Proyecto de Ley N° 8538/2024-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Isabel Cortez Aguirre

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

Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 AGO. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:40

PROYECTO DE LEY QUE RESTITUYE A LOS TRABAJADORES ESTATALES EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA NEGOCIACION COLECTIVA DESCENTRALIZADA

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

FORMULA LEGAL

LEY QUE RESTITUYE A LOS TRABAJADORES ESTATALES EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA NEGOCIACION COLECTIVA DESCENTRALIZADA

Artículo 1.- Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto restituir el derecho constitucional de los trabajadores a negociar colectivamente las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras con incidencia económica, que han sido prohibidas de manera injusta por el artículo 28º de la Ley 32103, contraviniendo el Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva de la Organización Internacional de Trabajo y la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. – Derogación.

Se deroga el artículo 28º de la Ley 32103 – Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. - Se deroga el artículo 18º del Decreto de Urgencia 006-2024 y cualquier norma que contravenga lo establecido en el artículo 6º de la Ley 31188 – Ley de negociación colectiva en el sector estatal.

Segunda. - Modifíquese el numeral 6 de la Ley 31188 – Ley de Negociación Colectiva de Derecho, quedando redactado de la siguiente manera:

> *Artículo 6. Articulación de las materias negociables*
> *(…)*
> ***6.2 A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:***
> ***Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito.***

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

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

Tercero. - Se exhorta al Poder Ejecutivo para que, en estricto ejercicio de su facultad de formular proposiciones legales, observe el marco normativo especial que regula la negociación colectiva en el sector estatal y no proponga leyes que de manera análoga y forma contradictoria regulen la misma materia.

Lima, 01 de agosto de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/08/2024 11:16:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/08/2024 11:16:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2024 11:48:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2024 12:15:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2024 11:38:23-0500

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El pasado 26 de julio, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la ley N° 32103, en el cual aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas. Sin embargo, en esta norma, se introdujo flagrantemente una restricción del derecho de negociación colectiva de los trabajadores a nivel descentralizado, limitándose así la capacidad de negociación de los mismos, así como la capacidad de libre ejercicio de su autonomía sindical, frente a la entidad pública sobre la cual se negocie (a nivel descentralizado).

Ante ello, los trabajadores organizados se dieron cita en las instalaciones del congreso de la república, a fin de coordinar acciones en contra de una norma abiertamente inconstitucional. En la referida reunión estuvieron presentes diversos gremios sindicales, como la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales – CONFETEP, representantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS, representantes del Movimientos CAS NUNCA MAS, representantes de la Confederación Nacional de Obreros Municipales del Perú – CONAOMP, la Confederación de Trabajadores Municipales del Perú – CTMP, y otros sindicatos de Lima metropolitana

Reunión de Coordinación - Derogatoria del artículo 28 de la Ley 32103

En esta reunión se planteó el texto final de la presente iniciativo legislativa, con el objeto de restituir el derecho constitucional de los trabajadores a negociar colectivamente las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras con incidencia económica, que han sido prohibidas de manera injusta por el artículo 28° de la Ley 32103, contraviniendo el Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva de la Organización Internacional de Trabajo y la Constitución Política del Perú

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene como uno de sus objetivos primordiales promover la negociación colectiva, tal como se encuentra establecido en el Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98): "*fomentar entre las naciones*

del mundo programas que permitan lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva".

La negociación colectiva ha sido concebida como un medio a través del cual se promueve el dialogo, la participación activa y la regulación entre trabajadores y empleadores. En ese contexto, el proceso de negociación y su resultado involucran la participación de ambas partes, por tanto, los acuerdos colectivos tienen reconocimiento jurídico nacional e internacional.

No obstante lo anterior, histórica y sistemáticamente, el Estado peruano ha negado la posibilidad de que sus propios trabajadores negocien colectivamente sus condiciones salariales o económicas[1]. A pesar de que desde la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) quedó claramente demostrado que la negociación colectiva constituye uno de los principales instrumentos de la democracia participativa y una herramienta fundamental para la distribución equitativa de los ingresos, permitiendo la mejora de las condiciones de vida de la población, los trabajadores del sector público en el Perú han visto limitados sus derechos colectivos de forma continuada.

