



PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL MULTIPARTIDARIO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE
INCORPORA LA QUINTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA
ESPECIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE
PRECISA LA CONTINUIDAD DE LAS OBLIGACIONES
LABORALES DEL PODER LEGISLATIVO

Los señores Congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA
QUINTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ESPECIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL PERÚ, QUE PRECISA LA CONTINUIDAD DE LAS OBLIGACIONES LABORALES
DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo Único. - Incorpórese la Quinta Disposición Transitoria Especial en la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

QUINTA. - Precísase que la transición del Poder Legislativo hacia el sistema bicameral, no extingue, suspende o modifica el régimen legal, tiempo de servicios y nivel salarial de los trabajadores contratados a plazo indeterminado en el Congreso de la República, ni la vigencia de los derechos y beneficios laborales adquiridos por ellos en cumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo celebradas conforme al ordenamiento jurídico vigente. En tal sentido, la asignación de trabajadores contratados a plazo indeterminado, al nuevo sistema administrativo del Congreso de la República, del Senado o de la Cámara de Diputados, se realizará respetando su nivel salarial, formación profesional, experiencia y trayectoria laboral, condiciones que no sufrirán menoscabo ante cualquier reforma organizativa, institucional o normativa".

Lima, 6 de mayo de 2025.



Mgtr. ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA
Congresista de la República



Wladimir Durán

Alfonso Rera

Noelice Herrera

Jose B. Lopez

Jose Luis Flores

Jose Terán



Congreso de la República
José Alberto Artola Tueros
Congresista

Wilson Soto P.

Manuel Rodríguez

Manuel Rodríguez

Manuel Rodríguez

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL MULTIPARTIDARIO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA QUINTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ESPECIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE PRECISA LA CONTINUIDAD DE LAS OBLIGACIONES LABORALES DEL PODER LEGISLATIVO

Los señores Congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA QUINTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ESPECIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE PRECISA LA CONTINUIDAD DE LAS OBLIGACIONES LABORALES DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo Único. - Incorpórese la Quinta Disposición Transitoria Especial en la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

QUINTA. - Precísase que la transición del Poder Legislativo hacia el sistema bicameral, no extingue, suspende o modifica el régimen legal, tiempo de servicios y nivel salarial de los trabajadores contratados a plazo indeterminado en el Congreso de la República, ni la vigencia de los derechos y beneficios laborales adquiridos por ellos en cumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo celebradas conforme al ordenamiento jurídico vigente. En tal sentido, la asignación de trabajadores contratados a plazo indeterminado, al nuevo sistema administrativo del Congreso de la República, del Senado o de la Cámara de Diputados, se realizará respetando su nivel salarial, formación profesional, experiencia y trayectoria laboral, condiciones que no sufrirán menoscabo ante cualquier reforma organizativa, institucional o normativa".

Lima, 6 de mayo de 2025.

EDGARDO REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Wilson Soto P.

Wilson Soto P.

Manuel Rodríguez

Manuel Rodríguez

Manuel Rodríguez

Manuel Rodríguez



PERU
CONGRESO
REPUBLICA

PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL MULTIPARTIDARIO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Américo
Gonzales

A. Pantoja

Carlos H. Vega

Admirel Caceres

Luis Enriquez

Luis Araya

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Preservación de la finalidad esencial de la función pública parlamentaria al servicio de la Nación conforme a la Constitución y a la confianza de los ciudadanos

- 1.1. A tenor de lo dispuesto en el artículo 39° de la Constitución, los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. Ejercen tal servicio, entre otros, los trabajadores del Servicio Parlamentario, portadores del conocimiento técnico necesario para garantizar el funcionamiento del Congreso, legatarios de la experiencia adquirida a través de la *traditio* de los antecedentes, prácticas y precedentes del parlamento peruano, siendo necesario por ello, garantizar su continuidad en el ejercicio de la función pública. A decir de Osuna Fernández, estos conocimientos hermenéuticos suponen, entre otras competencias, la regulación práctica de comportamientos (el saber conducirse técnicamente durante el funcionamiento de los órganos parlamentarios):

