



Proyecto de Ley N° 9553/2024-CR

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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



**PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE LA
INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES
NORMATIVAS QUE VULNEREN LAS
NEGOCIACIONES COLECTIVAS DENTRO DE
LAS NORMAS DE TIPO PRESUPUESTAL**

Los congresistas de la República quienes suscriben, a iniciativa de la congresista **KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**, miembro de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, de conformidad con lo señalado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PROHÍBE LA INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS
QUE VULNEREN LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS DENTRO DE LAS
NORMAS DE TIPO PRESUPUESTAL**

Artículo 1.- Objeto

La presente norma tiene por objeto, prohibir la inclusión de disposiciones normativas que vulneren las negociaciones colectivas dentro de las normas de tipo presupuestal.

Artículo 2.- Finalidad

La presente norma tiene por finalidad garantizar la libertad sindical, fomenta la negociación colectiva y defiende el derecho fundamental de los trabajadores a buscar mejoras laborales, económicas y salariales.

Artículo 3.- Prohibición

Se prohíbe la inclusión de disposiciones de índole constitucional que vulneren los derechos de los trabajadores estatales relacionadas a la negociación colectiva, dentro de las normas de tipo presupuestal y/o créditos presupuestales.

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Aclaración

Aclárese que la facultad de evaluación, validación y registro de ingresos concedida a la Dirección general de gestión fiscal de recursos humanos (DGGFRH) del Ministerio de economía y finanzas, mediante el artículo 5.2 y otros del Decreto legislativo 1666, Decreto marco de la gestión fiscal de recursos humanos del sector público, no incluye los ingresos provenientes de convenios colectivos dada su fuerza vinculante que ampara el artículo 28 de la Constitución.

Lima, noviembre del 2024



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 10:31:12-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 09:59:38-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 15:33:04-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 11:19:52-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 10:04:48-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 18:05:14-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 18:05:29-0500

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Introducción

La negociación colectiva en el Perú, es reconocida constitucionalmente en el inciso 2, del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, cuyo fundamento principal se encuentra estrechamente ligado al derecho de la libertad sindical, que se traduce en aquella fuerza que tienen las organizaciones sindicales compuesta por trabajadores y los empleadores, quienes encuentran en la negociación colectiva una forma de autorregularse considerando términos propios a cada parte de la negociación quienes tienen como agendas de debates las mejoras relacionadas a los derechos laborales, condiciones de trabajo, condiciones remunerativas; a su vez, el artículo 42 de la Constitución política del Perú, señala que «Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos»¹.

En los años 2005 y 2013, respecto a los servidores públicos, el Tribunal Constitucional en las Sentencias 08-2005-PI/TC, 03-2013-PI/TC y 025-2013-PI/TC, ratificarían un desarrollo mayúsculo sobre el derecho a la negociación colectivas de los trabajadores del sector público, derivados de lo contenido en el artículo 42 de la Constitución Política, señalando el derrotero hacia la negociación en materia de remuneraciones y/o condiciones económicas.

Tiempo después, un 23 de enero de 2020, el Ejecutivo promulgó el Decreto de Urgencia 014-2020, el cual establecía disposiciones y lineamientos generales para aplicar la negociación colectiva en el sector público. Este dispositivo, fue declarado inconstitucional y posteriormente se derogó.

En el año 2021, el Congreso de la República aprueba por insistencia la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, la cual establece

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993).
Artículo. 29
(...)



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

criterios que fomentan la negociación colectiva libre y adecuadamente articulada dentro de las Entidades públicas.

De la misma forma, las negociaciones colectivas cuentan con un marco supranacional, dentro de los cuales destacan el Convenio 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobada en la Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo del 8 de junio de 1949; el Convenio 151, aprobado en la 63ª Conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo; el Convenio 154, Convenio sobre la negociación colectiva, aprobado en la Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo de junio de 1981.

Como podemos apreciar, la negociación colectiva, cuenta con un proceso histórico, pero, sobre todo, jurídico; es decir, se encuentra garantizado por un bloque de constitucionalidad, el cual establece criterios para el normal desarrollo y fomento de los derechos a la sindicalización.

