Proyecto de Ley N° 9442/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 NOV. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:41

SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY N° 32103, NORMATIVA SOBRE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE RESTABLECER EL EJERCICIO PLENO DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADA.

La Congresista de la República **Margot Palacios Huamán**, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y de lo erigido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta para su aprobación el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY N° 32103, NORMATIVA SOBRE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE RESTABLECER EL EJERCICIO PLENO DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADA."

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la normativa vigente, artículo 28°, numerales 28.1, 28.2 de la Ley 32103, sobre relaciones laborales en el sector público para restablecer el ejercicio pleno del derecho a la negociación colectiva descentralizada, a fin de permitir que los sindicatos y organizaciones de trabajadores negocien directamente con los empleadores sobre sus condiciones laborales específicas.

Artículo 2. Modificación de la Ley

Modifíquese el artículo 28°, numerales 28.1, 28.2 de la Ley 32103, **QUE APRUEBA CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE MAYORES GASTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DICTA OTRAS MEDIDAS**, *en los siguientes términos:*

Artículo 28. Articulación de las materias negociables
28.1 *A nivel centralizado se negocian las siguientes materias:*
a. *La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales, así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo como incidencia económica.*
b. *Cualquier otra materia, siempre que sea de aplicación a todos los trabajadores de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Nº 31188*

28.2 *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.

Artículo 3. Reconocimiento del Derecho a la Negociación Colectiva Descentralizada

1. Se reconoce y garantiza a los trabajadores del sector público el derecho a la negociación colectiva descentralizada con las entidades públicas en las que prestan sus servicios.
2. La negociación colectiva descentralizada se llevará a cabo entre los sindicatos u organizaciones de trabajadores y la autoridad competente de la entidad pública correspondiente.

Artículo 4. Procedimientos de Negociación

1. Cada entidad pública deberá establecer un Comité de Negociación Colectiva compuesto por representantes de los trabajadores y la autoridad designada.
2. Los procedimientos de negociación colectiva descentralizada se regirán por los principios de buena fe, transparencia y equidad.
3. Las partes deberán acordar un calendario de reuniones y plazos para la negociación, con el fin de facilitar la resolución de las cuestiones laborales en un marco de eficiencia.

Artículo 5. Contenido de la Negociación Colectiva

1. La negociación colectiva descentralizada abordará temas relacionados con:

- Condiciones de trabajo.
- Salarios y beneficios adicionales.
- Horarios laborales y turnos.
- Seguridad y salud en el trabajo.
- Capacitación y desarrollo profesional.
- Otros aspectos específicos de la relación laboral que las partes consideren relevantes.

2. Los acuerdos alcanzados deberán ser formalizados por escrito y registrados en la entidad pública correspondiente.

Artículo 6. Supervisión y Regulación

1. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL será la entidad encargada de supervisar y regular el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de la negociación colectiva descentralizada.
2. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL establecerá mecanismos de auditoría y control para asegurar que los acuerdos se ajusten a la normativa vigente y respeten los derechos laborales de los trabajadores.

Artículo 7. Resolución de Conflictos

1. En caso de desacuerdo entre las partes durante el proceso de negociación, se establecerán mecanismos de mediación y arbitraje para resolver los conflictos de manera justa y equitativa.
2. Las partes además podrán solicitar la intervención de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL para la resolución de disputas que no puedan ser solucionadas mediante negociación directa.

Artículo 8. Capacitación y Asesoría

1. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL proporcionará capacitación y asesoría a los sindicatos, otras organizaciones de trabajadores y representantes de las entidades públicas para garantizar una negociación efectiva y conforme a la normativa.
2. Se promoverán programas de formación continua para mejorar las habilidades de negociación y resolución de conflictos.

Artículo 9. Adaptación y Transición

1. Las entidades públicas tendrán un plazo de tres (03) meses para adaptar sus procedimientos internos y estructuras organizativas a las disposiciones restablecidas por la presente ley.
2. Durante el período de transición, se garantizará la continuidad de los derechos y beneficios laborales vigentes hasta la firma de nuevos acuerdos conforme a la normativa modificada.

Artículo 10. Disposiciones Complementarias

1. Se dictarán normas complementarias por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL para la implementación efectiva de la presente ley, en las que se definirán los detalles operativos y procedimientos específicos.
2. Cualquier disposición que contravenga los principios rectores de la presente ley será considerada nula y sin efecto.