"La hermenéutica del derecho, por lo mismo que es *una forma universal de comprensión de lo jurídico, ofrece los rasgos de una doctrina filosófica del derecho, en la que se dilucidan los temas referentes al conocimiento jurídico y a la regulación práctica de comportamientos.*"¹

Continuidad de la tradición, experiencia y conocimientos hermenéuticos de los trabajadores del Poder Legislativo

- 1.2. En línea con lo expresado por Osuna Fernández, esta iniciativa se justifica en la preservación de la tradición, experiencia y conocimientos hermenéuticos de los trabajadores del Servicio Parlamentario, quienes constituyen el pilar operativo del Congreso de la República y detentan un saber especializado fundamental para la correcta interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legislativas, por lo cual esta iniciativa responde también a la importancia de salvaguardar las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores en la práctica constante del ejercicio parlamentario, que les otorga una experiencia indispensable para asesorar, interpretar y facilitar el buen funcionamiento legislativo. Así, **la experiencia acumulada constituye un capital intangible esencial que garantiza la continuidad y coherencia institucional frente a los cambios organizativos y normativos** propios del proceso de reformulación del Poder Legislativo hacia el bicameralismo.

Finalidad de la fórmula legal propuesta

- 1.3. En ese contexto, esta iniciativa legislativa tiene como objeto **precisar la continuidad de las obligaciones laborales del Congreso de la República**, en el marco del proceso de implementación de la bicameralidad, establecida mediante la Ley N.º 31988, de reforma constitucional publicada el 20 de marzo de 2024. Dicha reforma ha restablecido la bicameralidad en el Poder Legislativo, conformándose el

¹ Osuna Fernández-Largo, Antonio, *El debate filosófico sobre hermenéutica jurídica*, Salamanca, Secretariado de Publicaciones Universidad de Valladolid, 1995, p. 125.

Congreso por el **Senado** y la **Cámara de Diputados**, conforme lo establece el artículo 90° de la Constitución Política del Perú reformado. Este cambio estructural, sin embargo, **no afecta la personalidad jurídica del Congreso** ni tampoco extingue las obligaciones laborales válidamente asumidas con anterioridad a la reforma.

- 1.4. Por consiguiente, resulta imprescindible consolidar a nivel constitucional el **Principio de Continuidad de las Obligaciones Laborales del Poder Legislativo**, garantizando el tiempo de servicios, nivel salarial y demás derechos adquiridos por los trabajadores contratados a plazo indeterminado en el Servicio Parlamentario del Congreso de la República —muchos de los cuales son fruto de convenciones colectivas de trabajo vigentes, válidamente celebradas y ejecutadas— por lo cual deben ser respetadas.

Marco normativo de la iniciativa

- 1.5. Esta propuesta se enmarca además en los principios fundamentales de nuestro Estado Constitucional de Derecho: el **principio de continuidad de los servicios públicos** (artículo 39° de la Constitución) el respeto a los **derechos adquiridos** (artículo 103° de la Constitución), la garantía de la **autonomía administrativa y presupuestal** del Congreso (artículo 94° de la Constitución), el cumplimiento de los principios de **progresividad y no regresividad** y de los derechos laborales, conforme al artículo 26° de la Constitución, el **carácter vinculante de las convenciones colectivas de trabajo** y los tratados internacionales suscritos por el Perú en materia laboral.

Falta de regulación del régimen jurídico aplicable a los trabajadores del Congreso de la República en el tránsito al sistema bicameral

- 1.6. Considerando que actualmente, no existe una disposición constitucional, legal ordinaria ni reglamentaria que precise el régimen jurídico aplicable a los trabajadores del Congreso en este proceso de transición, esta omisión genera un grave problema de incertidumbre jurídica, que podría afectar derechos fundamentales como la estabilidad laboral, el respeto a las condiciones adquiridas, la progresión en la carrera y los beneficios reconocidos por norma o convención colectiva. En ausencia de una norma expresa, existe el riesgo de interpretaciones arbitrarias que lesionen el principio de continuidad del empleador público, violando derechos laborales reconocidos constitucionalmente en los artículos 1°, 22°, 23° y 24° de la Constitución. Por tanto, se hace necesario que el propio Congreso —en ejercicio de su autonomía normativa garantizada por el artículo 94° de la Constitución— precise que la reorganización constitucional de su estructura no extingue ni altera las relaciones laborales válidamente constituidas.
- 1.7. Por lo expresado, este proyecto de ley de reforma constitucional busca llenar ese vacío normativo, garantizando la seguridad jurídica y la protección efectiva de los trabajadores del Congreso de la República frente a la reforma institucional.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 24 de noviembre de 2006 (Serie C No. 158)

