



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 29 de noviembre de 2024

OFICIO N° 338 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa 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. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley *

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

"Artículo único. 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"

Se deroga 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."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre la negociación colectiva en el nivel descentralizado en el Sector Público

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal (LNSE), se establecieron las reglas aplicables a los procesos de negociación colectiva en el Sector Público. Dicha norma precisa que los procesos de negociación colectiva se rigen, entre otros, por el principio de previsión y provisión presupuestal², en virtud del cual se establece de manera taxativa que **todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.**

1 Sobre la base del Informe N° 3276-2024-EF/53.04.

2 Literal d) del artículo 3 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal.

Asimismo, la LNSE, con el objetivo de asegurar la viabilidad presupuestaria para los acuerdos con incidencia económica, dispone que la parte empleadora garantiza que su representación cuenta con la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados³. Para mantener esta viabilidad en los años fiscales correspondientes, es necesario que las entidades públicas evalúen su capacidad fiscal, financiera y presupuestaria, además de considerar el espacio fiscal y, de ser necesario, la posibilidad de repriorizar en el marco de la Asignación Presupuestal Multianual vigente⁴.

No obstante, respecto de los resultados de los procesos de negociación colectiva descentralizados por entidad pública⁵ de los tres últimos años, se observa que se han acordado -en convenios colectivos adoptados en trato directo, actas de conciliación y laudos arbitrales- cláusulas con incidencia económica sin contar con financiamiento para su implementación efectiva.

- **Respecto al proceso de negociación colectiva descentralizado por entidad pública a ejecutarse en el 2023:** El costo asociado a las negociaciones ascendieron a S/1 926,3 millones, frente a la disponibilidad presupuestal de S/61,3 millones, que corresponde al espacio fiscal, presentando un déficit de financiamiento aproximado de S/1 865 millones.

Costo de la negociación colectiva a nivel descentralizado por entidad pública y disponibilidad presupuestal, ejecución 2023 (S/)

Nivel de Gobierno	Espacio Fiscal (A)	Costo Negociación Colectiva (B)	Falta de financiamiento (A-B)
Gobierno Nacional	56 985 730	1 044 051 409	-987 065 680
Gobiernos Regionales	4 290 657	697 270 701	-692 980 044
Gobiernos Locales	-	184 982 789	-184 982 789
Total	61 276 386	1 926 304 899	-1 865 028 513

Nota: Las negociaciones colectivas se realizaron en el 2022 para iniciar su ejecución en el 2023.
Fuente: Módulo de registro de la Negociación Colectiva en el Sector Público, 2022; Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público, febrero 2022.

- **Respecto al proceso de negociación colectiva descentralizado por entidad pública a ejecutarse en el 2024:** El costo total estimado para la implementación de las negociaciones colectivas asciende a S/1 178,7 millones, mientras que la disponibilidad presupuestal, alcanza los S/58,3 millones, presentando una falta de financiamiento de S/1 120,4 millones.

3 Artículo 10 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
4 Numeral 13.4 del artículo 13 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.
5 Memorando N° 0294-2024-EF/53.07 de la Dirección de Programación de la Gestión Fiscal de Recursos Humanos.

Costo de la negociación colectiva a nivel descentralizado por entidad pública y disponibilidad presupuestal, ejecución 2024 (S/)					
Nivel de Gobierno	Espacio Fiscal	Repriorización	Disponibilidad presupuestal	Costo Negociación Colectiva	Falta de financiamiento
	(A)	(B)	(C = A+B)	(D)	(C-D)
Gobierno Nacional	20 052 688	21 441 811	41 494 499	636 440 225	-594 945 726
Gobiernos Regionales	4 049 217	1 952 932	6 002 149	483 097 673	-477 095 524
Gobiernos Locales	-	10 761 772	10 761 772	58 708 177	-47 946 405
Otros 1/	-	-	-	425 100	-425 100
Total	24 101 905	34 156 515	58 258 420	1 178 671 175	-1 120 412 755

1/ Corresponde entidades de Servicio de Administración Tributaria (SAT)
 Nota: Las negociaciones colectivas se realizaron en el 2023 para iniciar su ejecución en el 2024.
 Fuente: Módulo de registro de la Negociación Colectiva en el Sector Público, 2023. Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público mayo 2023, y Consulta Amigable SIAF 2024.

Este análisis refleja que los acuerdos en los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por entidad no toman en consideración la disponibilidad de recursos para su implementación.

