Proyecto de Ley N° 11502/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
09 JUN. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:20 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE RECONOCE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS.

La Congresista de la República **KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS** integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE RECONOCE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo 1°. - Objeto de la Ley

La presente norma tiene por objeto reconocer en la Constitución Política del Perú, el derecho a la negociación colectiva, en el sector público, en su nivel centralizado y descentralizado de conformidad con los tratados internacionales.

Artículo 2.- Finalidad

La presente norma tiene por finalidad garantizar el pleno ejercicio del derecho constitucional a la negociación colectiva, por parte de los servidores del sector público, sin limitaciones por normas de menor jerarquía.

Artículo 3. Modificatoria

Se modifica el artículo 42 de la Constitución Política del Perú reconociendo a la negociación colectiva como derecho constitucional, conforme al siguiente texto:

Artículo 42.- Se reconocen los derechos de sindicación, **negociación colectiva** y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con

Dirección: Av. Abancay Cdra. 02 S/N – Cercado de Lima. Oficina: 304 - Edificio Juan Santos Atahualpa
Correo electrónico: kportalatino@congreso.gob.pe Teléfono: 311 7777 Anexo: 7276

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.

La negociación colectiva se desarrolla en el nivel centralizado y descentralizado, comprende condiciones económicas y de trabajo. Este derecho no puede ser limitado por ley y es obligatorio su programación presupuestal.

Lima, mayo del 2025

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 18:58:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 19:50:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 19:50:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2025 09:34:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2025 09:20:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2025 13:44:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2025 15:38:19-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1. Problemática.

La presente iniciativa legislativa busca garantizar la inviolabilidad de los derechos fundamentales, en específico, el derecho de negociación colectiva en el sector público; asimismo, se busca reconocer a la negociación colectiva, como un derecho constitucional para los trabajadores del sector público, con determinados parámetros para proteger ante medidas legales que pretendan limitar su vigencia. La negociación colectiva, esta reconocida en la Constitución Política del Perú, en el Artículo 28°, la cual regula que "El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático (...). 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".

Este derecho constitucional, en los últimos años ha sido objeto de limitaciones a través de normas emitidas por el Poder Ejecutivo, como por ejemplo la emisión del Decreto de Urgencia 006-2024, que limitaba la libertad de realizar los convenios colectivos; asimismo, tenemos el DL 1666, que pone candados para el desembolso de los recursos económicos a fin de financiar los acuerdos realizados en el marco de las negociaciones colectivas entre empleadores y servidores en el sector público.

Las reacciones por parte de los servidores del sector público, ante la vigencia del Decreto Legislativo 1666, se viene realizando mediante el ejercicio de la protesta, según informan los medios de comunicación, que con fecha 7 de mayo del 2025 "Trabajadores de diversas instituciones públicas de los regímenes 276, 728, 1057 y de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) protestaron esta mañana contra el nocivo Decreto Legislativo N° 1666, que atenta contra los ingresos de pactos colectivos, derecho consagrado en la Constitución Política."[1]

[1] Trabajadores estatales exigen al Gobierno derogar Decreto Legislativo N° 1666. Disponible en: https://macronorte.pe/2025/05/07/trabajadores-estatales-exigen-al-gobierno-derogar-decreto-legislativo-n-1666/

La afectación al derecho de negociación colectiva por parte de normas infraconstitucionales, resulta un grave atentado al proceso de constitucionalización de los derechos laborales, ya que según la doctrina nacional e internacional, sostiene que los derechos labores, tienen carácter de ser progresivos, es decir que deben ser fortalecidos, mas no debilitados, máxime si se trata de carácter reglamentarios o legales.

1.2. Los derechos fundamentales

En el ámbito nacional, nos señala Landa (2017) que "la Constitución Política del Perú reconoce y garantiza los derechos fundamentales como derechos humanos inherentes a la persona y su dignidad. Estos derechos tienen como objetivo primordial la protección de la libertad, la igualdad y otros valores esenciales".[2] Al tratarse de derechos inherentes a la persona, se refiere a que su protección debe estar regulado en la Carta Magna, lo cual conlleva a sostener que no puede ser vulnerado por normas de inferior jerarquía.