- 1.8. La transición del sistema parlamentario bicameral a uno unicameral en el año 1993 produjo el cese de **1,117 trabajadores del Congreso de la República**, mediante resoluciones de fecha 31 de diciembre de 1992, como parte del proceso de transición institucional instaurado con la Constitución de 1993.
- 1.9. Esto ocasionó que los trabajadores afectados interpusieran una demanda ante la Corte IDH, alegando violación de los artículos 8.1 (garantías judiciales), 25.1 (protección judicial), 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana, debido a la inexistencia de recursos efectivos para cuestionar los ceses arbitrarios.
- 1.10. La Corte IDH determinó que el Estado peruano **violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial** reconocidos por la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de 257 trabajadores

Incidencia de la sentencia de la Corte IDH en el proceso de restitución del sistema bicameral

- 1.11. La sentencia antes citada es de obligatoria observancia en el actual proceso de restitución del sistema bicameral, toda vez que:
- a) **Establece la responsabilidad internacional del Estado** cuando una reforma institucional del Poder Legislativo **vulnera derechos laborales** adquiridos sin respetar el debido proceso.
 - b) Refuerza el principio de que **la reorganización del Congreso no puede justificar el desconocimiento de derechos laborales preexistentes**.
 - c) Justifica la necesidad de incorporar en la Constitución una disposición transitoria especial que **evite la repetición de ceses arbitrarios** como los ocurridos en 1993 y **garantice la continuidad de las relaciones laborales estables**.

En consecuencia, el proyecto de ley que propone la incorporación de la Quinta Disposición Transitoria Especial en la Constitución encuentra **fundamento jurídico, jurisprudencial y convencional** en lo resuelto por la Corte IDH, al establecer que todo proceso de reforma organizacional debe respetar los derechos adquiridos de los trabajadores, brindar mecanismos efectivos de defensa y evitar ceses colectivos sin motivación individual ni debido proceso.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Principio de Continuidad del Empleador Público

- 2.1. Esta iniciativa se fundamenta en el Principio de Continuidad del Poder Legislativo como Empleador Público, que constituye una garantía fundamental en el Derecho Laboral Público, en virtud del cual **las obligaciones laborales asumidas por una entidad pública subsisten incluso en caso de transformación organizativa**,

reestructuración, fusión o escisión de dicha entidad. Este principio tiene como finalidad preservar la estabilidad laboral de los trabajadores y asegurar el respeto de los derechos adquiridos, en consonancia con el mandato constitucional de protección al trabajo.

- 2.2.** Se debe tener presente que **el principio de continuidad estatal establece que, aunque el Estado atraviese transformaciones en su estructura interna, mantiene su identidad jurídica y, por ende, sus derechos y obligaciones** (García Toma, 2018)². Este concepto resulta especialmente relevante en el contexto de reformas políticas como la creación de un Congreso bicameral, ya que asegura que el Estado seguirá siendo responsable de cumplir con sus compromisos, incluyendo las obligaciones laborales, sin interrupción ni alteración. Así, pese a los cambios estructurales en la organización estatal, las relaciones laborales existentes con el sector público deben respetarse y garantizarse, preservando la estabilidad y legalidad en las condiciones de trabajo frente a la reestructuración del poder legislativo.
- 2.3.** En ese orden de ideas, la continuidad de las obligaciones laborales del Congreso de la República en su faz de empleador, deriva de la naturaleza misma del Estado como **unidad jurídica permanente**, cuya identidad no se altera por modificaciones en su estructura administrativa interna. Por ello, **las relaciones laborales no dependen del diseño organizacional transitorio**, sino de la existencia inmutable del ente público como titular de derechos y obligaciones.
- 2.4.** En el caso del **Congreso de la República**, el restablecimiento de la bicameralidad —establecido por la **Ley de Reforma Constitucional N° 31988**— **no implica la extinción ni modificación de las relaciones laborales** de sus trabajadores. Ello por las siguientes razones:
- a) Identidad institucional:** El Congreso, como poder constituido del Estado, **mantiene su personalidad jurídica**, sin importar su estructura interna (unicameral o bicameral).
 - b) Unidad del empleador:** El empleador no es una cámara, sino el **Congreso como órgano constitucional autónomo**.
 - c) Protección de derechos adquiridos:** Las relaciones laborales derivadas de leyes, reglamentos o convenciones colectivas forman parte del contenido protegido del derecho al trabajo.