Artículo 11. Vigencia

La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *"El Peruano"*, fecha en la que se derogan todas las cláusulas anteriores que contravengan sus disposiciones.

Artículo 12. Publicación

Publíquese la presente ley en el Diario Oficial *"El Peruano"* y comuníquese a las entidades públicas, sindicatos y organizaciones de trabajadores para su conocimiento y cumplimiento.

Lima, setiembre de 2024

Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2024 11:42:46-0500

Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2024 17:50:52-0500

Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2024 16:13:22-0500

Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2024 11:27:25-0500

Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2024 11:49:24-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9442/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Fundamentos Teóricos y Legales

Constitución Política del Perú: El derecho a la negociación colectiva está consagrado en la Constitución Política del Perú, por lo que cualquier restricción a este derecho debe ser debidamente justificada y proporcional.

El artículo 28° de la Constitución Política del Perú[1], reconoce la dimensión colectiva de los derechos laborales, otorgando a los trabajadores la facultad de organizarse en sindicatos, negociar colectivamente con sus empleadores y, en última instancia, recurrir a la huelga como mecanismo de defensa de sus intereses, estos derechos son esenciales para la construcción de una democracia laboral sólida; consagrando de manera expresa tres derechos colectivos fundamentales de los trabajadores:

- **Derecho de sindicación:** El derecho de sindicación faculta a los trabajadores a asociarse voluntariamente en organizaciones sindicales con el propósito de tutelar colectivamente sus intereses laborales, esta libertad sindical constituye un pilar fundamental del Estado de derecho y un instrumento indispensable para la consecución de la justicia social.

- **Derecho a la negociación colectiva:** El derecho a la negociación colectiva confiere a los sindicatos la facultad de concertar acuerdos con los empleadores en relación a las condiciones de trabajo, tales como remuneraciones, jornadas laborales y prestaciones sociales; este mecanismo de diálogo social es fundamental para alcanzar convenios equitativos y optimizar las condiciones laborales.

- **Derecho de huelga:** El derecho de huelga, si bien está sujeto a ciertas limitaciones legales, faculta a los trabajadores a suspender colectivamente sus labores con el fin de ejercer presión sobre el empleador y lograr la satisfacción de sus demandas laborales, esta medida de fuerza, considerada un último recurso, debe ejercerse de manera pacífica y respetando el orden público.

---

[1] **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.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

1.2 Su Interpretación y Significado

La consagración de estos derechos en la Constitución Política del Perú evidencia el reconocimiento de la relevancia de las relaciones laborales constructivas y la imperiosa necesidad de tutelar los derechos de los trabajadores. Al garantizar estos derechos fundamentales, el Estado peruano asume el compromiso de:

- **Fomentar la justicia y equidad social:** Al posibilitar la organización y negociación colectiva de los trabajadores, se contribuye a disminuir las disparidades sociales y a elevar el estándar de vida de la clase trabajadora. Además, de impulsar la justicia social, que faculta a los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente, favorece la reducción de las desigualdades y mejora las condiciones laborales y de vida.

- **Consolidar la democracia:** La participación activa de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva robustece los pilares democráticos y fomenta la ciudadanía activa, al involucrar a los trabajadores en la toma de decisiones a través de la negociación colectiva, se consolida la democracia y se amplían los espacios de participación ciudadana.

- **Conciliar intereses contrapuestos entre capital y trabajo:** La negociación colectiva tiene como objetivo principal armonizar los intereses de los empleadores y los trabajadores, previniendo así conflictos sociales y laborales, así también en buscar un punto de equilibrio a través de la negociación colectiva se persigue alcanzar un acuerdo equitativo que satisfaga, en la medida de lo posible, las aspiraciones de ambas partes, evitando tensiones sociales en el ámbito laboral.

1.3 El Convenio Nº 98 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT y la Negociación Colectiva:

El **Convenio Nº 98** de la **Organización Internacional del Trabajo – OIT**, adoptado por nuestro país en 1949, el cual se constituye como un pilar esencial del derecho internacional del trabajo; este convenio define los principios y estándares mínimos necesarios para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva; establece además las bases jurídicas que los Estados miembros deben cumplir para proteger y promover estos derechos laborales fundamentales.