La prohibición de negociar colectivamente condiciones económicas parte por sostener que los derechos colectivos de los trabajadores deben ceder ante el "interés público" que se vería reflejado en los principios de provisión presupuestaria y equilibrio fiscal, que supuestamente se afectarían si se permite a los trabajadores del Estado negociar sus salarios[2]. Esta visión, como veremos más adelante, ha sido ampliamente superada por parte de nuestro Tribunal Constitucional.

Ahora bien, la restricción de negociar condiciones económicas en el Estado data desde el siglo pasado, cuando a propósito de la ratificación del Convenio núm. 151 de la OIT, el Gobierno promulgó los Decretos Supremos Nº 006-82-PCM y Nº 026-82-JUS[3], estableciendo un régimen especial para la sindicación y negociación colectiva de los trabajadores del sector público, restringiendo la posibilidad de negociar únicamente ***"condiciones generales de trabajo"***, las cuales fueron definidas como "***aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que puedan cubrirse con recursos presupuestales existentes. En ningún caso se considerarán aquellas que impliquen actos de administración o de imperio ni las que requieran partidas presupuestales adicionales"*** (artículo 16 del Decreto Supremo Nº 026-82-JUS).

La posterior promulgación del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en el año 1984, terminó por especificar que los trabajadores del sector público no podía negociar sus remuneraciones: "**Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos** (...)" (artículo 44 de la referida norma, énfasis agregado).
Treinta años después, la promulgación de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057, significó una oportunidad perdida, pues si bien se constituyó como un hito en la reforma del empleo público en nuestro país, continuó con la prohibición de negociar remuneraciones en el Estado e inclusive

[1] Para una explicación detallada de la restricción sistemática del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú, véase: BALBÍN, Edgardo. Unilateralismo y negociación colectiva en la administración pública. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2005.
[2] **BALBÍN, Edgardo**. Unilateralismo y negociación colectiva en la administración pública. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2005, p. 166.
[3] **VILLAVICENCIO, Alfredo**. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: PLADES, Programa Laboral para el Desarrollo, 2010, p. 31.

alcanzó a los laudos arbitrales, que se habían convertido en una forma de combatir las ilegales restricciones de los derechos colectivos de los trabajadores públicos.

De esta manera, los Tribunales Arbitrales que se constituían para resolver las negociaciones colectivas en el sector público cuando las propias partes no habían logrado arribar a un acuerdo, empleando la facultad reconocida en el artículo 138 de nuestro texto constitucional, esto es, el ejercicio del control difuso, inaplicaban las restricciones para negociar remuneraciones en el Estado y permitían el otorgamiento de incrementos salariales dentro de dichos procesos, al constatar que dichas restricciones contrariaba el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la negociación colectiva.

Las normas inaplicadas, además de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057, abarcaban a las Leyes de Presupuesto de los años correspondientes, que también prohibían la posibilidad de negociar condiciones económicas dentro del Estado.

En vista de esta compleja situación, una serie de colectivos integrados por organizaciones sindicales y Colegios Profesionales, demandaron la inconstitucionalidad tanto de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057, como de las normas presupuestarias que limitaban el derecho de negociar colectivamente condiciones económicas en el sector público.

En ambas sentencias, esto es, la relativa a la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057 y la relativa a la inconstitucionalidad de las normas presupuestarias que restringían la negociación colectiva en el sector público, el Tribunal Constitucional destacó que el derecho a la negociación colectiva implica, directamente, la potestad de negociar las condiciones de trabajo de los empleados del sector público, dentro de las que se encuentra "*la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores* ***se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones***"[4] (énfasis agregado).

Asimismo, reconociendo que el derecho de negociación colectiva es uno de configuración legal, el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de que se establezcan límites por dicha vía. Un ejemplo de estos límites es que, en contextos de crisis económica o gran endeudamiento público, el Estado podría restringir la negociación de salarios en el sector público por un período determinado[5]. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, siguiendo los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT, un período razonable de limitación sería de 3 años[6].

Sin embargo, al constatar que las limitaciones de negociar colectivamente remuneraciones en el Estado sobrepasaron ampliamente dicho período y que no nos encontrábamos en una situación de crisis económica a nivel nacional, el máximo intérprete de nuestra Constitución declaró como inconstitucionales las normas que prohíben la negociación colectiva de condiciones económicas en el Estado.