Fundamentos Constitucionales

- 2.5.** Esta iniciativa se fundamenta en la Constitución Política del Perú, especialmente los artículos:
- a)** Artículo 1°: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

² García Toma, V. (2018). El principio de continuidad estatal. En *Diálogo electoral* (p. 62). Pontificia Universidad Católica del Perú.

- b) Artículo 22°: El trabajo es un derecho y deber social.
- c) Artículo 23°: La labor humana no debe ser objeto de trato discriminatorio ni desproporcionado.
- d) Artículo 24°: El derecho a una remuneración equitativa y suficiente.
- e) Artículo 94°: Autonomía normativa del Congreso a través de su Reglamento con rango de ley.

En consecuencia, esta propuesta reafirma la vigencia de las relaciones laborales, evita eventuales conflictos jurídicos y contribuye a la estabilidad institucional y social en el contexto de la reforma bicameral.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EFECTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

- 3.1. Uno de los antecedentes normativos inmediatos que guarda relación directa con el objeto de la presente iniciativa de reforma constitucional es la **Disposición Complementaria Final Quincuagésima Sexta de la Ley N.º 32185**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2024. Dicha disposición establece lo siguiente:

"Se exceptúa al Pliego 028 de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la presente ley para continuar con la implementación de lo establecido en el Acuerdo 057-2023-2024/MESA-CR y, además, fortalecer sus funciones y desarrollo institucional, en el marco de lo previsto en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso y la Ley 30647 [...] Asimismo, se autoriza al Pliego 028 para diseñar y ejecutar los lineamientos de compensación, gestión de empleo y rendimiento, reclutamiento de personal, organización interna, proceso de tránsito del personal a plazo indeterminado al congreso bicameral conformado por las cámaras legislativas en el marco de la Ley 31988 y programa de incentivos por retiro voluntario [...] Además, se crean las unidades ejecutoras "Senado" y "Cámara de Diputados", que se sujetan al presupuesto del Pliego 028 [...]".(Cursiva, negritas y subrayado agregado)

- 3.2. Esta disposición permite al Congreso de la República (Pliego 028) ejecutar medidas administrativas, presupuestarias y organizacionales orientadas a la implementación del sistema bicameral y a la organización funcional del personal, incluyendo el tránsito del personal a plazo indeterminado hacia las nuevas cámaras legislativas. Sin embargo, debe destacarse que **dicha norma legal es materialmente insuficiente** para garantizar —con el rango y fuerza normativa requeridos— la **intangibilidad de los derechos laborales de los trabajadores contratados a plazo indeterminado**, en especial aquellos pertenecientes al Servicio Parlamentario. En tal sentido, la Disposición Quincuagésima Sexta:

- a) Tiene **naturaleza presupuestaria y carácter temporal**, circunscrita al año fiscal 2025.