La normativa internacional del trabajo, representada por los convenios de la **Organización Internacional del Trabajo – OIT**, establecen un conjunto de

estándares mínimos que los Estados miembros deben cumplir en materia de derechos laborales. En el caso del Perú, la ratificación de estos convenios implica la obligación de incorporar sus disposiciones en el ordenamiento jurídico interno, lo que incluye el derecho a la negociación colectiva; los convenios de la **Organización Internacional del Trabajo – OIT** *per se* constituyen, por tanto, una fuente de derecho interno y deben ser interpretados y aplicados conforme a los principios de la buena fe y de la protección de los derechos fundamentales[2].

1.4 Sobre sus Desafíos y Limitaciones

En virtud del presente proyecto de ley es importante mencionar que, no obstante, la explicitud del **artículo 28 de la Constitución Política**, su aplicación práctica ha tropezado con múltiples obstáculos a lo largo del tiempo, entre los cuales destacamos:

1.4.1 Las restricciones legales: La regulación laboral complementaria ha impuesto ciertas restricciones que han generado conflictos en las relaciones laborales al limitar el pleno ejercicio de estos derechos.

Respecto de estas restricciones es menester mencionar que en 1980 nuestro país ratificó el **Convenio Nº 151** de la **Organización Internacional del Trabajo – OIT**, que se aplica específicamente a los empleados del sector público, este convenio estipula que los países deben implementar medidas adecuadas según sus condiciones nacionales para promover y facilitar el desarrollo completo de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones **(sindicatos y similares)** de empleados públicos sobre las condiciones laborales, o cualquier otro método que permita a los representantes de los empleados participar en la determinación de dichas condiciones y se basa en la idea de que los derechos colectivos de los trabajadores deben subordinarse al **"interés público"**, el cual se considera reflejado en los principios de provisión presupuestaria y equilibrio fiscal.

En 1982, se emitieron los **Decretos Supremos Nº 003-82-PCM** y **Nº 026-82-JUS**, que regularon la formación de sindicatos por parte de los servidores públicos, estas

---

[2] **C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)**
Preámbulo
La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:
Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 junio 1949 en su trigésima segunda reunión; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de **negociación colectiva**, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:
Artículo 4. Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

normativas establecieron un procedimiento para la consulta, negociación y arbitraje en relación con las condiciones generales de trabajo; para las condiciones económicas, vinculadas al Sistema Único de Remuneraciones, se estableció un procedimiento de consulta con las organizaciones sindicales de los servidores públicos[3].

1.4.2 La debilidad sindical: La disgregación sindical, se convirtió en un obstáculo para la unidad y la carencia de recursos ha limitado significativamente el poder negociador de los sindicatos.

1.4.3 La multiplicidad de sindicatos: La existencia de una gran cantidad de sindicatos, a menudo con intereses sectoriales muy específicos, ha fragmentado el movimiento sindical peruano, esta atomización dificulta la coordinación de acciones colectivas y reduce el poder de negociación frente a los empleadores.

1.4.4 Las rivalidades internas: Las rivalidades históricas y las diferencias ideológicas entre los sindicatos han generado divisiones internas que debilitan y merman su capacidad de acción conjunta.

1.4.5 La falta de representación de ciertos sectores: Sectores como los trabajadores informales, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores de pequeñas empresas suelen estar subrepresentados o no representados en absoluto, lo que limita de sobre manera el alcance de la negociación colectiva.

1.5 <u>Normativa Nacional</u>:

---

[3] **DECRETO SUPREMO N° 003-82-PCM**
<u>Derogado por el literal "k" de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM publicado el 13-06-2014, reglamento de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 04-07-2013</u>
CONSIDERANDO:
Que la Constitución Política del Perú, en su Décimo Sétima Disposición General y Transitoria, ha ratificado el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Protección del Derecho de Sindicación y Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública;
Que es necesario dictar las normas de aplicación del indicado Convenio; y Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
Dictan disposiciones para el mejor cumplimiento del Decreto Supremo N° 003-82-PCM, sobre aplicación del convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo (Sindicalización en la Administración Pública)
DECRETO SUPREMO N° 026-82-JUS
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CONSIDERANDO:
Que mediante Decreto Supremo N° 003-82-PCM de 22 de enero de 1982, se han dictado las normas de aplicación del Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Protección del Derecho de Sindicación y Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública;
Que, conforme a la Disposición Final del mencionado Decreto Supremo, el Ministerio de Justicia ha quedado encargado de dictar las disposiciones que fueren necesarias para su mejor cumplimiento;

DECRETA:
Artículo 16°. - Son condiciones generales de trabajo aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que puedan cubrirse con recursos presupuéstales existentes. En ningún caso se considerarán aquellas que impliquen actos de administración o de imperio ni las que requieran partidas presupuestales adicionales.