Frente a dicho contexto, se establecieron medidas orientadas a garantizar que en todo proceso de negociación colectiva se respete el principio de equilibrio presupuestario, y que los acuerdos suscritos en los procesos de negociación colectiva a nivel descentralizado por entidad no se vean desfinanciados. Es así como el artículo 18 del Decreto de Urgencia N° 006-2024⁶, para los procesos de negociación colectiva durante el año fiscal 2024 y cuya implementación se da a partir del año fiscal 2025, así como el artículo 28 de la Ley N° 32103⁷, delimitan las materias de negociación en el nivel descentralizado por ámbito territorial y por entidad.

Pese a la aplicación de las referidas normas, se advierte que persisten los desequilibrios para el financiamiento derivados de estas negociaciones⁸ en el nivel descentralizado por entidad y por ámbito territorial, conforme se señala a continuación⁹:

- **Impacto fiscal estimado de la negociación colectiva a nivel descentralizado por entidad pública en el largo plazo:** Según la normativa vigente, correspondiente al artículo 28 de la Ley N° 32103, que señala en el nivel descentralizado por entidad se negocian materias sin incidencia económica. Se estima que el costo producto de las negociaciones colectivas de los años anteriores, incluyen cláusulas de materias económicas con vigencia permanente, alcanzará los S/ 1 081 millones aproximadamente para los próximos años. Esta proyección se basa en las negociaciones realizadas hasta la fecha y cuya implementación es de carácter permanente para los compromisos presupuestales del Estado.

6 Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público.
 7 Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la Reactivación Económica y dicta otras medidas.
 8 Al igual que los años previos, los acuerdos que implican su ejecución en el 2025, se encuentran por encima de la disponibilidad presupuestaria en aproximadamente S/ 334,9 millones, lo cual representa un desfinanciamiento del 73% del costo de los convenios colectivos suscritos.
 9 Memorando N° 0294-2024-EF/53.07 de la Dirección de Programación de la Gestión Fiscal de Recursos Humanos.

- Sin embargo, la no vigencia del artículo 28 de la Ley N° 32103, presenta un riesgo fiscal considerable para las futuras negociaciones. Según la tendencia de los años previos, se estima que las nuevas negociaciones colectivas previstas para 2026 incurrirán en un costo de S/ 2 266 millones, proyectando un incremento a S/ 8 979 millones hacia 2032.



- Esta proyección subraya la vulnerabilidad en las finanzas públicas producto de la continuidad inercial de la forma como se han venido realizando los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por entidad.
- Asimismo, la vigencia del artículo 28 de la Ley N° 32103, como medidas adoptadas de ningún modo implican desconocer el derecho a la negociación colectiva de ingresos de los servidores públicos, toda vez que las materias con incidencia económica pueden ser abordada en el Nivel Centralizado, permitiendo así un mejor ordenamiento de los ingresos del personal.

Atendiendo a lo expuesto, se advierte que la emisión del artículo 28 de la Ley N° 32103 responde a las circunstancias y situaciones de carácter fiscal, en el marco de las negociaciones colectivas, donde el Estado se encuentra en una situación de déficit fiscal y que, eventualmente, tenga una caída considerable en la percepción de sus ingresos; así como, salvaguardar la estabilidad económica del Estado, el bienestar de la población y la adecuada y oportuna prestación de servicios como salud, educación, seguridad, entre otros. .

En tal sentido, la aprobación de la Autógrafa de Ley permitiría que, en los procesos de negociación colectiva a nivel descentralizado por ámbito territorial y por entidad pública, se suscriban acuerdos con incidencia económica que no cuenten con financiamiento para su implementación, contraviniendo los principios de previsión y provisión presupuestal que rigen los procesos de negociación colectiva; así como los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal que rige la administración financiera del Sector Público.

Sobre la derogación del artículo 28 de la Ley N° 32103

Sobre el particular, es pertinente indicar que de la revisión de la sede digital del Congreso se observa que la Autógrafa de Ley, se sustenta en el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 9125/2024-CR, 8999/2024-CR, 8984/2024-CR, 8971/2024-CR, 8893/2024-CR, 8851/2024-CR, 8741/2024-CR, 8734/2024-CR, 8597/2024-CR, 8576/2024-CR, 8569/2024-CR, 8560/2024-CR, 8538/2024-CR, 8528/2024-CR y 8500/2024-CR, que proponen la Ley que deroga el artículo 28 de la Ley N° 32103, emitido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República señala que:

"La vigencia 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; afecta las relaciones laborales en el nivel descentralizado y esta colisionando con el marco legal vigente en materia de negociación colectiva; no es factible imponer limitaciones a la negociación colectiva incluso cuando implique el financiamiento del mismo con los recursos del presupuesto del sector público, hacerlo contraviene, el principio de autonomía colectiva previsto expresamente en el artículo 3, literal a) de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal".

Al respecto, corresponde recordar que el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, y en especial en las recaídas en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (Caso Ley de Presupuesto Público) y Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014- PI/TC, 0017-2014- PI/TC (Caso Ley del Servicio Civil), ha establecido los parámetros normativos y jurisprudenciales que se debe observar al momento de la producción legislativa.