- b) **Se limita a autorizar lineamientos de gestión interna**, sin establecer garantías jurídicas específicas para la estabilidad, permanencia, tiempo de servicios, condiciones de trabajo o beneficios sociales de los trabajadores del Congreso.
 - c) **No tiene rango constitucional ni fuerza normativa suficiente para prevalecer sobre reformas orgánicas**, reestructuraciones administrativas o decisiones unilaterales que puedan adoptar los órganos políticos o directivos del Congreso durante la transición bicameral.
 - d) **No reconoce el principio de progresividad ni la intangibilidad de los derechos laborales adquiridos**, conforme a lo dispuesto en los artículos 22°, 23°, 24° y 26° de la Constitución Política del Perú.
- 3.3. En tal sentido, la presente iniciativa legislativa propone la incorporación de una **Disposición Transitoria Especial en el propio texto constitucional**, a fin de **dotar de rango supremo y protección reforzada** a los derechos laborales del personal a plazo indeterminado del Congreso de la República, en el marco de la transición institucional hacia la bicameralidad. Esta incorporación no solo se justifica por razones de legalidad y seguridad jurídica, sino también por el deber del Estado de evitar la repetición de hechos como los ocurridos en 1993, cuya respuesta deficiente en sede interna originó condenas internacionales contra el Perú por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso *Aguado Alfaro y otros vs. Perú*).
- 3.4. Otro antecedente normativo relevante es también el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, aplicable a las convenciones colectivas en el sector público.
- IV. **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL VINCULANTE APLICABLE A ESTA INICIATIVA LEGISLATIVA**
- 4.1. La iniciativa propuesta se enmarca dentro los criterios jurisprudenciales establecidos por Tribunal Constitucional, especialmente en el principio de continuidad de la relación laboral. Este principio implica que los derechos laborales no pueden verse afectados por reformas institucionales que no alteren la naturaleza de la relación contractual ni la legalidad del régimen aplicable.

Principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales

- 4.2. Este principio, desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, impide que los derechos reconocidos a los trabajadores puedan ser objeto de renuncia, aun con consentimiento de las partes. En el Fundamento 24 del Expediente N.º 0008-2005-PI/TC, el Tribunal establece que los derechos laborales reconocidos por la ley o por los convenios colectivos tienen un carácter indisponible, por cuanto son expresión de la dignidad del trabajador y del orden público laboral. Cualquier intento de desconocerlos bajo pretexto de reorganización institucional es inconstitucional (Tribunal Constitucional del Perú, 2005).

Principio de progresividad y no regresividad en materia laboral

- 4.3. El principio de progresividad y no regresividad, también reconocido por el Tribunal Constitucional, establece que los derechos sociales, entre ellos los laborales, deben avanzar hacia su mayor desarrollo y goce efectivo. Consecuentemente, la regresividad, entendida como la reducción o eliminación de estos derechos, está proscrita. Este principio se ve reforzado por lo señalado en el Acuerdo Sexto de la Convención Colectiva de Trabajo, periodo 2024-2025, celebrado entre la representación mayoritaria de los trabajadores ejercida por el Sindicato de Trabajadores del Congreso de la República – SITRACON y el Congreso de la República, donde se establece expresamente lo siguiente:

"ACUERDO SEXTO: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD

El Congreso de la República garantiza el respeto y cumplimiento del principio de progresividad y no regresividad, en virtud del cual los derechos laborales reconocidos a favor de los trabajadores no pueden ser disminuidos ni suprimidos, siendo su desarrollo progresivo y conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y normas laborales internas."

- 4.4. Esta cláusula que se encuentra en vigencia, refleja de forma directa y categórica la obligación constitucional del Congreso de la República, de preservar los derechos laborales ya adquiridos, reafirmando su intangibilidad frente a cualquier intento de regresión normativa o administrativa en el contexto de una reforma estructural del Poder Legislativo. Finalmente, la vigencia y eficacia de este convenio reafirma que cualquier afectación a sus contenidos constituiría una violación directa al principio de progresividad y a la intangibilidad de los derechos laborales adquiridos.

Carácter vinculante de los convenios colectivos

- 4.5. Los convenios colectivos celebrados conforme al ordenamiento jurídico vigente tienen fuerza vinculante para las partes y constituyen fuente directa de derechos laborales. Así lo establece el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 0008-2005-PI/TC, donde se afirma que la negociación colectiva tiene una eficacia normativa que obliga a su cumplimiento. Por tanto, cualquier reforma institucional que pretenda desconocer o suspender los derechos establecidos en convenios colectivos contraviene la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Perú, como el Convenio N.º 98 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 1949).
- 4.6. En ese orden de ideas, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación Laboral N.º 4255-2017-Lima, ha precisado que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42º del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR:



"Artículo 42°. - La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza".