Ante esta situación, fue promulgada la ley N° 31188, **que establece dos niveles de negociación colectiva: el centralizado (entre las centrales sindicales y el Ejecutivo), y el descentralizado (dependiente de cada unidad orgánica y nivel organizacional del Estado).**

---

[4] De acuerdo con el fundamento jurídico N° 62 de la Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC.
[5] De acuerdo con el fundamento jurídico N° 66 de la Sentencia recaída en los expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC.
[6] De acuerdo con el fundamento jurídico N° 87 de la Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC.

En consecuencia, **se buscó que los trabajadores logren mejores condiciones económicas y laborales desde el año 2021 (año de publicación de la ley N° 31188) en adelante,** sin embargo, a través del artículo 28º de la Ley 32103 – Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas, el ejecutivo ha promovido flagrantemente una restricción del derecho de negociación colectiva de los trabajadores a nivel descentralizado, limitándose así la capacidad de negociación de los mismos, así como la capacidad de libre ejercicio de su autonomía sindical, frente a la entidad pública sobre la cual se negocie (a nivel descentralizado).

La ley Nº 32103, el artículo 28°, numerales 28.1 y 28.2, disponen lo siguiente:

> *"Artículo 28. Medidas en materia de negociación colectiva a nivel descentralizado por entidad pública, por ámbito territorial o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente*
>
> *28.1. En los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por ámbito territorial, entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, realizadas en el marco de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal,* ***solo son materias negociables las condiciones de trabajo o de empleo sin incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito****. Lo establecido en el presente numeral debe ser considerado en la emisión de laudos arbitrales, bajo responsabilidad.*
>
> *28.2. El funcionario o directivo público que suscriba convenios colectivos y actas de conciliación que contravengan lo establecido en el marco normativo vigente, son pasibles de responsabilidad civil, penal, administrativa y funcional."*

Al respecto, cabe precisar que los artículos que son materia de derogación se encuentran en colisión directa con lo establecido en el artículo 28°, numerales 1 y 2 de la Constitución Política del Perú, con relación a la protección de la negociación colectiva pues, la carta magna indica:

> *Artículo 28.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga:*
>
> *El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:*
>
> > *1. Garantiza la libertad sindical.*
> >
> > ***2. Fomenta la negociación colectiva*** *y promueve* ***formas de solución pacífica de los conflictos laborales.***
> >
> > *La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.*

De acuerdo al texto constitucional, el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, obligándose a fomentarlo. Así pues, por el principio de libre negociación, nuestra legislación acepta que las partes puedan tener plena libertad para decidir las materias negociables y, en consecuencia, del contenido del convenio colectivo.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico peruano consagra el derecho de los sujetos a regular libremente sus relaciones laborales, definiendo las cuestiones y materias a ser tratadas durante

el proceso negociador, siendo así que la potestad normativa de los sujetos colectivos radica en el reconocimiento constitucional de la negociación colectiva, como un mecanismo o proceso por el cual las partes de la relación laboral puedan crear las normas jurídicas que regularán sus relaciones laborales.

En el presente caso, el precitado artículo 28º de la Ley 32103 limita expresamente la negociación colectiva a nivel descentralizado, y en consecuencia, restringe el derecho a la negociación colectiva a través de una ley de materia presupuestal, que por su naturaleza es temporal y vigencia al 31 de diciembre del año fiscal.

Cabe precisar que, **la limitación de negociación colectiva relacionado con las condiciones de trabajo con incidencia económica, son aplicables al nivel descentralizado,** pues a mayor abundancia, con la finalidad de determinar dicho nivel de negociación colectiva, nos remitimos a lo que dispone el artículo 5° de la ley N° 31188 con relación al nivel descentralizado de negociación:

> *"Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:*
>
> *a. El nivel centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas al que hace mención el artículo 2 de la Ley.*
>
> ***b. El nivel descentralizado, <u>que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública</u>,*** *o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. En el caso de los gobiernos locales con menos de 20 trabajadores, estos podrán acogerse al convenio colectivo federal de su organización de rama o adscribirse al convenio de su elección con el que exista afinidad de ámbito, territorio u otros".*

Con lo que, las medidas limitativas de negociación colectiva y que agravan la condición de negociación colectiva por parte de los trabajadores servidores públicos, **ocurre a nivel descentralizado,** circunstancia que, corresponde ser corregida mediante el presente proyecto de ley que persigue derogar estos articulo lesivos al derecho constitucional a negociar colectivamente.