1.5.1 Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057)

En el sector público, la Ley del Servicio Civil **Ley N° 30057**[4], establece el marco normativo para la negociación colectiva; sin embargo, esta ley ha sido observada y rechazada por imponer restricciones que limitan la negociación colectiva de condiciones económicas, excluyendo aspectos clave como salarios y beneficios; diversos actores sociales, entre ellos organizaciones sindicales y colegios profesionales, ejercieron el control difuso de constitucionalidad al interponer una demanda contra las normas que regulaban el servicio civil y el presupuesto público, argumentando que dichas disposiciones infringían el derecho fundamental a la negociación colectiva, consagrado en el artículo 28° de la Constitución Política. El Tribunal Constitucional consideró que las restricciones a los trabajadores del Estado para negociar sus sueldos duraron demasiado y no había razón para mantenerlas, por lo que las declaró ilegales.

A pesar de los avances alcanzados, la Ley del Servicio Civil no ha conseguido cambiar de manera radical la administración pública en Perú; la persistencia de prácticas clientelistas, la politización de ciertos procesos y la ausencia de una cultura orientada al servicio del ciudadano siguen siendo desafíos importantes que la presente iniciativa legislativa pretende superar, tales como:

- **Las limitaciones de la ley:** La ley por sí sola no es capaz de asegurar una transformación profunda en la administración pública, es imperativo implementar cambios culturales más profundos y aumentar la inversión en formación y desarrollo de habilidades.

- **La ausencia de voluntad política:** Para que la ley se implemente de manera efectiva, es necesario contar con una firme voluntad política y un compromiso continuo por parte de los gobiernos en ejercicio.

---

[4] **LEY DEL SERVICIO CIVIL**
LEY N° 30057
CAPÍTULO VI: DERECHOS COLECTIVOS
Artículo 44. De la negociación colectiva La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente:
a) El pliego de reclamos se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho.
c) Las negociaciones deben efectuarse necesariamente hasta el último día del mes de febrero. Si no se llegara a un acuerdo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación hasta el 31 de marzo.
d) Los acuerdos suscritos entre los representantes de la entidad pública y de los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de dos (2) años y surten efecto obligatoriamente a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente. Similar regla se aplica a los laudos arbitrales.
e) Los acuerdos y los laudos arbitrales no son de aplicación a los funcionarios públicos, directivos públicos ni a los servidores de confi anza. Es nulo e inaplicable todo pacto en contrario.
Son nulos los acuerdos adoptados en violación de lo dispuesto en el presente artículo. Están prohibidos de representar intereses contrarios a los del Estado en procesos arbitrales referidos a la materia de la presente Ley o en los casos previstos en el presente artículo quienes ejercen cargos de funcionarios o directivos públicos, incluso en los casos en que los mismos se realicen ad honorem o en órganos colegiados. Esta prohibición también alcanza a cualquiera que ejerza como árbitro o conciliador.

- **Los intereses corporativos:** Los intereses de empresas y sectores específicos, ciertamente dificultan la aplicación de la ley, especialmente cuando se ven amenazados por la pérdida de privilegios establecidos.

La Ley del Servicio Civil marca un progreso significativo en la modernización de la administración pública en nuestro país, pero todavía queda mucho por hacer; para alcanzar una transformación profunda y sostenible, es crucial entonces enfrentar con inmediatez los desafíos señalados y se debe fomentar un consenso nacional sobre la necesidad de un servicio civil profesional, eficiente y orientado al ciudadano.

1.5.2 Ley de Presupuesto del Sector Público

Cada año, la Ley de Presupuesto del Sector Público también incluye disposiciones que afectan la negociación colectiva en el sector público, estableciendo restricciones adicionales sobre el aumento de remuneraciones y condiciones económicas.

La estrecha vinculación entre la Ley de Presupuesto del Sector Público y la negociación colectiva genera una tensión constante, las restricciones presupuestarias invocadas e impuestas por la ley limitan significativamente el espacio para el diálogo social y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos; esta situación socava los principios de la negociación colectiva y ciertamente debilita el poder de negociación de los sindicatos en el sector público[5].

