

- a) **Estudio, análisis y dictamen de las proposiciones de ley que tienen impacto en las relaciones laborales y de seguridad social, tanto en el sector público como privado, y que incluya las normas y leyes que se emiten en el marco de la pandemia del COVID-19. Asimismo, la implementación de normas que permitan la continuidad en el seguimiento de las secuelas a los trabajadores que lo hayan contraído. Fortalecimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo.**
- b) *Estudio, análisis y dictamen de las proposiciones de ley que promuevan el restablecimiento de los regímenes laborales que garanticen la estabilidad laboral de los trabajadores. Asimismo, la promoción de debate y aprobación de normativa que logre eliminar las brechas que existan en el mercado laboral relativas al género. Así como el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados y el impulso de la ratificación de Convenios de la OIT que favorezcan dichas iniciativas legislativas. Tales como son los casos de los Convenios 168 y 190 de la OIT.*
- c) *Estudio, análisis y dictamen de propuestas normativas que tengan incidencia en los procesos de formalización de los trabajadores e inserción de los jóvenes al mundo laboral en condiciones dignas.*
- d) *Reforma integral del sistema de seguridad social y en particular de los sistemas pensionarios con el fin de garantizar pensiones que aseguren la calidad de vida de los trabajadores, evaluando posibles modificaciones que contribuyan a mejorar sus contenidos, en concordancia con la normatividad vigente y las necesidades de los sectores involucrados, en aras de hallar su universalidad. Se propondrán modificaciones al sistema de pensiones, ya que tanto el sistema privado como público ha mostrado deficiencias. Nos avocaremos a proponer un nuevo modelo que tenga por objetivo beneficiar a los afiliados.*
- e) *Coadyuvar a la generación y mejora de los mecanismos para el tránsito de la precariedad e informalidad a la formalidad en condiciones dignas de empleo, con mayor productividad y competitividad.*
- f) *Proponer lineamientos para que los inspectores de trabajo puedan verificar el cumplimiento de la normatividad, más aún en las modalidades de trabajo remoto y teletrabajo, y uniformizar los criterios respecto del desarrollo de esta modalidad de relación laboral.*
- g) **Promover legislación que permita el efectivo ejercicio de los derechos humanos fundamentales, tales como el de Libertad Sindical. Garantizando además mecanismos de redistribución de la riqueza a través de la Negociación Colectiva.**
- h) *Realizar una efectiva labor de control político y de fiscalización de manera objetiva, transparente, proactiva y permanente a las instituciones de los sectores de trabajo y de seguridad social, y en el sector público como privado. Realizar visitas diarias, respetando las medidas de bioseguridad ante la pandemia COVID19, a los lugares de trabajo que tengan conflictos laborales para conocer de manera directa la realidad que viven los trabajadores.*
- i) *Establecer una relación más cercana con los gremios laborales y empresariales, atendiendo de manera efectiva sus preocupaciones y problemática." (Negrita es nuestro)*

De lo anterior, se observa que es función de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social legislar sobre temas laborales, entre ello sobre la libertad sindical, negociación colectiva y el derecho a de huelga como derecho constitucional.

5.4. Sustento del porque la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República no tiene competencia en la materia

Las iniciativas legislativas son decretadas a las comisiones ordinarias (son 24) por el Oficial Mayor, previa coordinación con la Vicepresidencia encargada de evaluar la temática del proyecto de ley, aplicando el "criterio de especialización", para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad al artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de diálogo social y garantizando la Libertad Sindical.

Las comisiones ordinarias son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete "*el estudio y dictamen de los proyectos de ley*" y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su "*especialidad o la materia*".

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República tiene competencia para dictaminar lo que concierne exclusivamente al presupuesto público referido a los gastos, sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas, entre otros), el presupuesto de gasto de los diferentes pliegos, disposiciones y lineamientos para su ejecución.

Asimismo, tiene competencia para revisar, debatir y dictaminar los temas referidos a la Ley Equilibrio Financiero, Endeudamiento Público, Cuenta General de la República, reglas fiscales y otros que materialicen la política económica financiera y que tengan incidencia directa en la ejecución del presupuesto público.

La iniciativa legislativa analizada, tiene como objetivo central y directo modificar el Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que se aplica a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Para ello, propone modificar los artículos referidos a la libertad sindical (artículo 30), de la negociación colectiva, (artículos 44 y 46) y del derecho de huelga (artículos 72, 73, 76, 77, 81, 82 y 84). Esta materia no está directamente vinculada al ámbito presupuestal.

La Comisión de Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su Plan de Trabajo y por especialidad tiene como propósito legislar sobre temas laborales, entre ello sobre la libertad sindical, negociación colectiva y el derecho a de huelga como derecho constitucional.

Por todo lo señalado en las secciones anteriores, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, al amparo de lo establecido en el artículo 70, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República, cuyo texto se transcribe a continuación, concluye que no tiene competencia en la iniciativa propuesta.

"Artículo 70

Los dictámenes pueden concluir (...)

c) En la Recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición (...)"

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de conformidad con el inciso c) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, se pronuncia por la **INHIBICIÓN** de dictaminar el Proyecto de Ley 172/2021-CR, por no tener competencia sobre la materia; sin que ello constituya un pronunciamiento sobre la viabilidad o inviabilidad de la propuesta.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Lima, 4 de abril de 2022.

Firmado digitalmente por:
REYMUÑO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2022 10:58:11-0500

Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/04/2022 11:44:06-0500

Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181749128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 20:15:22-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 11:33:58-0500
CONGRESO
REPUBLICA



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 10:15:00-0500
COMISION DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 10:43:48-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 172/2021-CR, que propone la Ley que modifica artículos del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo priorizando mecanismos de dialogo social y garantizando la Libertad Sindical.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/04/2022 14:28:24-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 11:55:53-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 18:13:19-0500

Héctor Acuña Peralta

Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 11:08:25-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/04/2022 13:59:00-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 13:02:08-0500

Wilson Quispe Mamani

Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

Luis Alegría García

Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2022 15:41:25-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 13:00:32-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2022 13:13:11-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 09:02:17-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft13
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 13:37:37-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Ivlerly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/04/2022 12:53:24-0500