Con relación a la limitación de la negociación colectiva a nivel descentralizado, tenemos que, a través de la Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC (que resolvió la demanda contra las normas presupuestarias que restringen la negociación colectiva estatal), luego de advertir que nuestro ordenamiento no contaba con una normativa integral que regule adecuadamente la negociación colectiva en el sector público, el Tribunal Constitucional exhortó al Poder Legislativo a emitir una regulación sobre la materia, durante el período legislativo 2016-2017.

La omisión legislativa fue calificada como *"un incumplimiento de obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se sometió con la ratificación de los Convenios de la OIT 98 y 151,*

así como una violación por omisión de la Constitución", cuya constatación autorizó al Tribunal a declarar una situación de hecho inconstitucional, derivada de la inacción legislativa.

Nótese que, la exhortación que realiza el Tribunal Constitucional se da sobre la base del respeto de división de poderes, pues sin irrogarse la facultad de legislar, solicita al Congreso de la República que cumpla con su deber constitucional y regule adecuadamente la negociación colectiva estatal, sin embargo, con la publicación de la ley N° 32103, se encuentra directamente limitando el ejercicio de la organización sindical de ejercer su participación en un pliego de reclamos, conforme a su nivel descentralizado.

Es pues así que, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que la restricción de la negociación colectiva solo podría ser válida en tanto obedezca a razones razonables y proporcionales:

> "***los límites a la negociación colectiva*** *de los trabajadores que pertenecen al* ***sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales****, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros*"[7].

Como ejemplos de situaciones que podrían justificar la restricción de negociar colectivamente, el Tribunal planteó situaciones de grave crisis económica y financiera, que ameritarían limitar, temporal y excepcionalmente, la posibilidad de negociar colectivamente condiciones económicas. Estos límites no podrían superar los tres años, **situación que no se evidencia a la actualidad, puesto que no existe una grave crisis económica y financiera, con la finalidad de limitar provisionalmente la negociación colectiva, sino más bien, se tiene una normativa que pretende limitar de manera indefinida la negociación colectiva (como es el caso de la ley N° 32103).**

Es así pues que, las normativas cuestionadas en la presente demanda, no respetan ninguno de los criterios planteados por el Tribunal Constitucional: ni estamos frente a una situación de crisis económica y financiera, ni se presenta razón alguna que justifique esta limitación.

Al respecto, debemos tener en cuenta que si ese es el objetivo que se pretende conseguir ***(la limitación de condiciones económicas en las negociaciones colectivas a nivel descentralizado)***, existen fines mucho menos gravosos que impedir negociar colectivamente durante dichos períodos. Por ejemplo, el control judicial de convenios colectivos es un mecanismo que los órganos de control de la OIT toleran. De esta manera, el **Comité de Libertad Sindical de la OIT** ha señalado que, en ningún caso, dicho control debe obedecer a la autoridad administrativa, sino al Poder Judicial y solo para casos sumamente graves:

> "*El* ***control de las cláusulas supuestamente abusivas*** *de los contratos colectivos* ***no debería corresponder a la autoridad administrativa*** *(que tratándose del sector*

[7] Fundamento jurídico N° 82 de la Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC.

público es a la vez juez y parte) sino ***a la autoridad judicial*** *y ello sólo en casos* ***sumamente graves****"* (énfasis agregado)[8].

Adicionalmente, es posible presentar una denuncia administrativa contra los funcionarios que permitieron la suscripción de convenios colectivos contrarios al interés público e, inclusive, los órganos de control interno, dependientes de la Contraloría General de la República, también pueden actuar ante este tipo de casos, **sin embargo, con esta limitación contenida en la ley N° 32103, se encuentra directamente persiguiéndose la firma de un convenio colectivo descentralizado, el mismo que perjudica directamente el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva.**

Pues, es así que, la jurisprudencia admite la validez del convenio colectivo entre sujetos colectivos a través del reconocimiento expreso de la negociación colectiva, pues a través del artículo 28° de la Constitución Política del Perú, nuestro sistema jurídico sustenta el derecho a la negociación colectiva, cautela su ejercicio democrático, fomenta la negociación colectiva, y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado; el cual posee una estricta relación con los Convenios N° 98 y N° 151 expedida por la Organización Internacional del Trabajo - OIT. En tal sentido, se podrá comprenderá la negociación colectiva como el procedimiento que permite crear acuerdos y materializar diferentes compromisos respecto de los distintos intereses que puedan tener tanto los empleadores como los trabajadores, el cual resulta el convenio colectivo.