1.6 Jurisprudencia Nacional:

Sentencias del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional – TC, ha desempeñado un papel crucial en la defensa del derecho a la negociación colectiva en nuestro país; a través de diversas sentencias, ha declarado inconstitucionales las normas que restringen la capacidad de los trabajadores del sector público para negociar aspectos económicos, como los salarios y beneficios, estas resoluciones reafirman el carácter integral del derecho a la

[5] **LEY Nº 31953**
Ley de Presupuesto del Sector Público
CAPÍTULO I
APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO
Artículo 1. Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2024
1.1 Se aprueba el Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2024 por el monto de S/ 240 806 216 645,00 **(DOSCIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECISÉIS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO Y 00/100 SOLES)**, que comprende los créditos presupuestarios máximos correspondientes a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, agrupados en Gobierno Central e instancias descentralizadas, conforme a la Constitución Política del Perú. [...]

negociación colectiva y su importancia para garantizar condiciones laborales justas y equitativas.

Las sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas con la negociación colectiva han sido y son fundamentales para definir el alcance y los límites de este derecho, especialmente en el contexto del sector público, en este punto y en fortalecimiento a la presente inicitiva legislativa, pasamos a citar las principales sentencias y pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han abordado este tema:

Sobre los expedientes N° 00785-2004-AA/TC y N° 03561-2009-PA/ TC (Tribunal Constitucional)

La jurisprudencia constitucional, plasmada en **las sentencias N° 00785-2004-AA/TC y N° 03561-2009-PA/TC**, han establecido que la negociación colectiva es un mecanismo esencial para la regulación autónoma de las relaciones laborales, el Estado peruano, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, debe propiciar las condiciones adecuadas para que los trabajadores y empleadores puedan negociar libremente y puedan alcanzar acuerdos colectivos que tengan efectos jurídicos vinculantes en el ámbito de lo convenido[6].

Del mismo modo el **Expediente N° 03561-2009-PA/TC** reafirma la indisoluble vinculación entre el derecho a la negociación colectiva y el derecho de libertad sindical; esta interrelación, en consonancia con los estándares internacionales, les permite a los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, participar de manera activa, efectiva y democrática en la determinación de sus condiciones laborales, la negociación colectiva, como instrumento dinámico y flexible, siempre fomentará el diálogo social y la concertación, contribuyendo al constructo y a la construcción de relaciones laborales más justas y equitativas, así como al desarrollo económico y social del país[7].

EXP. N. 0 03655-2011-PA/TC LIMA SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRADORA CLÍNICA RICARDO PALMA S.A. SENTENCIA DEL TRIDUNAL CONSTITUCIONAL En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Miranda Canales, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, _ en. reemplazo · del mágistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por encontrarse con licencia, pronuncia la siguiente sentencia:

[6] **Fundamento diez (10)** De otro lado, respecto al derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha establecido en la sentencia del Expediente N. 0 00785-2004-AA/TC 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. (Fundamento 5)

[7] **Fundamento once (11)** Asimismo, en la sentencia del Expediente 03561-2009-PA/TC también se ha precisado que [E]n 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 potcncializa 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 fina lidad 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. **(Fundamentos 19 y 20)**.

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

Esta propuesta legislativa busca modificar la regulación de las relaciones laborales en el sector público, con el fin de restablecer la negociación colectiva descentralizada, además generará un conjunto de repercusiones favorables en el ordenamiento jurídico nacional, estas implicancias deben ser valoradas desde diversas perspectivas, su impacto positivo en la gestión de las entidades públicas, su relación con las organizaciones sindicales, sus consecuencias positivas para la equidad laboral y, finalmente, su efecto en favor de la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía, tales como:

2.1 Impacto en la Gestión Pública

Autonomía y Flexibilidad: La descentralización de la negociación colectiva permitirá una mayor participación de los trabajadores en la definición de sus condiciones laborales, al negociar directamente con sus empleadores, los trabajadores podrán expresar sus necesidades y expectativas de manera más directa, lo que contribuirá a mejorar el clima laboral y la productividad.

2.2 Relación con los Sindicatos

Fortalecimiento de la Representación Sindical: El restablecimiento de la negociación colectiva descentralizada potenciará el rol de los sindicatos a nivel local, permitiéndoles representar de manera más efectiva los intereses de los trabajadores, ello les devolverá su capacidad para influir en las condiciones laborales y defender los derechos de los empleados.

2.3 Equidad Laboral

Mejora de las Condiciones Laboraies: La negociación colectiva descentralizada permitirá adaptar las condiciones laborales a las necesidades específicas de cada grupo de trabajadores, promoviendo así una mayor equidad y justicia en el trato dentro del sector público.