Alcance subjetivo de la negociación colectiva

4.7. En la citada sentencia, se precisa también que, la negociación colectiva, entendida como el proceso conciliatorio de diálogo social entre el empleador y las organizaciones sindicales, constituye un derecho fundamental que debe ser acatado por los miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el caso de Perú y que además ha alcanzado reconocimiento en nuestra Carta Magna en su artículo 28° inciso 2). Por lo que, el derecho a la negociación colectiva tiene carácter general tanto en el sector privado como público.

4.8. El Tribunal Constitucional al referirse al carácter y alcance del convenio colectivo ha establecido lo siguiente:

33. *La Constitución de 1979 declaraba que la convención colectiva tenía fuerza de ley entre las partes. Ello implicaba lo siguiente:*

- El carácter normativo del convenio colectivo, que lo convertía en un precepto especial del derecho laboral.*
- Su alcance de norma con rango de ley.*

En cambio, el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución actual señala que las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

En tal sentido, la fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado obliga:

- A las personas celebrantes de la convención colectiva.*
- A las personas representadas en la suscripción de la convención colectiva.*
- A las personas que se incorporen con posterioridad a la celebración de la convención colectiva.*

Esta noción [ámbito vinculante en el ámbito de lo concertado], ha sido recogida de la Constitución española de 1978, y se la concibe como referente del carácter normativo del acuerdo laboral. Tal como refiere Javier Neves Mujica, [Introducción al derecho laboral. Lima; PUCP, 2003], esto implica la aplicación automática de los convenios colectivos a las relaciones individuales comprendidas en la unidad comercial correspondiente, sin que exista la necesidad de su posterior recepción en los contratos individuales, así como su relativa imperatividad frente a la autonomía individual, la que sólo puede disponer su mejora pero no su disminución.

Cabe señalar que la fuerza vinculante para las partes establece su obligatorio cumplimiento para las personas en cuyo nombre se celebró, así como para los trabajadores que se incorporaron con posterioridad a las empresas pactantes, con excepción de quienes ocupen puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza.

En suma: dentro del contexto anteriormente anotado, la fuerza vinculante implica que en la convención colectiva las partes pueden establecer el alcance y las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley. De conformidad con lo establecido en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, la convención caduca automáticamente cuando venza el plazo fijado, salvo en aquellos casos en que las partes celebrantes hubieren acordado expresamente su renovación o prórroga"³.

- 4.9. Conforme al criterio jurisprudencial establecido por el Supremo Interprete de la Constitución, **las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre el Sindicato de Trabajadores del Congreso de la República – SITRACON y el Congreso de la República, tienen fuerza vinculante para las partes conforme al ordenamiento jurídico vigente y constituyen fuente directa de derechos laborales**, atendiendo a su eficacia normativa que obliga a su cumplimiento pleno.

Por tanto, cualquier reforma institucional que pretenda desconocer o suspender los derechos establecidos en convenios colectivos contraviene la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Perú, como el Convenio N.º 98 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 1949).

Carácter garantista y respeto al principio de convencionalidad

- 4.10. La incorporación de una disposición transitoria especial a nivel constitucional responde a la necesidad de otorgar plena seguridad jurídica a los trabajadores del Congreso frente a un escenario de reforma institucional de gran envergadura. En este contexto, la reforma constitucional es el mecanismo idóneo para garantizar que la transición al sistema bicameral no derive en la afectación de derechos laborales fundamentales ni en el desconocimiento de beneficios adquiridos.
- Asimismo, la medida armoniza con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de derechos laborales, como los Convenios números 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, y con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, particularmente en sus artículos 6 y 7. De ser aprobada esta iniciativa legislativa, constituirá una garantía efectiva para el respeto de los principios constitucionales anotados precedentemente y como protección de los derechos laborales adquiridos, frente a la reorganización del Poder Legislativo, reafirmando el carácter social y humanista del Estado constitucional de derecho.

V. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Francia: Del unicameralismo al bicameralismo

- 5.1. Francia ofrece una trayectoria particularmente ilustrativa. En la **Cuarta República (1945–1958)**, existía un sistema **unicameral**, donde el Senado fue reemplazado por el **Consejo de la República**. Sin embargo, a raíz de la **crisis de Argelia**, esta estructura fue abolida, y en **1958** se instauró la **Quinta República** bajo el liderazgo de Charles De Gaulle, restableciéndose el **sistema bicameral**, compuesto por la **Asamblea Nacional** y el **Senado**.

