



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"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"

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ PARA RECONOCER
COMO DERECHO CONSTITUCIONAL LA
NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

La Congresista **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, con la facultad que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA RECONOCER COMO
DERECHO CONSTITUCIONAL LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

Artículo 1°.- Objeto

La presente propuesta legislativa tiene por objetivo incorporar en la Constitución Política el derecho a la negociación colectiva en el sector público, desarrollando sus características, alcances y límites en el marco de los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado peruano, en especial, aquellos celebrados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Artículo 2°.- Modificación del artículo 42 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 42 de la Constitución Política del Perú e incorpora en este los párrafos 42-A, 42-B, 42-C y 42-D, en los siguientes términos:

"Artículo 42.- Se reconocen los derechos de sindicación, **negociación colectiva** y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Artículo 42-A.- El ejercicio de la negociación colectiva de los servidores públicos se realiza a través de sus organizaciones sindicales en los niveles centralizado y descentralizado, y no incluye a los trabajadores excluidos de los alcances del derecho de sindicación y huelga previstos en los artículos 42 y 153 de la Constitución.

Artículo 42-B.- El objeto de la negociación colectiva es la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, tanto en los niveles centralizado y descentralizado, y comprende las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, entre otros, conforme a ley. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad

pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

Artículo 42-C.- La ley anual de presupuesto, así como las leyes que la modifiquen o complementen, no pueden prohibir la negociación de condiciones de trabajo con incidencia económica, bajo responsabilidad.

Artículo 42-D. Todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia económica debe ser programado presupuestalmente para asegurar su ejecución"



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2024 17:21:06-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2024 17:21:16-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/01/2025 12:04:23-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/01/2025 12:46:09-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/01/2025 20:21:20-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 12:11:27-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 10:58:43-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 20:02:33-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú¹ garantiza los derechos fundamentales de los trabajadores a la sindicación, negociación colectiva y huelga, tanto en el sector privado como en el público. Esto significa que todos los trabajadores, sin distinción, tienen el derecho a organizarse en sindicatos, negociar colectivamente con sus empleadores y, en última instancia, recurrir a la huelga como forma de presión.

Para el Constitucionalista Enrique Chirinos Soto, la Constitución de 1979 había reconocido a los servidores públicos el derecho de asociarse, de sindicalizarse y de declararse en huelga, derechos que volvieron con la Constitución de 1993. Chirinos señala que, el derecho de huelga, en cualquier hipótesis, se ejercerá dentro del cauce jurídico².

Si bien los principios generales de la negociación colectiva son aplicables tanto al sector privado como al público, existen particularidades en el sector público relacionadas con la prestación de servicios esenciales, las restricciones presupuestarias y las jerarquías administrativas. Las normas internacionales suelen reconocer estas particularidades y establecer mecanismos específicos para la negociación colectiva en el sector público.

La Ley N° 31188, que regula la negociación colectiva en el sector estatal, constituye un avance importante al establecer un marco normativo que permite a los sindicatos de trabajadores del Estado ejercer su derecho a la negociación colectiva, en consonancia con la Constitución y los convenios internacionales de la OIT (Convenios 98 y 151). Sin embargo, este avance presenta desafíos y posibles conflictos desde una perspectiva constitucional, especialmente en lo relacionado con las restricciones al derecho de huelga.

Uno de los aspectos más sensibles de esta Ley es la limitación al derecho de huelga, especialmente durante el proceso arbitral. Si bien la normativa tiene como objetivo garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales, dichas restricciones pueden interpretarse como una medida que limita excesivamente el ejercicio de un derecho fundamental reconocido en la Constitución y en los convenios internacionales. Esto genera una tensión entre la necesidad de asegurar la prestación de servicios esenciales y el derecho de los trabajadores a utilizar la huelga como herramienta de presión legítima dentro de la negociación colectiva.