De esta manera, a través de la sentencia recaída en los expedientes N° 00785-2004-AA/TC y N° 03561-2009-PA/ TC, el Tribunal Constitucional ha definido jurisprudencialmente que: *"(...) El derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva* ***tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado*** *(...)"*

En efecto, a través del Exp. N° 03561-2009-PA/TC, se reitera el fundamento por el cual: *"(...) En un Estado social y democrático de derecho,* ***el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de libertad sindical****, toda vez que* ***su ejercicio potencializa la actividad de la organización sindical****, en tanto le permite a ésta cumplir la finalidad -que le es propia- de representar, defender y promover los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo. En buena cuenta, mediante* ***el ejercicio del derecho de negociación colectiva se busca cumplir la finalidad de lograr el bienestar y la justicia social en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores****, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social. De este modo, en algunas ocasiones, el derecho de negociación colectiva se hace efectivo a través de la celebración de acuerdos, contratos o convenios colectivos. Por dicha razón, resulta válido afirmar que la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (...)"*

En este caso, ***¿cuál sería el bien constitucionalmente protegido que justificaría el impedimento de negociar colectivamente de casi todas las organizaciones sindicales del***

[8] Comité de Libertad Sindical de la OIT. *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Plataforma NORMLEX, párrafo 1477. Consulta realizada el 21 de febrero de 2020.

sector público a nivel descentralizado? Ninguno. En vista de esta omisión, el impedimento absoluto de ejercer el derecho de negociación colectiva contenida en la disposición bajo comentario deviene en inconstitucional.

En el supuesto en el que se pretenda justificar que las organizaciones no pueden negociar colectivamente durante el año 2024 por cuanto no existen las condiciones operativas para que la negociación colectiva pueda operar, ¿por qué entonces sí se permitiría que un grupo de sindicatos puedan negociar (a nivel centralizado) y por qué el resto no tendría ese derecho? Esta distinción arbitraria no soporta el menor análisis, demostrando que estamos ante una norma abiertamente inconstitucional.

Del mismo modo, el articulo 18º **del Decreto de Urgencia N° 006-2024 establece como única posibilidad de negociación presupuestaria en el nivel** de negociación colectiva bajo el nivel predeterminado legalmente: (i) centralizado. En ese sentido, debemos recordar que los órganos de control de la OIT, en reiteradas oportunidades, han reconocido que uno de los principios esenciales de la negociación colectiva es la **libertad para determinar las condiciones dentro del nivel de negociación**.

> *"En base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98,* ***la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación****, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo"*[14] *(énfasis agregado).*

Cabe destacar que el Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre normas que imponen un nivel de negociación determinado. En el caso portuarios, el Tribunal analizó, entre otros aspectos, la constitucionalidad del primer párrafo del artículo 45 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 010-2003-TR (en adelante, LRCT), el cual establece que *"Si no existe previamente una convención colectiva en cualquier nivel de los señalados en el artículo anterior [empresa, rama de actividad o gremio], las partes decidirán, de común acuerdo, el nivel en que entablarán la primera convención.* ***A falta de acuerdo, la negociación se llevará a nivel de empresa****"* (énfasis agregado).

De esta manera, al constatar que dicho artículo imponía un nivel de negociación específico (la negociación colectiva descentralizada), el Tribunal Constitucional señaló que *"parte del sentido normativo del primer párrafo del artículo 45° del Decreto Supremo Nº 010-2003- TR resulta materialmente inconstitucional (...) no solo porque contraviene la libertad para decidir el nivel de negociación, sino también porque lesiona el derecho de negociación colectiva, pues (...)* ***ninguna ley puede fijar imperativamente el nivel de negociación****"*[9] (énfasis agregado).