En Francia, el sistema parlamentario bicameral actual, compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado, se ha establecido tras una historia de unicameralismo y rupturas institucionales. Los derechos de los trabajadores del Parlamento, sean empleados de la Asamblea Nacional o del Senado, están garantizados por normas laborales francesas y por estatutos específicos de cada cámara. **En el pasado, las rupturas institucionales, como cambios en la Constitución o en las leyes electorales, han afectado la forma en que se ejercen estos derechos, especialmente en lo que respecta a la estabilidad laboral y los mecanismos de negociación colectiva, eso refuerza la importancia de esta iniciativa.**

España: Transición del unicameralismo al bicameralismo

- 5.2. España pasó de una dictadura unipersonal con órganos legislativos simbólicos a un sistema parlamentario bicameral real, como parte de la **transición democrática tras la muerte de Franco** en 1975. La Constitución de 1978 estableció las **Cortes Generales**, conformadas por el **Congreso de los Diputados** y el **Senado**.

En lo que constituye un importante antecedente internacional a seguir, debemos tener presente que en la transición del unicameralismo al bicameralismo en el Parlamento español, los derechos laborales de los trabajadores (**Cortes Generales**) no sufrieron una transformación sustancial. La creación de una segunda cámara (el Senado) no implicó una modificación en la naturaleza de los puestos de trabajo ni en las condiciones laborales de los empleados.

El Parlamento español se convirtió en bicameral con la Constitución de 1978 y la creación del Senado **no modificó la naturaleza de los puestos de trabajo ni las condiciones laborales de los empleados del Parlamento**, por ello los trabajadores del Parlamento (**Cortes Generales**) continúan trabajando bajo las normas laborales vigentes, que no fueron afectadas por la transición.

- 5.3. Ante el eventual desconocimiento de los derechos laborales del personal legislativo, es necesario incorporar garantías explícitas para evitar vulneraciones durante la transición al bicameralismo en el Perú, reforzando la necesidad de la aprobación una disposición constitucional expresa, como la **Quinta Disposición Transitoria Especial**, que salvaguarde los derechos de los trabajadores contratados a plazo indeterminado en el Congreso del Perú durante su tránsito hacia el sistema bicameral.



VI. EFECTO DE LA NORMA PROPUESTA

Este proyecto tiene como efecto consolidar en el sistema jurídico peruano el principio de subsistencia de las obligaciones laborales del Congreso frente a la modificación de su estructura, incorporándose como un reconocimiento expreso de derechos laborales adquiridos en el contexto de una reforma constitucional. Esta iniciativa legislativa será además una norma de obligatoria observancia para las instancias administrativas y judiciales en caso de controversias sobre esta materia.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

No genera nuevos costos adicionales al erario público, pues no implica creación de nuevos beneficios ni incremento de remuneraciones. No establece nuevos derechos laborales, sino que ratifica los ya adquiridos, otorgando seguridad jurídica para los trabajadores del Congreso de la República, previniendo de litigios laborales costosos para el Estado, evitando eventuales demandas judiciales por despido arbitrario o desconocimiento de derechos laborales. Consolida la estabilidad institucional en el proceso de implementación del Congreso bicameral respetando el Estado de Derecho, fortaleciendo los principios constitucionales de dignidad, trabajo y progresividad de derechos.

En suma, la relación costo-beneficio es ampliamente favorable al Estado, pues se minimizan riesgos de controversias legales y se garantiza el respeto a derechos fundamentales.

VIII. IMPACTO PRESUPUESTAL

El presente proyecto **no genera impacto presupuestal adicional, pues no se crean nuevas obligaciones económicas ni se incrementan las remuneraciones, bonificaciones u otros conceptos laborales.** La norma simplemente ratifica las relaciones laborales existentes y mantiene vigentes los beneficios y condiciones laborales reconocidos antes de la transición bicameral. Por tanto, su implementación no requiere la asignación de recursos adicionales ni afectaciones a los techos presupuestales vigentes del Congreso de la República.