Proyecto de Ley N° 8734/2024-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"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
28 AGO. 2024
RECIBIDO
12:57 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, A FIN DE PROTEGER EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, integrante del Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone 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, A FIN DE PROTEGER EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

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.

Lima, agosto de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO Pasion Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 11:18:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/08/2024 17:28:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 10:55:55-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 10:26:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 09:38:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 09:39:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa se propone afrontar la problemática de la restricción inconstitucional del derecho a la negociación colectiva a nivel descentralizado en el Sector Público, contenida en 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, norma publicada el 26 de julio de 2024 en el Diario Oficial El Peruano.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) concibe a la negociación colectiva como un proceso de diálogo social, un derecho habilitante y un resultado sustantivo:

> La negociación colectiva es un proceso voluntario entre uno o más empleadores (o sus organizaciones) y una o varias organizaciones de trabajadores (es decir, sindicatos). Las partes representativas se reúnen para exponer sus respectivas demandas, intercambiar información sobre lo que justifica su postura y, a través del debate y de cesiones recíprocas, tratan de alcanzar el consenso. Lo idóneo es que dicha negociación termine con la firma de un convenio colectivo que regule las condiciones de trabajo y de empleo.
>
> La negociación colectiva es al mismo tiempo un derecho habilitante, un proceso voluntario entre partes representativas que actúan de buena fe y —si se llega al consenso— da lugar a una regulación sustantiva en forma de convenio colectivo[1]

No obstante, el numeral 28.1 del artículo 28 de la Ley N° 32103 impide la negociación colectiva descentralizada sobre condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica para los trabajadores estatales o servidores públicos en el nivel descentralizado:

> **Ley N° 32103**
> **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

[1] Organización Internacional del Trabajo. *Informe sobre el Diálogo Social 2022. La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, p. 16. Recuperado de https://doi.org/http://doi.org/10.54394/LGGU2769

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.

Por otra parte, el numeral 28.2 de la Ley N° 32103 establece que son pasibles de responsabilidad civil, penal, administrativa y funcional, los funcionarios o directivos públicos que suscriban convenios colectivos y conciliaciones en contravención del marco normativo vigente, incluyendo, implícitamente, dentro de este marco, el impedimento del numeral 28.1.

La norma en cuestión vulnera el derecho a la negociación colectiva, reconocido por el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, asimismo, contraviene la determinación del ámbito de materias negociables prevista por el artículo 4 de la Ley N° 31188 y, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, y, en particular, contraviene el ejercicio del derecho a la negociación colectiva descentralizada sobre condiciones de empleo o trabajo con incidencia económica, prevista en el numeral 6.2 del artículo 6 del mismo cuerpo normativo.

De esta manera se ha restringido indebidamente el derecho a la negociación colectiva en el sector estatal, generando incertidumbre e inseguridad jurídica sobre el ejercicio de este derecho fundamental, lo cual afecta a un universo de 1'578,038 trabajadores estatales o servidores públicos, entre los cuales, 241,122 ejercen su derecho a la negociación colectiva por medio de una organización sindical, conforme a las cifras del Anuario Estadístico Sectorial 2023 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva, en cuanto derecho colectivo de los trabajadores, se orienta a lograr un equilibrio entre trabajadores y empleadores, con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo y beneficios socio-económicos, o de otra índole, a favor de los trabajadores. De ahí que el acuerdo o convenio colectivo sobre las condiciones de trabajo o empleo, logrado tras un proceso de negociación colectiva, tiene fuerza vinculante, conforme a lo previsto por el numeral 28.2 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, lo cual lo convierte en fuente de derecho.

Es importante considerar que el derecho a la negociación colectiva es objeto de protección de las normas internacionales de la OIT . El artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, sobre la aplicación del derecho de sindicación y negociación colectiva, vigente en el Perú desde 1995, establece el deber estatal de adoptar las medidas adecuadas para fomentar, entre empleadores y trabajadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva, con el objeto de reglamentar las condiciones de empleo por medio de contratos colectivos.
Asimismo, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, vigente en Perú desde 1981, establece que los Estados

parte tienen la misma obligación de fomentar la negociación colectiva respecto a los trabajadores del Sector Público:

> **C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)**
> **Artículo 7**
> Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno 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 de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Asimismo, el derecho a la negociación colectiva cuenta con protección constitucional explícita como derecho fundamental, conforme con lo previsto por el numeral 28.2 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que la negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un conjunto de facultades, a través de las que pueden regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 147).

Además, ha enfatizado la relación directa entre el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la sindicalización, sosteniendo que la negociación colectiva es una de las principales actividades de las organizaciones de los trabajadores (Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 144), por lo tanto, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de sindicalización implica el ejercicio de garantías que permitan un ejercicio real de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los intereses de los miembros (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 146), es decir, una restricción indebida de la negociación colectiva comportaría una afectación al contenido del derecho a la sindicalización, en cuanto presupuesto material del ejercicio de aquella.

En el ámbito del empleo público, el Tribunal Constitucional establece que los trabajadores del Sector Público son titulares del derecho a la negociación colectiva por cuanto: "(...) la Constitución reconoce en su artículo 42.° el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42°, a saber, los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional" (Sentencia 0008-2005-PI/TC, fundamento 52).