Queda claro, entonces, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en línea con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT, ha definido una tendencia clara al respeto de la libertad para **poder negociar y ejercer la libre negociación colectiva dentro de su nivel de negociación (en el presente caso, en el nivel descentralizado).**

[9] Fundamento jurídico Nº 28 de la Sentencia recaída en el expediente Nº 03561-2009-PA/TC.

Pues para **el libre ejercicio de la negociación colectiva a nivel descentralizado,** el mismo **Comité de Libertad Sindical de la OIT** ha señalado:

> *"El Comité ha expresado **su preocupación** por el hecho de que una disposición adoptada **sin consultar a las organizaciones afectadas imponga una estructura única de representación de los intereses de los trabajadores** para dialogar y **negociar con la administración**. Tal situación no puede garantizar relaciones laborales pacíficas"*[10] (énfasis agregado).

De esta manera, para los órganos de control de la OIT, la imposición de un solo sistema de representación ***(en el presente caso, para poder negociar condiciones con incidencia económica)***, inclusive en el sector público, es contrario al derecho a la negociación colectiva. Peor aún, si es que dicha imposición no fue consultada.

En este punto es importante resaltar la diferencia, entonces, entre lo que el Tribunal Constitucional señaló en su oportunidad y la interpretación del Poder Ejecutivo. **La autorización a la que se refiere el Tribunal estaba dirigida a, definir, quiénes eran los órganos competentes para negociar bajo determinados niveles**. Esto es de suma relevancia, pues en la Administración Pública **se encuentra limitándose la negociación colectiva por cada entidad, sin conocer las necesidades de la entidad, que justifiquen una mayor o menor negociación colectiva que pueda justificar una mejora en las condiciones de trabajo y condiciones económicas,** puesto que, cada entidad pública involucrada al nivel descentralizado, tiene distinta aplicación presupuestal, distintas condiciones laborales y distintos beneficios que podrían ya haber negociado con sus trabajadores y que estos no podrían verse mejorados, dada esta restricción de negociación colectiva en materia económica.

Es decir, bajo el artículo 28° de la ley N° 32103, los trabajadores de Ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales, y sus respectivas entidades adscritas; **solo podrán participar en un tipo de negociación centralizada, impidiéndoles de ahí poder negociar colectivamente con su entidad**. Peor aún, en la negociación colectiva centralizada únicamente se pueden negociar ciertas materias, restringiendo la negociación de condiciones económicas por cada entidad, **lo que precisamente limitaría el ejercicio libre de la libertad sindical de las organizaciones sindicales.**

Por lo tanto, el impedimento que se deriva de los artículos impugnados deviene en inconstitucional, pues restringe ilegítimamente la libertad para **limitar la negociación en el nivel de negociación descentralizado**, la cual ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional y ampliamente desarrollada por los órganos de control de la OIT.
Asimismo, **dicha normativa establece que,** en caso los convenios colectivos o laudos arbitrales **contravengan lo establecido en dicha ley, estos incurrirán en causal de nulidad** pudiendo ser impugnados judicialmente, además de las responsabilidades civiles, penales y administrativas-funcionales que se pudieran derivar.

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo **ha ordenado en la negociación colectiva centralizada** la facultad de delimitar cuál es el monto máximo bajo el que todas las entidades públicas deben de abonar a sus trabajadores, generando una serie de consecuencia negativas para los funcionarios o autoridades que contravengan lo establecido en **dicha ley y decidas ejercer la negociación colectiva con las organizaciones sindicales de su entidad.**

---

[10] Comité de Libertad Sindical de la OIT. *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Plataforma NORMLEX, párrafo 1478.