Así, cuando dicho órgano declaró inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública, exhortó al Congreso de la República que apruebe una Ley sobre la negociación colectiva, bajo los siguientes criterios¹⁰:

- El mecanismo de la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública es aquel que permite a los servidores públicos la posibilidad de discutir o plantear el incremento de las remuneraciones y otros aspectos de naturaleza económica a través del mecanismo de la negociación colectiva, **siempre que sea respetuosa del principio de equilibrio presupuestal**¹¹.
- La regulación debe implicar conjuntamente a los trabajadores del sector público, entidades y empresas del Estado¹², en la cual debe definirse cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos¹³.

10 Sentencia del TC recaída en el Expediente No. 0025 2013-PI/TC y otros (Caso Ley del Servicio Civil).

11 Fundamento 165 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes Nos. 0025-2013-PI/TC y otros.

12 Fundamento 68 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

13 Sentencias del TC recaída en los Expedientes Nos. 0003-2013-PI/TC y otros (Caso Ley Presupuesto Público) y 0025 2013-PI/TC y otros (Caso Ley del Servicio Civil).

- El principio de autonomía de las partes en el proceso de negociación colectiva no puede ser aplicado en términos absolutos, sino que debe ser ejercido y aplicado con cierto grado de flexibilidad dadas las características especiales y particulares de la administración pública¹⁴.
- Se requiere de una legislación que regule de manera integral todos los aspectos vinculados con la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, tales como la información mínima que deben poseer los trabajadores para iniciar un proceso de negociación, el procedimiento mismo de la negociación colectiva; la autoridad pública competente para intervenir en el proceso de negociación colectiva; el límite de los incrementos remunerativos, de modo tal que sea compatible con la capacidad presupuestaria del estado; las circunstancias excepcionales en las cuales el proceso de negociación colectiva puede ser limitada¹⁵.
- Cuando se atraviese crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, así como de emergencia, es posible limitar la negociación colectiva en materia de remuneraciones¹⁶.
- **La negociación colectiva en la administración pública se encuentra sujeta a límites especiales como es el caso del principio de equilibrio presupuestario**, límite constitucional expreso que resulta de observancia obligatoria en la administración pública, el cual se fundamenta en la especial naturaleza del empleador, que viene a ser el Estado¹⁷, razón por la cual al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador, que goza de discrecionalidad para decidir cómo se ejercita este derecho, no debe olvidar las previsiones y salvaguardas presupuestarias establecidas a nivel constitucional, especialmente el principio de equilibrio presupuestal, con una asignación equitativa, racional y sostenible de los recursos públicos, que responda a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización¹⁸.
- Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por leyes anuales de Presupuesto del Sector Público y disposiciones legales vigentes¹⁹.

De lo expuesto, se observa que el artículo 28 de la Ley N° 32103 no colisiona con los parámetros establecidos por el máximo intérprete de la Constitución, ni limita el ejercicio de la negociación colectiva de las organizaciones sindicales, por el contrario, establece parámetros que permitan garantizar el financiamiento de los acuerdos que se suscriban en los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por entidad y territorial, en el marco de los principios de provisión y sostenibilidad fiscal.

14 Fundamento 181 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

15 Fundamento 173 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

16 Fundamento 76, 77 y 81 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

17 Fundamento 252 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

18 Fundamento 80 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

19 Fundamentos 100 al 105 de la Sentencia del TC recaída en los Expedientes 003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del TC recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

Sin perjuicio de lo indicado, se propone considerar, a la luz de los datos indicados anteriormente, diferenciar las remuneraciones de las otras condiciones de trabajo o de empleo con incidencia económica, con el fin de reducir los impactos y salvaguardar los principios de previsión y provisión presupuestal que rigen los procesos de negociación colectiva; así como los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, para lo cual correspondería evaluar no una derogación del citado artículo 28, sino una modificación a este en los siguientes términos:

"Artículo único. Modificación 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

Se modifica 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, con el siguiente texto:

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, **con excepción de las remuneraciones**, 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."

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 8500/2024-CR y otros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** de **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DEROGA 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**

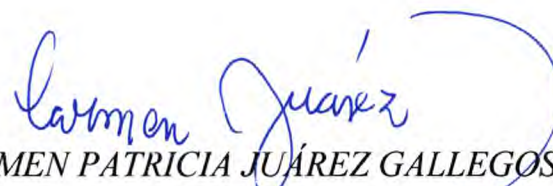
Artículo único. Derogación del artículo 28 de la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas

Se deroga 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.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los seis días del mes de noviembre de dos mil veinticuatro.


EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República


CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