Es comprensible que el Estado deba equilibrar el derecho de huelga con la necesidad de mantener el funcionamiento de los servicios públicos, particularmente aquellos considerados esenciales, como la salud, la seguridad y la educación. No obstante, imponer restricciones durante el proceso arbitral podría desvirtuar el propósito de la huelga como un mecanismo de presión legítimo, afectando la capacidad de los sindicatos de ejercer plenamente sus derechos de negociación.

Desde una perspectiva constitucional, estas restricciones podrían ser vistas como una interferencia en la autonomía sindical y una limitación del derecho de los trabajadores a la protesta. El Tribunal Constitucional peruano ha enfatizado en varias ocasiones la

¹ Constitución Política del Perú

² LA CONSTITUCIÓN: LECTURA Y COMENTARIOS, Enrique Chirinos Soto y Francisco Chirinos Soto

importancia de garantizar los derechos laborales, incluyendo la huelga, siempre que se respeten los principios de legalidad y proporcionalidad. Por tanto, la Ley N° 31188, si bien necesaria para regular la negociación colectiva en el sector estatal, enfrenta el reto de encontrar un equilibrio justo entre la protección de los derechos laborales y la necesidad de mantener la funcionalidad de los servicios públicos.

Por otro lado, mediante el Decreto de Urgencia N° 006-2024, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de marzo de 2024, se ha dispuesto medidas extraordinarias para la salud financiera del Estado. Destaca, en su artículo 18, una regulación particular para las negociaciones colectivas que involucren aspectos económicos durante el año en curso.

Del análisis del citado Decreto de Urgencia se tiene que ha restringido el ejercicio del derecho a la negociación colectiva al limitar la duración de las cláusulas económicas a un plazo determinado. Esta imposición contraviene los estándares internacionales establecidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT³, que promueve la negociación colectiva sin restricciones arbitrarias en la duración de los acuerdos.

La disposición contenida en el artículo 18 del Decreto de Urgencia 006-2024 resulta especialmente preocupante, pues constituye una clara violación a los derechos fundamentales de los trabajadores. Al limitar arbitrariamente el ejercicio de la negociación colectiva, esta norma no solo contraviene la Constitución Política del Perú y la Ley 31188, sino que también contradice los estándares internacionales del trabajo establecidos en los Convenios OIT 98 y 151. Esta situación pone en riesgo la protección de los derechos laborales.

Es por esta razón que la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú (CITE), miembro de la CLATE, denunció la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia N° 006-2024³, alegando que constituye una vulneración al derecho fundamental a la negociación colectiva en el ámbito descentralizado, al suspender la negociación de remuneraciones para el año 2024 y prohibir la suscripción de convenios colectivos, lo cual afecta negativamente a decenas de miles de trabajadores municipales y estatales.

Asimismo, la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales en Arequipa ha interpuesto un proceso de amparo ante el Poder Judicial contra el artículo 18 del Decreto de Urgencia 006-2024, debido a que la normativa laboral vigente hasta el año 2023 permitía a los trabajadores del sector público obtener incrementos salariales a través de la negociación colectiva. Sin embargo, el citado Decreto de Urgencia restringe significativamente esta posibilidad, vulnerando así el derecho de los servidores públicos a mejorar sus condiciones laborales.

³ <https://clate.net/noticias/cite-presento-recurso-de-amparo-contra-el-decreto-que-vulnera-la-negociacion-colectiva/>

Estatales paralizan el martes 16 exigiendo derogatoria de art.18 de decreto de urgencia 006-2024



Es por esta razón que la presente propuesta legislativa en cuestión busca elevar a rango constitucional el derecho de los servidores públicos a la negociación colectiva. Este paso significativo, dado que garantiza un nivel superior de protección a este derecho, dificultando su modificación o eliminación por parte de legislaciones futuras.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado no puede imponer un nivel específico de negociación colectiva a las partes implicadas, ya que estas tienen la autonomía para determinar los márgenes de representación sindical y los alcances de los convenios colectivos. Este principio garantiza la libertad y voluntariedad en el proceso de negociación, que está protegido como derecho fundamental. En este contexto, la intervención estatal en la determinación del nivel de negociación podría vulnerar la libre disposición de las partes sobre cómo se organizarán sus relaciones.