Al igual que en el punto revisado anteriormente (sobre la determinación **de negociación de condiciones económicas** del nivel de negociación centralizado), el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre este aspecto, replicando los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT:

> *"(...) dado que los ingresos de los servidores del Estado dependen del presupuesto público, resulta admisible que se establezcan determinadas reglas de ajuste salarial que contemple un margen en el que las partes puedan negociar las cláusulas de índole pecuniaria. Al respecto, la Comisión de Expertos tiene dicho que* ***"son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una «asignación» presupuestaria global fija*** *en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria" (párrafo 334 del Informe de la CEACR, 2013). Es labor del legislador establecer un marco legal que garantice el reajuste salarial de los trabajadores, pero también la de garantizar que estos no excedan a lo razonable".*[18] (énfasis agregado)

De esta manera, el Tribunal y los órganos de control de la OIT habilitan la posibilidad de que se fine un "abanico salarial", esto es, montos de reajuste salarial o, inclusive, asignaciones presupuestales globales, sobre las que podrá versar la negociación. Sin embargo, el hecho de que se contemple la posibilidad de que se recoja uno de esos sistemas no es equivalente a sostener que **las centrales sindicales en el nivel centralizado de negociación colectiva** cuenten con la atribución de poder determinar, unilateralmente, cuál será el contenido de la negociación (pues podrá definir los montos máximos de cada negociación colectiva y las mejoras económicas que se negocien, **sin conocer las particularidades de las entidades que abarcan el nivel descentralizado y las condiciones económicas de las mismas que permitan un mayor espacio fiscal para la negociación colectiva directa mediante el trato directo**).

Ello equivaldría a admitir que la negociación colectiva no tiene margen alguno y que, más bien, nos encontramos ante **la determinación unilateral de las condiciones de trabajo *(ya que a nivel descentralizado únicamente se negociaría ello, sin incidencia económica)***, vaciando de contenido el derecho mencionado.

Con relación al rol de la autoridad financiera presupuestal en la determinación de informes o dictámenes previos a la negociación colectiva, el **Comité de Libertad Sindical de la OIT** también ha tenido oportunidad de pronunciarse:

> *"En lo que respecta a la exigencia de un* ***dictamen previo (realizado por las autoridades financieras y no por la entidad o empresa pública de que se trate) sobre los proyectos de contrato colectivo en el sector público y los gastos que implicarían****, el Comité señaló que era consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el periodo de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades. Este*

órgano puede también ***formular de hecho recomendaciones en función de la política económica del gobierno o velar por que no se produzcan discriminaciones en las condiciones de trabajo de los empleados de distintas entidades o empresas públicas con motivo de la negociación colectiva****. Debería preverse pues un mecanismo con objeto de que en el proceso de negociación colectiva en el sector público, las organizaciones sindicales y los empleadores y sus organizaciones en el sector público* ***sean consultados y puedan expresar sus puntos de vista*** *a la autoridad encargada del control de las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos. No obstante,* ***independientemente de toda opinión expresada por las autoridades financieras, las partes en la negociación deberían encontrarse en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo****"*[11].

De esta manera, el referido órgano de control si bien reconoce la posibilidad de dictámenes previos, estos únicamente están destinados a proyectar el impacto de los convenios colectivos, más no a predeterminar los montos máximos sobre los que se negociará. Asimismo, estos pueden ser solo "una opinión", debiendo dejar margen para que las partes puedan "*concluir libremente un acuerdo*", **pues precisamente esa es la vocación directa de la negociación colectiva, establecida en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú.**

Es más, en un pronunciamiento anterior, el **Comité de Libertad Sindical de la OIT** ha señalado, explícitamente, que las autoridades públicas financieras no cuentan con la atribución de impedir la libre conclusión de los convenios colectivos:

> *"Independientemente de toda* ***opinión expresada por las autoridades financieras, <u>las partes en la negociación deberían estar en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo</u>; si ello no fuese posible, el ejercicio de las prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera que tenga por efecto impedir la libre conclusión de convenios colectivos, no sería compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva****"*[12]. (énfasis agregado).

Ello nos lleva a la tercera razón que sustenta la derogación de estas normas: si se admite que **el poder ejecutivo (mediante la negociación colectiva centralizada)** cuenta con tal atribución de restringir la negociación de las condiciones laborales únicamente al nivel centralizado, vaciaríamos de contenido el derecho a la negociación colectiva, pues sería el mismo Estado el que fije las condiciones de trabajo de forma unilateral, lo cual es una afectación directa al principio de la negociación libre y voluntaria, pues dejaría de recaer en las propias partes la facultad de determinar libremente el contenido de la negociación.

Por otro lado, dentro del procedimiento de proposiciones legislativas, el artículo 75 del reglamento del congreso, establecen que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen los claramente los fundamentes, el efecto de la vigencia de la norma que se propone legislar, el análisis costo beneficio, entre otros.