Asimismo, García (2015) sostiene que "los derechos fundamentales son aquellos derechos que la Constitución reconoce a toda persona por el hecho de serlo, y que no pueden ser vulnerados ni desconocidos por el Estado ni por los particulares".[3] En virtud a las ideas esbozadas por el autor, es posible afirmar que la problemática que busca resolver la iniciativa legislativa materia de este texto, resulta claramente inconstitucional respecto a las normas que buscan limitar la negociación colectiva.

Nuestro sistema jurídico peruano, a través de su Constitución de 1993 y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los que es parte, reconoce y protege los derechos fundamentales como pilares esenciales para la dignidad humana y la convivencia social. La protección efectiva de estos derechos recae en el Tribunal Constitucional, que, como máximo intérprete de la Constitución, garantiza su vigencia y cumplimiento, consolidando así el Estado de Derecho en el país.

Por tanto, "los derechos fundamentales son un pilar fundamental del ordenamiento jurídico y político del Perú. Su reconocimiento, protección y

[2] Landa Arroyo, César. Los derechos fundamentales. Colección: Lo esencial del Derecho 2. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017, p. 147.
[3] García Toma, V. (2015). Teoría del Derecho Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica.

promoción son esenciales para garantizar la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia en la sociedad". Los autores mencionados, a través de sus obras y reflexiones, han contribuido significativamente a la comprensión y difusión de la importancia de los derechos fundamentales, cuyos fundamentos doctrinarios, han sido pieza clave para la constitucionalización de los derechos fundamentales, entre ellos la negociación colectiva.

1.3. Constitucionalización de los derechos fundamentales

Sobre este tema central en debate político y jurídico, refiere Landa (2017) "destaca que la constitucionalización de los derechos fundamentales implica su incorporación en la Constitución como normas jurídicas de jerarquía, lo que significa que no son meras declaraciones de principios, sino normas directamente aplicables y exigibles ante los tribunales". La aplicación directa de los derechos reconocidos en la Constitución, representa un avance en garantizar el desarrollo integral del ser humano, toda vez que para hacer efectivo este derecho, no se requiere de una norma especial, sino que, se aplica con solo el reconocimiento constitucional.

Asimismo, el autor reconocido Fernández Sessarego (2010) sostiene que "estos derechos son inherentes a la dignidad humana y que su reconocimiento constitucional es un imperativo ético y político".[4] En este orden cierto que el reconocimiento en la Constitución Política, es un acto inminentemente político, razón por la cual, los derechos reconocidos tienen rango supremo, y no pueden ser modificados o limitados por otra norma de menor jerarquía, como leyes o reglamentos.

La constitucionalización de los derechos fundamentales es un elemento Importante para la protección de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia. Al ser reconocidos y garantizados por la Constitución, los derechos fundamentales se convierten en límites al poder del Estado y en herramientas para la defensa de los ciudadanos frente a posibles abusos.

En consecuencia, García (2015) "destaca que la constitucionalización de los derechos humanos, implica su incorporación en la Constitución como normas jurídicas de jerarquía". Esto significa que los derechos humanos no solo son declaraciones de principios, sino que además son normas directamente

[4] Fernández Sessarego, C. (2010). Derecho de las Personas. Lima: Gaceta Jurídica.

aplicables y exigibles ante los tribunales.

La constitucionalización es un proceso fundamental para la protección de la dignidad humana y el pleno respeto a esta, además de la construcción de una sociedad justa y democrática. Los autores mencionados, a través de sus obras y reflexiones, han contribuido significativamente a la comprensión y difusión de la importancia de los derechos fundamentales en el Perú.

1.4. Derechos laborales reconocidos en la Constitución

Sobre la constitucionalización, tenemos a Landa (2013) quien refiere que "en el Perú, la incorporación del derecho laboral a la Constitución se consolidó con las Constituciones de 1979 y 1993. A pesar de las diferencias en sus enfoques, la inclusión de los derechos laborales en ambas cartas magnas marcó un hito en la constitucionalización de esta área legal en el país. Posteriormente, el Tribunal Constitucional peruano, a través de sus fallos, estableció criterios para diversos derechos laborales que no estaban adecuadamente regulados por las leyes".[5]

Asimismo, refiere que "la libertad de trabajo es un derecho fundamental que protege la capacidad de las personas para elegir libremente si desean trabajar o no, y en qué condiciones, (...). El derecho al trabajo, por su parte, se refiere al acceso a un empleo y a la protección contra el despido arbitrario. Aunque están relacionados, la libertad de trabajo y el derecho al trabajo son derechos distintos con contenidos propios".

