Proyecto de Ley N° 8597/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 AGO. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:37 PM

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY N° 32103, LEY QUE APRUEBA CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE MAYORES GASTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DICTA OTRAS MEDIDAS

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY N° 32103, LEY QUE APRUEBA CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE MAYORES GASTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DICTA OTRAS MEDIDAS

ARTÍCULO ÚNICO. Derogatoria

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, agosto de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/08/2024 15:05:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/08/2024 14:35:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/08/2024 15:56:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/08/2024 15:05:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Con fecha 10 de julio de 2024, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 8363/2023-PE referido al financiamiento de créditos suplementarios. La norma fue aprobada de modo exprés en el Congreso de la República: para el 11 de julio ya se contaba con dictamen aprobatorio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y fue aprobado en la Comisión Permanente en la sesión del 19 de julio, para finalmente ser publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 26 de julio, como Ley N° 321013, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas.

Como se podrá apreciar, dicha norma no contó con la revisión técnica y el debate necesario a nivel de comisiones o Pleno del Congreso, por lo que se cuenta con artículos como es el caso del artículo 28 que regula medidas en materia de negociación colectiva, las cuales resultan lesivas para los servidores públicos.

> **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.

Como se puede apreciar, el artículo 28 -que la presente iniciativa legislativa busca derogar- limita la negociación colectiva estatal, permitiendo solo como materias negociables las condiciones de trabajo o de empleo sin incidencia económica. Esto claramente genera una vulneración al derecho constitucional a la negociación colectiva.

Al respecto, el Estado peruano fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales, conforme el artículo 28 de la Constitución Política. Ahora bien, los alcances de este derecho fundamental deben ser interpretados a la luz de los convenios internacionales ratificados por el Perú.

El Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, establece que los Estados deben adoptar medidas para

estimular y fomentar el desarrollo de procedimientos de negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores.

Por su parte, el Convenio 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, indica que los Estados deben adoptar las medidas adecuadas para fomentar y estimular el desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o cualquier otro método que permita a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

De lo anterior se desprende que, conforme lo ha señalado la OIT, el derecho a la negociación colectiva, indistintamente del ámbito privado o público, resulta ser un derecho que le asiste a los trabajadores como un medio para mejorar sus condiciones de vida y trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva. En este sentido, con respecto al contenido de la negociación colectiva, la OIT ha señalado lo siguiente:

> "El derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido"

En atención a lo expuesto, se desprende que la negociación colectiva, con sus matices legales, es un derecho colectivo reconocido para todos los trabajadores, ya sea que laboren en el sector privado o en el sector público.

Por otro lado, cabe precisar el rol del legislador en materia de negociación colectiva. Así, en relación a la configuración legal de la negociación colectiva, el Tribunal Constitucional en el fundamento 82 de la sentencia recaída en el expediente Nº 018-2021-PI-TC ha señalado que "(...) el desarrollo de su contenido, alcances y límites corresponde al legislador", siempre que en la regulación de la negociación del sector público "en modo alguno pueda menoscabar o anular la autonomía con la que cuentan las organizaciones de los trabajadores y empleadores para negociar con la mayor libertad posible las condiciones de trabajo", conforme el fundamento 85 de la sentencia antes referida.

Por tanto, de lo anterior se desprende que el Congreso tiene la capacidad de regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público, a cuyo efecto debe fomentar la autonomía colectiva de los sindicatos y las entidades públicas para que negocien colectivamente, sin establecer requisitos legales gravosos que impidan su ejercicio.

Bajo este marco, el Congreso aprobó la Ley N° 31188, con el objeto de regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales y las entidades públicas, conforme a la Constitución y a los Convenios N° 98 y N° 151 de la OIT. La constitucionalidad de la referida ley fue confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 018-2021-PI-TC antes referido.

Ahora bien, la aplicación de la Ley N° 31188 se habría limitado y condicionado por las leyes posteriores, como es el caso del artículo 28 de la Ley N° 321013 u otras normas de índole similar

emitidas por el Poder Ejecutivo, como es el Decreto de Urgencia N° 006-2024, que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuyos artículos 17 y 18 fijan restricciones que limitan el proceso de negociación colectiva en el sector estatal especialmente en temas económicos vulnerando de manera arbitraria e inconstitucional el derecho a la negociación colectiva.

A saber, esta norma dispone que, durante el año 2024, en los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por ámbito territorial y por entidad pública, los convenios colectivos y actas de conciliación que se suscriban, solo pueden contener cláusulas que establezcan condiciones de trabajo o de empleo con incidencia económica de carácter temporal. Lo establecido en el presente numeral debe ser considerado en la emisión de laudos arbitrales, bajo responsabilidad.

La imposición estatal de temporalidad a la negociación colectiva de condiciones de trabajo económicas, se extiende desde el trato directo, conciliación y arbitraje, incumpliendo el deber estatal de fomento de estos mecanismos para la solución pacífica de los conflictos laborales económicos.

Finalmente, cabe señalar que estas medidas del Poder Ejecutivo también son rechazadas por los trabajadores y las principales centrales estatales del país, quienes ven con preocupación la política anti negociación colectiva que estaría manejando este Gobierno.

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

La presente ley tiene por finalidad derogar el artículo 28 de la Ley N° 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas, por vulnerar el derecho constitucional a la negociación colectiva de los servidores públicos.

La presente iniciativa legislativa va en línea a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, al igual que las disposiciones de los convenios OIT N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva y N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto la negociación colectiva descentralizada es un derecho constitucional, y la incidencia económica que pueda tener debe ser acorde al presupuesto asignado a cada entidad pública.

De igual manera, la propuesta busca garantizar el ejercicio de la libertad sindical y genera beneficios a la sociedad, a través del fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores. Asimismo, genera beneficios a futuro en tanto que un buen clima laboral, repercute positivamente en la productividad de los servidores públicos y, por ende, en beneficio de la Administración Pública.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa está en línea con la 14° Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, la misma que señala:

> "Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible"[1].

Asimismo, está en relación a la 24° Política de Estado sobre Afirmación de un Estado eficiente y transparente, que señala:

> "Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.
>
> Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral."

---

[1] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/