---

[11] Comité de Libertad Sindical de la OIT. *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical.*
[12] Oficina Internacional del Trabajo. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.* Cuarta edición (revisada). Ginebra: OIT, 1996, párrafo 898.

La Ley 32103 que se pretende la inconstitucionalidad y donde aprueba la restricción a la negociación colectiva (artículo 28), tiene su origen en el proyecto de ley 8363-2023-PE presentada por el Poder ejecutivo, mediante el cual se buscó aprobar el crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, hasta por la suma de S/ 3 000 000 000, a favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, con cargo a otros ingresos del Tesoro Público, para financiar los mayores gastos asociados a la reactivación económica. En el contenido la propuesta no exhibe ninguna intención sobre la restricción a la negociación colectiva.

Esta restricción fue incorporada en el artículo 18 del dictamen al momento antes de su votación en la sesión de la comisión de presupuesto y cuenta general de la república (en la sesión de fecha 19 de julio de 2024).

Sin perjuicio de la potestad constitucional que tienen los legisladores, el Tribunal Constitucional, en su fundamento 81 de la sentencia recaída en el Expedientes 0003-20I3-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional.

La misma sentencia del Tribunal señala que dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales; es decir cuando **atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios**. Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una **situación real de urgencia,** como la de una crisis económica y financiera.

Se debe entender así, que las razones antes descritas deben ser identificadas y fundamentadas objetivamente por el legislador, y justificar la imposición de las restricciones al derecho constitucional a la negociación colectiva. Sin embargo, como es corroborable, visto el contenido del dictamen de la comisión de presupuesto, no se advierte ninguna justificación, fundamento, o sustento que identifique la situación real de urgencia que amerite la imposición de restricción de este derecho.

Como es de verse, la comisión de presupuesto no ha considerado información objetiva para determinar que nos encontramos en grave crisis económica, financiera o periodo de austeridad para limitar la negociación colectiva en materia de salarios, y peor aún, el artículo 28 de la Ley 32103 ha establecido limitaciones de carácter permanente en la negociación colectiva, contraviniendo lo señalado por precedentes del tribunal constitucional, **en cuanto estas limitaciones serían constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia**.

Tiene asidero también citar lo descrito en Tribunal Constitucional[13], en cuanto describe la naturaleza de las leyes de naturaleza presupuestal como normas de vigencia temporal, el cual se rige bajo el principio de anualidad.

[13] Fundamento jurídico N° 27 de la Sentencia recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC

(...) "la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguible de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada [...]. Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo" (fundamento 9.8 de la STC 0004-2004-CC/TC).

Por ende, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria, por tanto, el artículo 28 de la Ley 32103 – Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas debe ser derogado.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa plantea la derogación del artículo 28 de la Ley 32103 – Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas. Del mismo modo, se propone la derogación del artículo 18° del Decreto de Urgencia 006-2024-EF y cualquier norma que contravenga lo establecido en el artículo 6° de la Ley 31188 – Ley de negociación colectiva en el sector estatal.

Como se observa, el efecto de la norma sobre la legislación vigente es mínima, consistiendo únicamente en mantener el marco normativo previsto en la Ley 31188 – Ley de negociación colectiva en el sector estatal. Cabe mencionar que, teniendo en cuenta que el artículo 28° de la Ley 32103 establece una regulación que colisiona con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 31188 – Ley de negociación colectiva en el sector estatal, en la medida que establece una regulación de carácter permanente y contradictoria, sin haber derogado la norma especial, se ha producido una antinomia que debe ser corregida.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado. Por el contrario, tiene un efecto positivo en la legislación, en la medida que se corrige una distorsión de carácter normativo en los temas vinculados a la negociación colectiva en el sector estatal.

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

La presente iniciativa legislativa se vincula con la 14° política de Estado del Acuerdo Nacional relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo[14], que se detalla a continuación: "*Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una*

[14] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de: http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/

vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible."

Asimismo, de acuerdo al artículo 1° de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR[15], guarda relación con los temas 52 "*Modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente*" y 55 "*Ejercicio de derechos sindicales*" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023[16], aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

[15] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2118161-1
[16] https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/plo-2022-18(t).pdf