1.2. La negociación colectiva en el sector público en el Perú.

Para los autores GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H., señalan que, «La negociación colectiva se concibe en los instrumentos de la OIT como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un contrato o acuerdo colectivo»².

Por su parte, para la Organización Internacional del Trabajo, «La negociación colectiva es un derecho fundamental, firmemente sustentado en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y reafirmado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que la Organización adoptó en 1998. La negociación colectiva es un mecanismo fundamental del diálogo social, a través del cual los empleadores y sus organizaciones y los sindicatos pueden convenir salarios justos y condiciones de trabajo adecuadas; además, constituye la base del mantenimiento de buenas

² GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H. La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control. Disponible en:
https://adunlu.org.ar/files/Negociaci%C3%B3n%20colectiva%20normas%20OIT%20wcms_087940.pdf



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

relaciones laborales. Entre las cuestiones que se abordan habitualmente en los programas de negociación figuran los salarios, el tiempo de trabajo, la formación y capacitación profesional, la seguridad y la salud en el trabajo, y la igualdad de trato»³.

En tanto, respecto de la negociación colectiva en la administración pública, el Convenio 151, Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, en su artículo 1, inciso 1, dispone que, «El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo»⁴

En tal sentido, el artículo 42 de la Constitución Política del Perú establece que «Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos»⁵.

Como indica la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, regula en su artículo 1, «(...) el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú y lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo»⁶.

Como podemos apreciar, en el sector público, a partir de la publicación de la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, se regulan los principios

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Negociación colectiva y relaciones laborales. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/temas/negociacion-colectiva-y-relaciones-laborales>

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1978). C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993).
Artículo 42
(...)

⁶ LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL (2021).
Artículo 1
(...)



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

esenciales que sirven de guía para las negociaciones en las entidades públicas, un derecho de vital importancia para las organizaciones sindicales, las cuales son reconocidas como actores válidos a fin de buscar mejoras en las condiciones laborales, como también remunerativas, 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.

Asimismo, la citada Ley, en el párrafo anterior, establece los niveles de negociación colectiva, las cuales se pueden realizar a nivel centralizado, como descentralizado; el primero, se refiere a los acuerdos adoptados, tendrán efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas, como es el caso de las negociaciones donde intervengan las centrales sindicales y otros gremios de carácter nacional; en tanto, respecto al segundo nivel, como es el descentralizado, se trata del cual se lleva a cabo de acuerdo a cada sector, y/o por entidad públicas, ya sea en los ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales.

En suma, la negociación colectiva cuenta con bloque de constitucionalidad, el cual garantiza una adecuada implementación tanto por parte de los Estados que forman parte de los tratados internacionales, así como la aplicación de las disposiciones legislativas derivadas de este Bloque de constitucionalidad; pues, estamos frente al ejercicio de derechos fundamentales, como lo son, el derecho a la libre sindicalización y el fomento del diálogo social entre empleadores como empleados; por lo cual, esta problemática, deberá ser abordada en su real dimensión en una discusión de tipo constitucional, siempre y cuando, se desarrolle en el marco del principio de progresividad de los derechos laborales y no, un debate mediante el cual, se vulneren estos derechos de los trabajadores, como es el caso, de la inclusión del artículo 28, en la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas.



1.3. La derogatoria del artículo 28 de la Ley 32103

Con fecha 25 de julio de 2024, se publica la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas; en la cual incluye en su 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, disponiendo lo siguiente:

«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»⁷.

Ahora bien, mediante Oficio 146-2024-PR, de fecha 10 de julio de 2024, incoado en el Proyecto de Ley 8363/2023-PR, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas; el cual fue derivado para su análisis y dictamen, por especialidad, a la Comisión de presupuesto y cuenta general de la República del Congreso.

⁷ LEY 32103 (2024). LEY QUE APRUEBA CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE MAYORES GASTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DICTA OTRAS MEDIDAS.
Artículo 28
(...)