2.4 Calidad del Servicio Público

Potencial Incremento en la Eficiencia: Al permitir una mayor personalización de las condiciones laborales, la negociación colectiva descentralizada generará un vínculo más estrecho entre los esfuerzos de los empleados y los resultados obtenidos, a su vez se traducirá en una mejora en la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

2.5.1 Aspectos Jurídicos y Regulatorios

2.5.1 Adaptación Legislativa y Regulatoria: La implementación de la ley ciertamente requerirá ajustes en la normativa actual para garantizar que la restablecida estructura de negociación descentralizada se alinee con las leyes laborales nacionales e internacionales; también será necesario desarrollar regulaciones específicas para asegurar que la descentralización no viole derechos laborales fundamentales.

2.5.2 Creación de Nuevas Normas y Procedimientos: Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia en los procesos de negociación colectiva descentralizada, será necesario establecer normas claras y precisas que regulen tanto los aspectos formales como sustantivos de la negociación; además, se deberán prever mecanismos de control y vigilancia que permitan prevenir y resolver cualquier controversia que pudiera surgir.

El restablecimiento de la negociación colectiva descentralizada en el sector público requerirá de una cuidadosa planificación y ejecución, a fin de evitar disrupciones en la prestación de los servicios públicos y garantizar una readaptación efectiva de las administraciones públicas a esta nueva realidad, será fundamental establecer mecanismos de acompañamiento y asistencia técnica para los actores involucrados, así como diseñar instrumentos de medición y evaluación de los resultados de esta restitución.

ANTES DE LA LEY:	AHORA CON EL PROYECTO DE LEY:
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.*	**Artículo 28. Articulación de las materias negociables** **28.1** A nivel centralizado se negocian las siguientes materias: **a.** La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales, así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo como incidencia económica. **b.** Cualquier otra materia, siempre que sea de aplicación a todos los trabajadores de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Nº 31188 **28.2** 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.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no implicará costos económicos adicionales para el erario nacional, dado que la negociación colectiva descentralizada es un derecho constitucionalmente garantizado; cualquier impacto económico resultante de esta medida debe ajustarse al presupuesto previamente asignado a cada entidad pública, de modo que no se generen gastos imprevistos o incrementos en el gasto público, en consecuencia, la implementación de esta normativa deberá ser compatible con los recursos financieros ya previstos y gestionados dentro de los límites presupuestarios establecidos para cada organismo del sector público.

De manera similar, la propuesta legislativa tiene como objetivo asegurar el pleno ejercicio de la libertad sindical, contribuyendo así al fortalecimiento de las organizaciones laborales, este fortalecimiento no solo favorece a los trabajadores, sino que también proporciona beneficios a la sociedad en general; a largo plazo, la

promoción de un ambiente laboral positivo y equitativo repercute favorablemente en la productividad de los servidores públicos, esta mejora en la productividad, a su vez, optimiza el funcionamiento de la Administración Pública, generando eficiencias operativas y una mayor calidad en los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

IV. VINCULACIÓN DE LA NORMA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional es un compromiso con la Nación peruana, que involucra a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Concebido en un espacio de diálogo y concertación, define una visión compartida del futuro del Perú en función de un proyecto de desarrollo en democracia, a través de **35 políticas de Estado** agrupadas bajo cuatro objetivos: **Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**.

El Foro del Acuerdo Nacional es la instancia encargada de velar por la continuidad y cumplimiento de las políticas de Estado suscritas el 22 de julio de 2002. En este extremo, el presente Proyecto de Ley se advierte en el contexto de las siguientes políticas de Estado:

- Conforme a lo dispuesto en la decimocuarta (14°) Política de Estado del Acuerdo Nacional, el presente proyecto de ley tiene como finalidad promover el acceso al empleo pleno, digno y productivo; al establecer un marco legal que facilita la negociación colectiva descentralizada, esta iniciativa cumple con el mandato constitucional y normativo de garantizar los derechos de los trabajadores y fomentar el desarrollo económico y social del país.

- Asimismo, esta propuesta se alinea con la vigesimocuarta (24°) Política de Estado relativa a la consolidación de un Estado eficiente y transparente, la cual establece:

Citamos textualmente: El encomillado y remarcado es nuestro.

Políticas de Estado

II. Equidad y Justicia Social

14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

"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".

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner

en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

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.