En el caso de CAPECO, el Tribunal Constitucional (TC) analizó la naturaleza de los servicios prestados por los trabajadores de construcción civil, caracterizados por la eventualidad y la ubicación relativa de los mismos. En virtud de estas particularidades, el TC demostró que la negociación colectiva debía llevarse a cabo a nivel de rama de actividad, pues ello respondería mejor a las condiciones específicas de este tipo de trabajo. Asimismo, el TC subrayó la obligación del Estado, establecida en la Constitución, de promover la negociación colectiva.

Para el caso de los trabajadores portuarios, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional una parte del artículo 45 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT) al entender que afectaba el principio de negociación libre y voluntaria. Al eliminar esta disposición, el TC dejó un vacío normativo en cuanto al nivel de negociación aplicable, lo que resolvió indicando que, en ausencia de acuerdo entre las partes, dicho nivel se determinaría a través de un proceso de arbitraje. Este mecanismo asegura una vía de resolución que respeta la autonomía de las partes en la negociación⁴.

Es decir, el Tribunal Constitucional ha reafirmado la importancia de respetar la libertad de las partes en la negociación colectiva, destacando que el Estado no puede imponer un nivel específico para dicho proceso. En casos como CAPECO y los trabajadores portuarios, se han planteado soluciones que reconocen las particularidades de cada

⁴ Expediente [03561-2009-AA.pdf](#)

sector, preservando la autonomía de las partes a través de mecánica.

PROPUESTA LEGISLATIVA

La propuesta legislativa modifica la Constitución Política para establecer el derecho a la negociación colectiva en el sector público marcando un hito importante en la evolución de los derechos laborales en el país. Históricamente, los trabajadores del sector público han enfrentado restricciones significativas en cuanto a su capacidad para negociar condiciones laborales, especialmente en lo que respecta a remuneraciones y beneficios. Esta iniciativa busca corregir ese desequilibrio, otorgando a los servidores públicos una mayor participación en la toma de decisiones que afectan directamente sus condiciones de trabajo.

Uno de los aspectos más destacados de esta propuesta es que la negociación colectiva abarcará tanto el nivel centralizado como el descentralizado del Estado. Esto asegura que los derechos de negociación no se limiten a un solo ámbito del gobierno, sino que estén garantizados en todos los niveles de la administración pública, desde el gobierno nacional hasta los gobiernos regionales y locales. Esta amplitud refleja la naturaleza descentralizada del Estado peruano y busca que todos los servidores públicos, independientemente de su jurisdicción, tengan acceso a este derecho fundamental.

Además, el hecho de que la propuesta incluya un plazo para la presentación de los proyectos de negociación colectiva introduce un elemento de planificación y previsibilidad en el proceso. Esto no solo facilita el diálogo entre las partes involucradas, sino que también promueve una gestión más eficiente de los recursos públicos, al garantizar que las negociaciones se realicen dentro de un marco temporal definido. De esta manera, se evita la improvisación y se fomenta un enfoque más estratégico y ordenado en la negociación de las condiciones laborales.

Un punto crucial de esta iniciativa es la prohibición de que la ley de presupuesto impida la negociación de condiciones económicas. Esto garantiza que los acuerdos alcanzados en el proceso de negociación colectiva no sean neutralizados o desvirtuados por restricciones presupuestarias impuestas de manera unilateral. Al proteger la viabilidad de los acuerdos económicos, se fortalece la confianza en el proceso de negociación y se asegura que los compromisos adquiridos se respeten y se ejecuten, lo cual es vital para la credibilidad y efectividad de la negociación colectiva.