Por otro lado, el objeto de la negociación colectiva comprende la determinación de mejoras remuneraciones y de las condiciones de trabajo de aquellos trabajadores a los cuales se aplica un acuerdo que se ha alcanzado mediante procedimientos regulados de negociación, asimismo, permite que ambas partes de la relación laboral acuerden normas que regirán ciertas relaciones recíprocas. Debido a su naturaleza de derecho colectivo, la negociación colectiva involucra a una o más organizaciones de trabajadores, por un lado, frente a un empleador o grupo de empleadores u organizaciones de empleadores. En los términos de los Convenios 98 y 151 de la OIT, el objeto de la negociación colectiva es reglamentar las condiciones de empleo por medio de convenios colectivos, sea en el ámbito de la actividad privada o en el Sector Público.

El artículo 4 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, determina que son objeto de la negociación colectiva todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores; con lo cual queda claramente establecido que las condiciones de trabajo con incidencia económica son el objeto principal, aunque no el único, de la negociación colectiva en el Sector Público. Con mayor precisión, el numeral 6.2 del artículo 6 del mismo cuerpo normativo precisa que la negociación colectiva a nivel descentralizado puede tener como objeto las remuneraciones y otras condiciones laborales de incidencia económica:

> **Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal**
> **Artículo 6. Articulación de 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, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.

De lo expuesto, es evidente que la restricción establecida en el artículo 28 de la Ley N° 32103, contraviene los Convenios 98 y 151 de la OIT, el artículo 28 de la Constitución y los artículos 4 y 6 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, al excluir las condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica como parte de las materias de la negociación colectiva en el nivel descentralizado.

Como bien ha señalado el Tribunal Constitucional, en la sentencia 00008-2005-PI/TC, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, a través de sus organizaciones sindicales, está sujeto a límites presupuestales conforme a los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú. Al respecto, no

se excluye la posibilidad de negociar materias de incidencia económica o presupuestal en el sector público, sino que estas deben darse con arreglo a los recursos disponibles en el presupuesto o, en su defecto, podrán preverse o programarse:

> (...) Consecuentemente, si el empleador de los servidores públicos es el Estado a través de sus diferentes dependencias, las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado.
> Por ello, en el caso de las negociaciones colectivas de los servidores públicos, éstas deberán efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación. (Fundamento 53)
>
> (...) En efecto, precisamente después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva, conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto. (Fundamento 54)

En ese sentido, el legislador ha armonizado el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales o servidores públicos con el límite presupuestal, pues el literal d del artículo 3 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, prevé que todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia económica deberá considerar la disponibilidad presupuestaria, es decir, las negociación colectiva en el nivel descentralizado debe respetar la previsión y provisión presupuestal de la entidad o entidades del sector descentralizado en el cual se negocia colectivamente. Por lo cual, no es razonable impedir *per se* la negociación colectiva descentralizada sobre las condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De convertirse en ley, el efecto directo de la presente iniciativa legislativa será la derogación del artículo 28 de la Ley N° 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas; restituyendo el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, en los términos previstos por la norma de la materia, es decir, la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa es coherente con el artículo 28 de la Constitución y las obligaciones emanadas del Convenio 98 de la OIT, sobre la aplicación del derecho de sindicación y negociación colectiva, y el Convenio 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ambos en vigor en nuestro país.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa no irrogará gasto público, pues no se trata de una norma que autoriza o modifica algún gasto del erario nacional. Su finalidad es reestablecer los alcances del derecho a la negociación colectiva en el sector público, conforme a la ley de la materia. Si bien, las negociaciones colectivas suponen una potencial provisión de recursos públicos, las reglas para que se respeten los límites y el equilibrio presupuestales ya están determinadas en la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, la cual exige que cada convenio colectivo, sea centralizado o descentralizado, deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.

Por otro lado, se tendrá un impacto potencial positivo en el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales o servidores públicos, los cuales forman un total de 1'578,038 trabajadores, conforme con las cifras estimadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo, de forma directa, se favorecerá el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de 241,122 trabajadores estatales o servidores públicos que se encuentran sindicalizados y, por tanto, forman parte activa de los procesos de negociación colectiva por medio de sus respectivas organizaciones sindicales[2].

Finalmente, se fortalecerá la institucionalidad del Estado como promotor del diálogo social y de la solución pacífica de conflictos laborales mediante la negociación colectiva. Además, se fortalecen las entidades o sectores específicos que son parte empleadora en los procesos de negociación colectiva, pues el mejoramiento de condiciones de trabajo o empleo, mediante convenios colectivos, permitirá un mejor entorno laboral en el desempeño del servicio público de los trabajadores estatales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Política N° 4 del Acuerdo Nacional[3], sobre la institucionalización del diálogo y la concertación, pues la negociación colectiva es parte sustancial del dialogo social. Asimismo, la presente

[2] Ver: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Anuario Estadístico Sectorial 2023, p. 68 (Cuadro N° 46). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6837513/5915177-anuario-estadistico_-2023.pdf?v=1724690405

[3] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/

iniciativa legislativa se enmarca dentro de la Política N° 14 referida al Acceso a Empleo Pleno, Digno y Productivo, pues esta política comprende el compromiso del Estado de promover ingresos y condiciones adecuadas de empleo, así como el deber de garantizar el ejercicio del derecho a la sindicalización y la adecuada regulación de los derechos colectivos de los trabajadores.

Si bien aún no se aprueba la Agenda Legislativa 2024 – 2025, consignamos de forma referencial la vinculación de la presente iniciativa legislativa con los siguientes temas de la Agenda Legislativa 2023 – 2024 del Congreso de la República:

Tema 15: Medidas en favor del diálogo y la concertación
Tema 64: Mejora en los derechos y condiciones laborales
Tema 66: Ejercicio de los derechos sindicales