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

De la revisión de este proyecto, en su propuesta primigenia, contenía 19 artículos, 5 disposiciones complementarias finales, 10 disposiciones complementarias modificatorias y 1 disposición complementaria transitoria; en ninguno de los artículos propuestos, se hablaba de las disposiciones contenidas en el artículo materia de análisis; no obstante, finalizado el debate en el Pleno, la Comisión de presupuesto y cuenta general de la República, presentó un texto sustitutorio de 219 páginas, donde se incluían 48 artículos, es decir, 29 artículos más de los propuestos por el Poder Ejecutivo; lo más grave, es que no se dio lugar a debate y se aprobó a la brevedad posible.

En consecuencia, como podemos apreciar, la inclusión de este artículo, no cuenta con la motivación pertinente respecto a lo que se deba regular; en tal sentido, podríamos inferir que estas disposiciones fueron incluidas a discrecionalidad de la Comisión de presupuesto, en coordinación con funcionarios del Ministerio de economía y finanzas, en desmedro de los derechos de los trabajadores estatales y la vulneración al bloque de constitucionalidad.

1.4. Especialidad y competencia de la Comisión de presupuesto

El artículo 34 del Reglamento del Congreso, respecto a las comisiones, taxativamente regula que, «Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo a la especialidad o la materia (...)»⁸.

⁸ REGLAMENTO DEL CONGRESO (2023).
Artículo 34
(...)



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

De ahí que, siendo la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, una norma que regula derechos constitucionales, además del bloque de constitucionalidad con el cual garantiza un adecuado tratamiento de los derechos regulados, con claridad debemos advertir que, el no debate amplio, respecto a cualquier disposición que vaya a insertarse a nuestro ordenamiento jurídico debió haberse abordado en la Comisión de Constitución y/o en la Comisión de trabajo, por cuanto, se trata de las comisiones directamente involucradas a fin de canalizar el debate correspondiente.

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

La presente iniciativa legislativa resulta viable socialmente, pues permitirá reivindicar los derechos de los trabajadores del sector público, de los cuales dependen miles de familias, quienes, por ahora, son excluidas por el sistema que actualmente se ha fijado en el país, lo cual resulta de importancia establecer las mejoras en favor de esta parte de la población.

Resulta viable jurídicamente pues, se incorpora al marco normativo vigente, dando cumplimiento a las disposiciones principales que contempla nuestra Constitución; es decir, el reconocimiento constitucional establecido en los artículo 28 y 42, debe ser aplicado en su real dimensión tal como lo establece las actuales normativas, respecto de las negociaciones colectivas para el sector público, como es el caso de la Ley 31188, Ley de negociaciones colectivas en el sector estatal, la misma que, por ser una norma producto de la lucha por reivindicar los derechos de los trabajadores, reconocidos en instrumentos internacionales, así como, nuestro ordenamiento jurídico, debe ser defendida en su totalidad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa propuesta no demanda recursos al erario nacional, dado que no contraviene el principio de equilibrio presupuestal o financiero previsto en



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú; por tanto, no irrogará gasto público.

En cuanto a los beneficiarios directos serán los trabajadores de las entidades estatales, por cuanto, se garantiza la adecuada aplicación de la Ley 31188, Ley de negociaciones colectivas en el sector estatal, la mismo que puede desarrollarse en el marco de los niveles centralizado y descentralizado

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

4.1. Agenda legislativa:

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, cuyos objetivos se vinculan de acuerdo al Segundo objetivo, sobre equidad y justicia social, política de Estado número 14, sobre el acceso al empleo pleno, digno y productivo; así como también dentro del tema 59, Derecho colectivo del trabajo.

4.2. Acuerdo nacional:

La presente iniciativa legislativa la ubicamos dentro del marco de la décimo cuarta Política de Estado la cual forma parte integrante del Acuerdo Nacional sobre el acceso al empleo pleno, digno y productivo, la misma que a la letra 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. Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

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



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

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»⁹.

⁹ ACUERDO NACIONAL. OBJETIVOS DEL ACUERDO NACIONAL. acceso al empleo pleno, digno y productivo. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>