Con respecto a la interpretación, el Tribunal Constitucional sostiene que "el derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22º de la Constitución. Este colegiado estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. (...), el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado".

El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. "Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser

[5] Landa Arroyo, C., "La constitucionalización del Derecho peruano", Derecho PUCP núm. 71, 2013, pág. 30

despedido salvo por causa justa. (EXP. 1124-2001-AA/TC, Fundamento 12)". Según Neves (2016)), refiriéndose a la libertad de trabajo, "sostiene que la proclamación de la libertad de trabajo supone la prohibición del trabajo obligatorio. Este se encuentra vedado por nuestra Constitución (artículo 23) y por los instrumentos internacionales de derechos humanos. De la libertad de trabajo se derivan la prohibición del trabajo forzoso y la esclavitud".[6]

Asimismo, Landa (2017) indica que "los alcances del derecho al trabajo tienen una dimensión subjetiva o individual y una dimensión objetiva o institucional. Como derecho subjetivo, el derecho al trabajo supone el derecho al acceso al empleo y el derecho a la protección adecuada frente al despido arbitrario. Desde la perspectiva institucional, el derecho al trabajo impone al Estado el deber de generar políticas, planes y programas que en la mayor medida posible logren el pleno empleo en el país".

El deber que tiene el estado, de generar fuentes de trabajo para una vida digna de las personas, se descifra en garantizar el derecho al trabajo en sus dos dimensiones, referidos al acceso al trabajo y no ser despedido injustificadamente de este; pero, además, este derecho implica proteger al trabajador ante los despidos arbitrarios o sin motivación.

1.5. Derecho a la negociación colectiva

La Constitución Política del Perú a través de su artículo 28, reconoce y ampara el derecho a la negociación colectiva, instando al Estado a su promoción. En este contexto, los convenios colectivos, poseen fuerza vinculante y establecen las condiciones laborales dentro del ámbito acordado. Neves (2014) refiere que "una convención colectiva de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores, celebrado, de una parte, por una o varias organizaciones sindicales de trabajadores o, en ausencia de éstas, por representantes de los trabajadores interesados, expresamente elegidos y autorizados y, de la otra, por un empleador, un grupo de empleadores, o varias organizaciones de empleadores".

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), sostiene que "La negociación colectiva es un mecanismo fundamental del diálogo social, a través del cual los

[6] Neves Mujica, Javier. Introducción al derecho del trabajo. Tercera Edición. Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, p. 24.

empleadores y sus organizaciones y los sindicatos pueden convenir salarios justos y condiciones de trabajo adecuadas; además, constituye la base del mantenimiento de buenas 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".[7] En base a este análisis conceptual, se puede afirmar que la negociación colectiva engloba el acuerdo de salarios justos y mejores condiciones labores, razón por la cual, las disposiciones normativas del gobierno peruano, de limitar las negociaciones solo para temas que no tengan carácter económico, desnaturaliza la concepción de este derecho fundamental.

La negociación colectiva, "es la facultad de efectuar acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre la base del diálogo y un razonamiento justo que propicie la equidad, y que, a su vez, permita alcanzar los fines personales y organizacionales presentes, siempre en resguardo de la estabilidad y bienestar del trabajo (Ciudad, 2017)".[8]

Este derecho, por tanto, "evita algún intento de vulneración y desmérito de resguardar la integridad del trabajador, entendiendo esta como unas las condiciones básicas del trabajador, como las compensaciones económicas que son parte de la relación de laboral" (Rivero, 2017)[9].

En consecuencia, los términos y acuerdos de un convenio colectivo, resulta en obligaciones que deben cumplir las partes, es decir los trabajadores y empleadores. Se exceptúan de estos acuerdos a quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza dentro de la empresa o entidad pública. En este orden, los trabajadores de los distintos regímenes laborales, con excepción de los de confianza y los que ocupan cargos de dirección, tienen derecho a reunirse con sus empleadores y arribar a acuerdos en relación a mejorar sus condiciones laborales, incluido las de carácter económico.