El fundamento de esta propuesta en los tratados internacionales suscritos por el Perú, en especial aquellos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también añade legitimidad y solidez a la iniciativa. Estos tratados promueven la negociación colectiva como un derecho fundamental de los trabajadores y subrayan la importancia de su implementación en todos los sectores laborales, incluyendo el sector público. La alineación de esta propuesta legislativa con los estándares internacionales refuerza el compromiso del Perú con los derechos laborales y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

La implementación de esta iniciativa no solo mejoraría las relaciones laborales en el sector público, sino que también podría tener efectos positivos en términos de eficiencia y productividad. Al permitir a los trabajadores participar activamente en la determinación de sus condiciones laborales, se fomenta un mayor sentido de compromiso y pertenencia. Este mayor involucramiento puede traducirse en un mejor desempeño laboral, lo que beneficiaría tanto a los servidores públicos como al Estado, al mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

En resumen, esta propuesta legislativa representa un avance significativo en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos en el Perú. La constitucionalización del derecho a la negociación colectiva fortalece la democracia laboral, permitiendo que los trabajadores del sector público tengan una mayor incidencia en la definición de sus condiciones de trabajo. Este cambio no solo es un paso hacia la equidad laboral, sino que también refuerza el compromiso del país con los estándares internacionales en materia de derechos laborales.

II.- MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú.
2. Reglamento del Congreso de la República.
3. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no colisiona con la Constitución Política del Perú ni alguna otra ley, por el contrario, la constitucionalización del derecho a la negociación colectiva en el sector público, como se propone en el proyecto de ley, tendría un impacto profundo y transformador en la legislación nacional peruana, generando una serie de efectos en la legislación nacional.

El derecho a la negociación colectiva adquiere una jerarquía normativa superior, colocándolo por encima de cualquier otra norma legal. Esto significa que cualquier ley o disposición que contradiga este derecho constitucional sería inconstitucional y, por lo tanto, nula. Al estar consagrado en la Constitución, el derecho a la negociación colectiva se convierte en una garantía fundamental para los trabajadores del sector público, protegiéndolos de cambios arbitrarios en sus condiciones laborales.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto presenta una serie de beneficios significativos para los trabajadores del sector público y para el sistema democrático en general. A continuación, se detallan los principales:

Beneficios	Al constitucionalizar este derecho, se le otorga una mayor protección y se garantiza su ejercicio efectivo, evitando que pueda ser limitado o restringido por normas legales posteriores
-------------------	--

	La propuesta extiende el derecho a la negociación colectiva a todos los niveles de gobierno, tanto centralizado como descentralizado, asegurando que todos los servidores públicos puedan participar en este proceso. Los trabajadores podrán negociar directamente con sus empleadores las condiciones de trabajo, incluyendo remuneraciones, horarios, beneficios sociales, etc., lo que les permitirá tener un mayor control sobre su vida laboral. La negociación colectiva permite alcanzar acuerdos que benefician a los trabajadores, como mejores salarios, mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y mayores oportunidades de desarrollo profesional. Al fortalecer los derechos de los trabajadores, se contribuye a crear un ambiente laboral más estable y productivo, lo que a su vez beneficia a las instituciones públicas. La constitucionalización del derecho a la negociación colectiva en el sector público es una medida que beneficia tanto a los trabajadores como al Estado, al fortalecer la democracia, mejorar la eficiencia de la administración pública y garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales del trabajo.
Costos	Esta iniciativa no genera un impacto inmediato en el presupuesto estatal del ejercicio fiscal vigente, dado que la materialización de los convenios colectivos está supeditada a los recursos financieros asignados anualmente a las instituciones públicas.



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

*"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"*

V.-VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con el objetivo I. Democracia y Estado de Derecho, con la Política de Estado N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

VI.- RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2023-2024, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema: Reformas Constitucionales.