1.6. Necesidad de reconocer la negociación colectiva como derecho de los servidores públicos.

[7] Negociación colectiva y relaciones laborales. Disponible en: https://acortar.link/nF0ajo
[8] Ciudad, A. (2017). NC. Ediciones On Demand.
[9] Rivero, C. (2017). La inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley N.°30372 del Presupuesto 2016. Tesis para optar el título profesional de abogado.

La constitucionalización de la negociación colectiva como derecho fundamental, conlleva a colocar llaves para que no sea vulnerada por parte de normas de menor jerarquía, tales como leyes y reglamentos. En el Perú, se observa que en los últimos años se han emitidos normas desde el Poder Ejecutivo, cuyo contenido es lesivo para los trabajadores, ya que limita el ejercicio de los derechos laborales, tales como el derecho de negociación colectiva.

En virtud a estos problemas de gran relevancia en el ámbito de los derechos laborales, sobre todo en el marco de los acuerdos colectivos, que han sido objeto de medidas limitativas que a todas luces son inconstitucionales, resulta de imperiosa necesidad modificar el marco constitucional y fortalecer el derecho de negociación colectiva para los trabajadores del sector público, a fin de que normas infraconstitucionales no limiten, vulneren o impidan a los trabajadores, acceder al pleno goce de negociar con las entidad empleadoras, la mejora de sus condiciones laborales.

1.7. Propuesta de reforma constitucional

La propuesta de reforma constitucional busca proteger el pleno ejercicio de la negociación colectiva por parte de los trabajadores del sector público, precisando el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, que estos acuerdos se lleven a cabo tanto en el nivel centralizado y descentralizado; además este derecho no puede ser limitado por normas de menorar jerarquía.

Esta propuesta legislativa se da en respuesta a la débil regulación constitucional que ha generado limitaciones en la realización de estas negociaciones colectivas, por parte de normas tales como reglamentos y ley, con ello un problema social en el sector público.

De conformidad con la doctrina nacional e internacional, se considera que los derechos fundamentales no pueden ser limitados por normas de menor rango que la constitución; asimismo se establece que los acuerdos pueden versar sobre mejoras salariales y condiciones laborales, no existiendo límites en cuanto a los beneficiarios, razón por la cual, los trabajadores del sector público, merecen una protección constitucional. Además, se resalta la importancia de garantizar los recursos públicos para el pleno cumplimiento de los acuerdos colectivos.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

A través de la presente iniciativa legislativa, se busca modificar el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, "para prevenir fortalecer el pleno ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en beneficio de los trabajadores del sector público. Esta propuesta se encuentra de conformidad con los principios constitucionales, los tratados internacionales y la doctrina en la materia."

Este Proyecto, no colisiona con al marco constitucional y legal vigente, toda vez que la reforma de la ley, es aplicable para una realidad concreta, que es la protección de los derechos labores, permitiendo mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público, ni creará gasto al Estado peruano, pues solo se está modificando una norma preexistente, nos referimos al artículo 42 de la Constitución Política del Perú, cuyo dispositivo no requiere de presupuesto para su aplicación, sino se trata de reconocer la jerarquía de un derecho y su ámbito constitucional.

En tal sentido, con la aprobación de esta iniciativa no se afectará a ningún grupo humano, muy por el contrario, se beneficiará a los miles de trabajadores del sector público, permitiendo realizar el goce pleno de un derecho constitucional.

En consecuencia, la iniciativa legislativa propuesta adiciona un dispositivo constitucional, no demanda recursos adicionales al erario nacional, dado que no contraviene el principio de equilibrio presupuestal o financiero previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú; por tanto, no irrogará gasto público.

IV. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, es concordante con las políticas plasmadas en el Acuerdo Nacional, específicamente con la Política de Estado N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, en los temas referidos a: "(d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad".

Asimismo, se relaciona con la Política de Estado N° 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, en los temas de: "(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".[10]

V. VINCULACIÓN CON LA 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 Nº 006-2024-2025-CR, "cuyos objetivos apuntan a I. equidad y justicia social, la cual desarrolla la Política de Estado acceso al empleo pleno, digno y productivo, en el tema equiparación de derechos laborales"[11].

[10] **Políticas de Estado. Recuperado de:** https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

[11] Agenda Legislativa 2024-2025. Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf