

## Proyecto de Ley N° 1537/2016-CR

El Congresista de la República **ROLANDO REÁTEGUI FLORES** miembro del grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, y los congresistas que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

### FORMULA LEGAL

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley



## PROYECTO DE LEY DE NEGOCIACION COLECTIVA ECONOMICA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular los términos y procedimientos que se aplican a la negociación colectiva económica entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de las entidades públicas comprendidos en el Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, en concordancia con lo que establece el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los artículos 28 y 78 de la Constitución Política del Perú, a fin de promover y garantizar el libre ejercicio de la negociación colectiva económica en un escenario de estabilidad y equilibrio fiscal.

### Artículo 2. Equilibrio y estabilidad fiscal

En el proceso de negociación colectiva económica se debe tener en cuenta las posibilidades presupuestarias, observando el

equilibrio fiscal en cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Los beneficios que se obtengan por medio de la negociación colectiva se harán efectivos una vez que hayan sido incluidas en la Ley de presupuesto del año siguiente al que haya sido celebrada la negociación.

### **Artículo 3. Ámbito de aplicación y principios**

La presente Ley se aplica a todos los servidores civiles de las entidades del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local que tienen el derecho para solicitar la mejora de sus ingresos, a través de la negociación colectiva económica, bajo los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe, publicidad y transparencia. El Estado promueve y garantiza el libre ejercicio de la negociación colectiva económica en todos sus niveles.

No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos y servidores de confianza. Tampoco se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Es nulo e inaplicable todo pacto en contrario.

### **Artículo 4. Derecho de información**

Para el proceso de negociación colectiva económica las partes tiene la obligación de proporcionar en forma previa, recíproca y con transparencia, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa. El Estado a solicitud de las organizaciones

sindicales debe suministrar información sobre situación económica, ejecución presupuestaria, inflación, entre otros.

#### **Artículo 5. Formación para la negociación colectiva económica**

Las partes en la negociación colectiva económica pueden adoptar medidas para que sus negociadores, en todos sus niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada.

A petición de las organizaciones interesadas, las entidades públicas prestan asistencia a las organizaciones sindicales que lo soliciten. El contenido y la supervisión de los programas de dicha formación pueden ser establecidos por la organización sindical interesada. Esta formación no impide el derecho de las organizaciones sindical para designar a sus propios representantes a los fines de la negociación económica.

#### **Artículo 6. Inicio de la negociación colectiva económica**

La negociación colectiva económica se efectúa en las entidades del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local y se inicia con la presentación de un pliego de reclamos que debe contener un proyecto de convención colectiva, con lo siguiente:

- a) Nombre o denominación social y domicilio de la entidad pública a la cual se dirige.
- b) Denominación y número de registro del o de los sindicatos que lo suscriben, y domicilio único que señalen para efectos de las notificaciones.
- c) De no existir sindicato, las indicaciones que permitan identificar a la coalición de trabajadores que lo presenta.

- d) La nómina de los integrantes de la comisión negociadora que no podrá ser mayor a un servidor por cada 50 servidores públicos de la entidad que suscriben el registro del sindicato hasta un máximo de seis servidores civiles.
- e) Las peticiones que se formulan deberán de integrarse armónicamente dentro de un solo proyecto de convención.
- f) Firma de los dirigentes sindicales designados para tal fin por la asamblea, o de los representantes acreditados, de no haber sindicato.

#### **Artículo 7. De la negociación colectiva económica**

Para los efectos de la negociación colectiva económica se constituye una mesa de negociación en el ámbito de cada entidad pública del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local, integrada por las autoridades de la entidad y representantes de las organizaciones sindicales, además participan representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía y Finanzas y Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). La negociación colectiva económica se efectúa de buena fe y está sujeta a lo siguiente:

- a) El pliego de reclamos se presentan ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad debe tener en cuenta las posibilidades presupuestarias y observando el equilibrio fiscal en cumplimiento del artículo 78 de la Constitución, la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y Ley

30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

- c) Las negociaciones deben efectuarse necesariamente hasta el último día del mes de Marzo. Si no se llegara a un acuerdo, las partes pueden recurrir al Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público quien debe conciliar hasta el 31 de marzo.
- d) Una vez concluida la etapa de negociación las partes levantarán un acta final en la que señalen los acuerdos y desacuerdos con los argumentos expuestos por cada una de las partes durante la negociación.
- e) Los acuerdos del acta deben ser notificados al Ministerio de Economía y Finanzas inmediatamente de suscrito o expedido, a fin de prevenir los recursos públicos en la programación del presupuesto del siguiente año fiscal. También se envía una copia del acta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para su registro y custodia.
- f) Los acuerdos tomados antes del 31 de marzo de cada año y aprobados por la Ley de Presupuesto se ejecutan a partir del 1 de enero del año siguiente.
- g) Los acuerdos suscritos entre los representantes de la entidad pública y de los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de dos (02) años y surten efecto obligatoriamente a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente

### **Artículo 8. Ejercicio de la huelga**

8.1 El derecho de huelga se ejerce una vez agotados los mecanismos de negociación o mediación. Para tal efecto, los representantes del personal deben notificar a la entidad sobre el ejercicio del citado derecho con una anticipación no menor a quince

(15) días. Es ilegal el ejercicio del derecho de huelga que no haya cumplido con lo establecido en el presente artículo.

8.2 El ejercicio del derecho de huelga permite a la entidad pública la contratación temporal y directa del personal necesario para garantizar la prestación de los servicios mínimos de los servicios esenciales y mínimos de los servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad, desde el inicio de la huelga y hasta su efectiva culminación.

### **Artículo 9. Régimen de excepción para cumplimiento de acuerdo**

En casos extraordinarios de emergencia nacional o de crisis internacional que alteren de manera sustancial la situación económica y financiera del país, las entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local pueden suspender o modificar los acuerdos, en coordinación con los representantes de las organizaciones sindicales, a fin de salvaguardar el interés público y el equilibrio presupuestal establecido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

### **Artículo 10. Autorización de creación, dirección y administración del Consejo Superior de Negociación Colectiva**

9.1 Autorícese la creación del Consejo Superior de Negociación Colectiva, como órgano integrante de la Presidencia del Consejo de Ministros cuyo titular es el Presidente del Consejo Superior de Negociación Colectiva.

9.2 La dirección y administración del Consejo Superior de Negociación Colectiva está a cargo de una Junta de Consejeros integrada por siete (7) miembros quienes ejercerán el cargo por tres (3)

años, pudiendo ser removidos sólo por causa justificada. Los miembros de la Junta de Consejeros son nombrados de acuerdo a lo siguiente:

- a) Cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo, uno de los cuales lo presidirá.
- b) Tres (3) representantes de las organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional.

El nombramiento de los Consejeros se formaliza mediante resolución suprema. Los consejeros pueden ser asistidos por asesores técnicos. El Consejo Superior de Negociación Colectiva para la dirección y administración cuenta con el apoyo de una Secretaria Técnica.

### **Artículo 11. Funciones del Consejo Superior de Negociación Colectiva**

Las funciones del Consejo Superior de Negociación Colectiva son las siguientes:

- a) Alcanzar acuerdos de máximo nivel en materia de negociación colectiva económica a pedido de las partes.
- b) Proponer, normas, reglamentos y directivas necesarios para mejorar la aplicación de la Ley.
- c) Vigilar su aplicación, cumplimiento y desarrollo de la presente Ley; reglamentos; directivas y procedimientos que establezca.
- d) Centralizar y analizar todo tipo de información sobre negociación colectiva económica
- e) Proponer su reglamento de organización y funciones.
- f) Absolver las consultas planteadas por las entidades públicas en materia de negociación colectiva económica.
- g) Las demás que señalen la ley o el reglamento.

**Artículo 12. Margen de negociación**

Se negociará en función al presupuesto que haya sido otorgado a cada institución de acuerdo a la Ley de Presupuesto Público que se aprueba cada año.

**Artículo 13. Reglamentación**

El Poder ejecutivo, de ser necesario, reglamenta la presente norma dentro de los sesenta días hábiles, siguientes a partir de la vigencia de la presente ley.

Lima, 08 de Junio de 2017

**ROLANDO REÁTEGUI FLORES**  
Congresista de la República

**Luis F. Galarreta Velarde**  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

*(Numerous handwritten signatures in blue ink, including names like G. Tarrillo, O. Sánchez, B. Noé, K. Anillo, U. Coronado, Alixandra, Heceverri, Marco E. M. Yastirico A., Paloma Noeda, Luis Lopez Vilela, D. Palomares, and others.)*

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. *¿Qué es la negociación colectiva?*

La negociación colectiva, es un mecanismo de negociación entre empleado y empleador con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones por un tiempo determinado. De otro lado, la negociación colectiva constituye también una manera simple de reglamentar el mercado de trabajo para lograr un acuerdo entre los trabajadores y empleadores sobre el precio que los trabajadores aceptan recibir por su trabajo. Palomeque López<sup>1</sup> define a la negociación colectiva "como el proceso formalizado de diálogo entre representantes de trabajadores y de empresarios encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de las relaciones entre ambos, así como de las condiciones a que han de ajustarse los contratos de trabajo, en un ámbito determinado."

Este mecanismo de negociación utilizado mundialmente para regular las relaciones laborales no tiene aún sustituto para resolver los problemas sobre la calidad laboral y económica de los trabajadores, sirviendo como un amortiguador que busca el equilibrio de los pedidos sociales, conduciendo a la paz y justicia social; que se formalizan a través de los acuerdos escritos de consentimiento entre las partes negociadoras.

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel, "Derecho Sindical Español", Editorial Tecnos S.A., Quinta Edición, Madrid, 1994, p.351.

## **2. Origen y desarrollo de la negociación colectiva**

En su origen, hace más de cien años, era función de la negociación colectiva, regular las condiciones de trabajo como los salarios y horarios del mismo. Hoy esta negociación se ha ampliado para cubrir también las relaciones entre las parte firmantes del acuerdo. Su surgimiento está íntimamente ligado a las consecuencias sociales y económicas de los profundos cambios tecnológicos, demográficos e ideológicos. Primero en Gran Bretaña y luego en otros países, los trabajadores buscaron protegerse de los nuevos métodos de producción, nueva tecnología, nueva división de trabajo, y mayor competencia formando organizaciones capaces de representar sus intereses frente a los empleadores y el Estado.

La mayor responsabilidad para hacer funcionar la negociación colectiva descansaba en las partes, el sistema de negociación colectiva era puramente voluntario y dependía esencialmente de la buena fe de las partes y las obligaciones que se derivaban de él eran más de orden moral que de orden estrictamente jurídico. En este escenario no se consideró conveniente elaborar una legislación especial para garantizar los derechos contra una posible infracción de las parte del contrato. Este reconocimiento mutuo de las partes se dio en Reino Unido y los estados escandinavos como: Suecia, Dinamarca, y Noruega.

En otros países como por ejemplo en Bélgica fue el legislador el que intervino para garantizar el ejercicio del derecho de asociación y negociación, tal es así que la ley belga del 24 de mayo de 1921 garantizaba "la libertad de asociación en todos los campos" y la ley

sueca del 11 de setiembre de 1936 decía que no podrá hacerse acto alguno contra el derecho de asociación; luego en Francia la ley del 23 de diciembre de 1946 hace referencia a convenios colectivos que obligatoriamente debían contener cláusulas sobre la libertad sindical y opinión de los trabajadores, condiciones de admisión y despido sin que estas disposiciones atenten contra la elección libre del sindicato de trabajadores.

Después de la II Guerra Mundial, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una serie de instrumentos que influenciaron en muchos países a un mayor desarrollo de la negociación colectiva y permitiendo a otros confirmar este sistema como fue en la República de Alemania, Japón e Italia que por diversas restricciones no habían permitido su desarrollo; estos instrumentos fueron: el convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 88). A continuación se transcribe parte de los convenios 87 y 88.

***C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). (Entrada en vigor: 04 julio 1950)***

***"Artículo 2***

*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.*

***Artículo 3***

*1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.*

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

**Artículo 15**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General (...)"

**C088 - Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88). (Entrada en vigor: 10 agosto 1950)**

**"Artículo 4**

1. Se deberán celebrar los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas, para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio del empleo, así como en el desarrollo del programa del servicio del empleo.

2. Estos acuerdos deberán prever la creación de una o varias comisiones nacionales consultivas y, si fuere necesario, la creación de comisiones regionales y locales.

3. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores en esas comisiones deberán ser designados, en número igual, previa consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, allí donde dichas organizaciones existan.

**Artículo 15**

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

**Artículo 16**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General (...)"

En la década de los setenta, la negociación colectiva evoluciona notablemente, su función normativa como medio complementario de la determinación de las condiciones de trabajo no es cuestionada y se expande también a otros continentes, como América Latina donde fue un mecanismo de excepción. Esta evolución está ligada a las

transformaciones económicas, políticas y sindicales - aumento de tasa de sindicalización y paralelo crecimiento de la negociación colectiva -; sin embargo, no alcanza a todos los sectores ni a todos los trabajadores ya sea por imposibilidad jurídica de negociar o en sus dificultades para extenderse en sectores como el rural o la pequeña empresa, o también a la existencia de un Estado intervencionista que prefería regular directamente las condiciones de trabajo.

Con la inflación y crisis económica surgen nuevos planteamientos sobre las necesidades de la negociación colectiva. En algunos países de Europa Occidental surgen cuestiones sobre mecanismos de solución de conflictos y su eficacia; en Europa del Este los problemas se centran en la coordinación de las cláusulas de los convenios y los planes estatales y en los Estados Unidos en el aumento de rechazos para firmar estos convenios. En los países de economía de mercado la negociación colectiva es afectada fuertemente por los procesos inflacionarios, originando que el periodo de duración de los convenios sea menor o ligar estos convenios a la evolución al costo de vida conocido como indexación. La intervención del Estado para frenar el efecto inflación es también relevante en algunos países de América Latina, en Uruguay mediante Ley 13720 se crea la Comisión de Precios e Ingresos, con facultades para el control de la negociación y establecer ajustes salariales por acto administrativo. En las décadas de setenta y ochenta se observa aceleración de las tasas de inflación, crisis en los tipos de cambio, problemas en política monetaria y fiscales, y crisis del petróleo (1973 y 1979-1980) que generaron crecimiento del desempleo, del conflicto individual y del conflicto colectivo. La consecuencia de estos factores económicos modifica el contenido de los acuerdos en

numerosos países industrializados especialmente en los salarios en los Estados Unidos y al tiempo de trabajo en Europa.

En la década de los noventa se observa una tendencia hacia la descentralización en la negociación colectiva, en los Estados Unidos se ha reforzado con la desaparición de los modelos de negociación y en el Reino Unido a través de la aplicación de algunas políticas – privatización – y de nuevos modelos de gestión. En Nueva Zelanda se ha promulgado la ley de empleo que promueve la utilización de contratos individuales y disminuye el poder de la negociación colectiva. Francia, Italia y Suecia han experimentado esa misma tendencia. En Alemania la negociación por industria ofrece más posibilidades a la negociación por empresas en formación, nuevas tecnologías, organización del trabajo y ajustes en el empleo que cobran cada vez mayor importancia. En Japón se complementó la debilidad de la negociación por empresa a través de las coordinaciones de estrategias intersindicales de negociación sectorial y nacional. En América Latina donde la intervención del Estado está aún presente, el papel para regular la negociación colectiva para condiciones de trabajo es limitado, y es creciente la negociación de empresa en Argentina, Brasil, Chile y México.

En la última década, fuera del contexto europeo, el diálogo social tripartito nacional (Estado, empleadores y trabajadores) en la negociación colectiva goza de mayor empuje, por diversos factores como: transición de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos (algunos países latinoamericanos y Sudáfrica), el paso de las economías planificadas a la economía de mercado (Europa Central y Oriental) o la crisis económica (países del Este Asiático y México). Asimismo dos temas

son los que han prevalecido en las mesas de negociación: el desempleo y la flexibilidad del mercado de trabajo condición esencial para la competitividad, en Estados Unidos el contenido de la negociación se ha centrado cada vez más en las condiciones necesarias para mejorar la competitividad y conservar los puestos de trabajo, este mismo fenómeno se presenta en la mayor parte de los países de Europa Occidental, quienes negocian sobre el tiempo de trabajo, el empleo compartido y los acuerdos de prejubilación, así como otras medidas relativas al mantenimiento del empleo.

Los salarios también forman parte de la agenda de las negociaciones europea y lo hacen desde la perspectiva de garantizar el empleo a través de la moderación salarial o incluso de la reducción del tiempo de trabajo con la correspondiente reducción del salario. En algunos países asiáticos como el Japón, República de Corea y Tailandia el tema central en las negociaciones es el empleo como consecuencia de la crisis económica y pérdida de puestos de trabajo, el salario que dominaba antes de la crisis paso a ser un tema subsidiario. En América Latina los temas de salarios, vacaciones y seguridad e higiene permanecen en la agenda de negociaciones, y en algunos acuerdos únicamente reproducen acuerdos anteriores, evidenciando la débil función de los órganos de negociación de la región.

En los últimos años la negociación colectiva ha enfrentado diversos aspectos como la disminución del número de trabajadores sindicalizados, creciente individualización de las relaciones laborales y la búsqueda de una mayor competitividad y flexibilidad en un contexto de economía globalizada a nivel mundial. Hoy además del papel tradicional, la negociación colectiva tiene cada vez más peso en la

mejora de la competitividad y la productividad en la empresa, y el éxito de los cambios depende de su aceptación voluntaria que otorga legitimidad a las medidas tomadas, por ello la negociación colectiva ofrece una clara ventaja en comparación con otros métodos utilizados para introducir cambios tales como la modificación de contratos de trabajo o las decisiones unilaterales del empleador.

### **3. La negociación colectiva en el Perú**

La negociación colectiva aparece por primera vez constitucionalmente en el artículo 54 de la Constitución Política de 1979 que establece que el "Estado garantiza el derecho a la negociación colectiva. La ley señala los procedimientos para la solución pacífica de los conflictos laborales. La intervención del Estado solo procede y es definitiva a falta de acuerdo entre las partes." La Constitución Política de 1993 precisa en su artículo 28 que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Al respecto el artículo 28 dice textualmente lo siguiente:

*"Artículo 28.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:*

*1. Garantiza la libertad sindical.*

*2. **Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.***

*La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.*

*3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones." (Negrita y subrayado es del autor).*

Pero, según Javier Neves Mújica<sup>2</sup> el Decreto Supremo 006-71-TR fue la primera norma que reguló sistemáticamente la negociación colectiva, antes había normas que se ocupaban de aspectos puntuales e inconexos de esta institución. En este sistema el empleador estaba obligado a negociar un producto que era aprobado por el Estado. Asimismo, este esquema combina elementos de un Estado social que no es neutral y que protege a la parte más débil. A continuación se detalla características del sistema: a) La titularidad del derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones sindicales, en su ausencia, los trabajadores designan a sus representantes, b). La iniciativa negocial pertenece a los trabajadores, a través de sus representantes, que presentan el pliego de reclamos. c) Una vez presentado el pliego, el empleador está obligado a recibirlo e iniciar las tratativas, las que a su vez conducirán necesariamente a un resultado, ya sea proveniente de la autonomía (convenio colectivo) o de la heteronomía (resolución administrativa), d). El nivel negocial al que se orienta la norma es el de centro de trabajo admitiéndose la negociación de un pliego por cada categoría: obreros o empleados, e). El contenido negocial está limitado a remuneraciones y condiciones de trabajo, conceptos que son definidos por la norma, f). El procedimiento está ordenado en etapas sucesivas: trato directo, conciliación y resolución administrativa. Si el conflicto fuera solucionado en cualquiera de las dos primeras etapas, el acuerdo debería ser remitido a la Autoridad Administrativa de Trabajo para su aprobación, g). El convenio colectivo no puede desconocer derechos otorgados a los trabajadores por la ley, ni ser dejado sin efecto por resolución administrativa o acto individual, h). El convenio colectivo tiene eficacia general, salvo que las partes pacten

---

<sup>2</sup> NEVES MÚJICA, JAVIER, *"Autonomía Colectiva e Intervención Estatal en Materia de Negociación Colectiva"*, Laborem, Primera edición, La Molina - Lima, 1995, páginas 195.

expresamente su aplicación limitada, y i). El convenio colectivo tiene una duración mínima de un año, conservando su vigencia las cláusulas no renegociadas.

En 1992 se aprueba el Decreto Ley 25593, que regula las relaciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, y se aplica a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados, y también para los trabajadores de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada. El Decreto Legislativo 25593 fue modificado por la Ley 27912, que también faculta al Poder Ejecutivo para publicar mediante Decreto Supremo un Texto Único Ordenado a fin de contar con una norma única que contenga de modo integral la regulación referida a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

En el 2003, fue publicado el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, que se aplica a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados. En el caso de los trabajadores del sector público señala que los trabajadores de entidades del Estado y de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada, quedan comprendidos en las normas contenidas en el presente Texto Único Ordenado en cuanto estas últimas no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios en él previstos.

En esta normativa se reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación para estudio, desarrollo, protección y defensa de sus

derechos e intereses y el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. La afiliación es libre y voluntaria. Se establece que el Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen. Los sindicatos pueden ser: de empresa, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades, que presten servicios para un mismo empleador; de actividad, formados por trabajadores de profesiones, especialidades u oficios diversos de dos (2) o más empresas de la misma rama de actividad; de gremio, formados por trabajadores de diversas empresas que desempeñan un mismo oficio, profesión o especialidad; y de oficios varios, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o de distinta actividad, cuando en determinado lugar, provincia o región el número de trabajadores no alcance el mínimo legal necesario para constituir sindicatos de otro tipo. Los fines y funciones de las organizaciones sindicales, entre otros, es celebrar convenciones colectivas de trabajo, exigir su cumplimiento y ejercer los derechos y acciones que de tales convenciones se originen.

En materia de negociación colectiva, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados; asimismo de existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos; en tal caso, los sindicatos determinarán la

forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos; y de no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados.

En el 2004 se aprueba la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, cuya finalidad fue establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.

Los objetivos de la norma fueron los siguientes: 1). Consolidar el pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabajan, 2). Determinar los principios que rigen al empleo público, 3). Crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad, y 4). Normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral para brindar servicios de calidad a los usuarios, sobre la base de las políticas de gestión por resultados.

La Ley expresamente no regula sobre negociación colectiva para la Administración Pública pero en el principio 10 del artículo IV sobre "Principio de provisión presupuestaria" señala que todo acto relativo al

empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado. De otro lado, la Ley 28175, en su segunda disposición transitoria estableció que el Poder Ejecutivo, en el plazo de 120 días, contados a partir de la publicación de la ley, remitiría al Congreso de la República las propuestas legislativas sobre: 1) Ley de la carrera del servidor público, 2) Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza, 3) Ley del sistema de remuneraciones de empleo público, 4) Ley de gestión del empleo público, y 5) Ley de incompatibilidades y responsabilidades. Esta norma fue derogada por el Literal b) de la única disposición complementaria derogatoria de la Ley 30057, publicada el 04 julio 2013, el mismo que entrará en vigencia una vez que la citada Ley se implemente.

En el 2006 en la ley de presupuesto del sector público y posteriormente en las leyes de presupuesto 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, se han aprobado y presentado medidas similares, para prohibir en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales el reajuste o los incrementos de las remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

Estas prohibiciones son efectuadas para restringir la capacidad de las diversas entidades públicas y de cualquier órgano de la Administración Pública de incrementar las remuneraciones o cualquier ingreso con la finalidad de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria. El Tribunal juzga que una medida de esta naturaleza tiene por objeto concordar la programación con la ejecución del

presupuesto público, atendiendo a diversos criterios que redunden en el interés general y que por ello debe verse reflejado en la elaboración y ejecución de la política general del Estado reflejada en la Ley de Presupuesto. En lo que respecta el artículo 6 de las leyes de presupuesto 2012, 2013, 2014 y 2015 textualmente señalan lo siguiente:

**Ley 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015**

**"Artículo 6. Ingresos del personal**

*Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.*

*Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."*

**Ley 30114, Ley De Presupuesto Del Sector Público Para El Año Fiscal 2014**

**"Artículo 6. Ingresos del personal**

*Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.*

Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas".

### **Ley 29951, Ley De Presupuesto Del Sector Público Para El Año Fiscal 2013**

#### **"Artículo 6. Ingresos del personal**

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."

### **Ley 29812, Ley De Presupuesto Del Sector Público Para El Año Fiscal 2012**

#### **"Artículo 6. Ingreso de personal**

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera

*efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."*

En el 2013, se aprueba la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. Los derechos sobre negociación colectiva no económicas están regulados en el capítulo VI Derechos Colectivos desde el artículo 40 hasta el artículo 45, en el marco del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. Están comprendidos en la norma las entidades públicas de: a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, b) El Poder Legislativo, c) El Poder Judicial, d) Los Gobiernos Regionales, e) Los Gobiernos Locales, f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía, y g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.

En los alcances de la norma no están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza, y se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR. En el capítulo VI Derechos Colectivos, se desarrollan los derechos colectivos del trabajador, señala las normas específicas sobre la negociación colectiva, indica el derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas en las condiciones de

trabajo o condiciones de empleo, fija el inicio de la negociación colectiva, desarrolla el proceso de la negociación colectiva, y finalmente le otorga el derecho de huelga en caso de no llegar a un acuerdo. El reglamento de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, se aprueba en junio de 2014 mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM.

#### **4. Tribunal Constitucional**

Implementar la negociación colectiva, siempre ha sido una preocupación de los trabajadores de la Administración Pública considerando que este derecho se encuentra establecido en el marco de los convenios de la OIT números 87 – ratificado por el Perú el 2 de marzo 1960-, convenio 88 – ratificado por el Perú el 6 de abril de 1962-, convenio 98 – ratificado por el Perú el 13 de marzo 1964 y convenio 151 - ratificado por el Perú el 27 de octubre de 1980 -; y el artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú. Es por ello que en las diferentes normas aprobadas por el Parlamento sobre el empleo público, servicio civil y leyes de presupuesto que regulan sobre las relaciones de trabajo en el empleo público, que establecen un régimen único para las personas que prestan servicios al Estado y que prohíben el incremento de las remuneraciones, respectivamente, han sido cuestionadas por los trabajadores de las entidades públicas originando que se interpongan demandas de inconstitucionalidad por considerar que se vulneran sus derechos a la negociación colectiva contenidos en los convenios internacionales ratificados por el Estado y señaladas expresamente en nuestro marco constitucional.

**2005: Observación al numeral 10 del artículo IV de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público**

Esta Ley fue cuestionada por los trabajadores y el 3 de marzo de 2005, presentan una demanda de inconstitucionalidad Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos, por considerar que vulnera los artículos 26, 28 y 40 de la Constitución. En lo que corresponde a la negociación colectiva, señala que el numeral 10 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 28175 vulnera el derecho a la negociación colectiva, por establecer que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe encontrarse debidamente autorizado y presupuestado. Manifiestan que esta disposición en la práctica hace imposible la realización de las convenciones colectivas en el sector público vulnerando de este modo la libertad sindical, puesto que la normatividad presupuestal no contempla la participación de los trabajadores sindicalizados y, por tanto, no está prevista la solución de pliegos de reclamos.

Al respecto el Tribunal Constitucional en el expediente 008-2005-PI/TC señala que el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos no es absoluto y está sujeto a límites, que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, aprobado por el Congreso de la República considerando que su financiamiento es con recursos de los contribuyentes y de la Nación, y que una negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir, en razón a lo anterior, el numeral 10 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 28175 no vulnera el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, ya que dicha norma es compatible con los límites constitucionales que en materia presupuestaria prevé la Constitución.

De otro lado el Tribunal en su fallo final en el punto 4 exhorta al Congreso de la República para que priorice y con carácter urgente apruebe, las leyes complementarias a la Ley Marco del Empleo Público a fin de iniciar la uniformidad, equidad y modernización del empleo público, elemento fundamental para un adecuado funcionamiento de la Administración Pública. Asimismo declara que los derechos laborales como la sindicación, negociación colectiva y huelga previstos en el artículo 28 de la Constitución deberán interpretarse de conformidad a lo dispuesto por las normas internacionales de derechos económicos y convenios 87, 98, 151 de la OIT. A continuación se transcribe parte del fallo del Tribunal.

### **Fallo**

*"1. Declara INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 10 del Artículo IV del Título Preliminar, artículo 15, e inciso c) del artículo 22 de la Ley N° 28175.*

*(...)*

*4. EXHORTAR al Congreso de la República para que con el carácter de prioritario y urgente apruebe, en la presente legislatura, las leyes complementarias a la Ley Marco del Empleo Público a fin de iniciar la uniformidad, equidad y modernización del empleo público, elemento fundamental para un adecuado funcionamiento de la Administración Pública.*

*5. DECLARAR que, de acuerdo a lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, los derechos laborales de los trabajadores, como los de sindicación, negociación colectiva y huelga previstos en el artículo 28 de dicho texto, deberán interpretarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales o Culturales o "Protocolo de San Salvador"; el Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho*

*de Sindicación; el artículo 6 del Convenio N° 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva; y el Convenio N° 151 de la OIT, relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, entre otros tratados de derechos humanos".*

### **2013: Artículos 42, 44b de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil**

El 22 de julio de 2013 el 25% del número legal de congresistas de la República, por medio de su apoderado, interpuso una demanda de inconstitucionalidad (Expediente 00018-2013-PI/TC) alegando violación de los derechos fundamentales de la persona, derecho al trabajo, derecho a una remuneración equitativa y suficiente, derechos a la negociación colectiva, entre otros, establecidos en los artículos 1, 2.2, 23, 24, 26.1, 26.2, 28, 43 y 139.2, así como de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria. Para ello plantean el siguiente petitorio: Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 26, 31.2, 34.b, 40, 42, 44.b, 49.i, 49.k, 65, 72 y 77 de la Ley 30057, del Servicio Civil, publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de Julio de 2013. También piden declarar la inconstitucionalidad de la Tercera Disposición Complementaria Final, literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final, Cuarta Disposición Complementaria Transitoria y Undécima Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada Ley 30057.

En lo que corresponde a la negociación colectiva, señalaron que la Ley limitaría el derecho colectivo al trabajo de los servidores civiles, excluyendo su derecho a la negociación colectiva (artículo 28 de la Constitución), al formular una interpretación restrictiva de las condiciones de empleo a las que se refiere el Convenio 151 de la

Organización Internacional del Trabajo - OIT, restringiendo el ejercicio de este derecho a aquellas compensaciones no económicas y prohibiéndolo ex ante en materia de remuneraciones, limitación que vulnera a su vez otros dispositivos constitucionales. Cuestionaron la siguiente normativa de la Ley:

**Numeral 31.2 del Artículo 31**

*"31.2 La compensación económica se paga mensualmente e incluye la Valorización Principal y la Ajustada, y la Priorizada, de corresponder. El pago mensual corresponde a un catorceavo (1/14) de la compensación económica. Las vacaciones y los aguinaldos son equivalentes al pago mensual. Esta disposición no admite excepciones ni interpretaciones, ni es materia de negociación."*

**"Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil**

*Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza.*

*Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley.*

*Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley."*

**"Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo**

*Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen."*

**Literal b del Artículo 44**

*"b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho."*

**Tercera Disposición Complementaria Final**

*"TERCERA. Derechos colectivos de quienes presten servicios al Estado bajo el régimen del Decreto Legislativo 728*

*Los derechos colectivos de quienes prestan servicios al Estado*

*bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 se interpretan de conformidad con las disposiciones del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo y consideran las Leyes de Presupuesto.*

*Esta disposición rige a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley."*

***El literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la ley***

*"a) A partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.*

*Las normas de esta Ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17 y 18 de esta Ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. Este dispositivo no afecta los programas de formación profesional y de formación laboral en curso."*

El Tribunal Constitucional señala que la negociación colectiva en la administración pública está sujeta a límites presupuestarios y no es un "derecho en blanco" expuesto a la discrecional regulación del legislador. Señala que la negociación colectiva en el sector público tiene dificultades porque las remuneraciones de sus trabajadores se determinan por la Ley del Presupuesto de la República, pero no es razón suficiente para excluir a las organizaciones sindicales de trabajadores públicos de toda participación en el establecimiento de sus beneficios económicos, siempre que se respete el límite constitucional del presupuesto equitativo y equilibrado.

Este principio de equilibrio presupuestario, está reconocido por la OIT en

los artículos 4 del convenio 98, 7 del convenio 151 y 5.1 del convenio 154, y por los artículos 77 y 78 de la Constitución Política que establecen que *"El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización "* y que *"El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado"*, y cuyo carácter como límite constitucional al derecho de negociación colectiva en la administración pública ha sido validado en la jurisprudencia del Tribunal (fundamento 54 de la STC 0008-2005-PI/TC, reiterado en fundamento 24 de la STC 2566-2012-PA/TC). Se señala además, que en contextos especiales con un escenario económico negativo este límite presupuestario adquiere mayor importancia porque busca evitar perjuicios económicos.

El Tribunal Constitucional interpretando las disposiciones impugnadas de conformidad con los artículos 28 y 42 de la Constitución, señala que es constitucional circunscribir el contenido de los deberes estatales de garantía y el fomento de la negociación colectiva al ámbito de las compensaciones no económicas excluyendo las compensaciones económicas en defensa de un presupuesto público equilibrado y equitativo, pero corresponde proveer a los titulares de este derecho un medio para que puedan expresar sus posiciones acerca de las condiciones relativas a la compensación económica. En este sentido, exhorta al legislador para que en noventa días calendario, establezca mecanismos idóneos distintos a la negociación colectiva que permitan un verdadero diálogo entre trabajadores y administración pública respecto a materia remunerativa y si no se emite dicha ley, el Tribunal en pos de salvar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley 30057, proveerá los alcances específicos del mencionado

mecanismo, a través de un nuevo pronunciamiento. Al respecto se transcribe los numerales 78 y 79 de la sentencia.

**"B-2. LA HABILITACION DE UN MECANISMO ALTERNATIVO PARA NEGOCIAR SOBRE LA COMPENSACION ECONOMICA (...)**

78. Teniendo en cuenta que el Estado Peruano ha ratificado el referido Convenio 151 de la OIT, mas no el Convenio 154, consideramos que aún cuando se trata de un límite constitucionalmente permitido, resulta de imperiosa necesidad que el legislador habilite un mecanismo alternativo a la negociación colectiva - tal y como se hizo en normativa anterior (artículo 44 del Decreto Legislativo 276, artículos 22 y 23 del Decreto Supremo 003-82-PCM y artículo 13 del Decreto Supremo 026-82-JUS)-, donde tanto empleador, trabajadores y representantes del gobierno central se pongan de acuerdo en el monto de algunos beneficios económicos que los servidores públicos pudiesen recibir.

79. Bajo estos argumentos, se exhorta al legislador para que en un plazo perentorio de noventa días calendario, establezca mecanismos idóneos distintos a la negociación colectiva que permitan un verdadero diálogo entre trabajadores y administración pública respecto a materia remunerativa, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 151 de la OIT que interpreta los artículos 28 y 42 de la Constitución. En caso de no emitirse dicha ley, este Tribunal en pos de salvar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley 30057, proveerá los alcances específicos del mencionado mecanismo, a través de un nuevo pronunciamiento."

**2013: Artículos 6 y otros de las Leyes de presupuesto 2012 y 2013**

En el 2013 se interpuso tres demandas de inconstitucionalidad a las prohibiciones de incremento a los ingresos del personal de las entidades públicas establecidas en las leyes de presupuesto para los años 2012 y 2013. Por un lado interpuso demanda de inconstitucionalidad el Colegio de Abogados del Callao (Expediente 0003-2013-pl/TC), luego el Colegio

de Abogados de Arequipa (Expediente 0004-2013-PI/TC) y los ciudadanos (Expediente 0023-2013-PI/TC), alegando que determinadas disposiciones de la Ley 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, y de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, contravienen el derecho a la negociación colectiva, la libertad de trabajo, el carácter jurisdiccional del arbitraje, el principio de independencia de la jurisdicción arbitral, la facultad de los árbitros de aplicar el control difuso, el debido proceso y el contenido que debe tener la ley del presupuesto, previstos en la Constitución Política del Perú. Los demandantes plantean el siguiente petitorio:

- Declarar la inconstitucionalidad por la forma del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.
- Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.
- Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.
- Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

En lo que respecta a que el artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que resulta constitucional por la forma, el Tribunal Constitucional señala que una medida de esta naturaleza tiene por objeto concordar la programación

y la ejecución del presupuesto público atendiendo a diversos criterios que redunden en beneficio del interés general y que, por ello, deban verse reflejados en la elaboración y ejecución de la política general del Estado, reflejada en la Ley del Presupuesto. Menciona que forman parte del contenido constitucionalmente necesario de la Ley del Presupuesto, las normas estrictamente presupuestales como aquellas directamente vinculadas a la materia presupuestal. Este último es el caso de los párrafos subsistentes del artículo 6 de la ley impugnada, que tienen directa relación con la implementación de la política económico-financiera del Estado y, en especial, con la ejecución del presupuesto público, al tener incidencia directa en el presupuesto público, el Tribunal juzga que corresponde desestimarse este extremo de la pretensión.

En lo que corresponde a la inconstitucionalidad formal del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, así como del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, el Tribunal considera que tiene sustento constitucional la denuncia formulada, de cómo deberá designarse al presidente del tribunal arbitral en caso de no ponerse de acuerdo las partes, o el modo como deberá conformarse el consejo especial y todo lo relacionado con su composición son tópicos ajenos a la materia presupuestaria siendo inconstitucional por adolecer de un vicio de competencia objetivo. También es inconstitucional, por los mismos motivos, el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, al establecer normativamente que son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o laudos arbitrales que se adopten en violación de lo regulado en los párrafos anteriores de la misma Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley

29951. Estos temas no son estrictamente presupuestales o que se encuentren relacionados directamente con la materia presupuestal.

En el tema de declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. El Tribunal reconoce el derecho de los trabajadores públicos para sindicación, huelga y negociación colectiva, a pesar de su ausencia en el artículo 42 de la Constitución, estos derechos es para todos los trabajadores, concordando con el artículo 28 de la Constitución. Sin embargo, para las tareas de estímulo y desarrollo de la negociación colectiva, el legislador no puede disponer libremente de su desarrollo legal del derecho, sino que el derecho a la negociación colectiva surge de manera directa de los artículos 28 y 42 de la Constitución, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y, de manera más específica, del artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, según el cual los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos.

Con la demanda se afirma que la prohibición a incremento o reajuste de una serie de conceptos incide directamente en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de negociación, pues estos forman parte de las condiciones de trabajo o condiciones de empleo conceptos que comprende la posibilidad de que se alcance entre trabajadores y empleadores acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones. Pero la negociación colectiva de la administración pública está condicionada por los procesos presupuestarios, que dependen del crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de

descentralización, el grado de estabilidad política, la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PBI, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias de cada ordenamiento (OIT La negociación colectiva en el sector público, 2011)

Señala el Tribunal que el derecho de negociación colectiva es principalmente un proceso de diálogo en que no siempre los trabajadores obtendrán todas sus demandas, y que eventualmente el ejercicio de este derecho involucra la necesidad de ceder algunas peticiones para obtener otros beneficios, dependiendo de las prioridades de la organización y las limitaciones económicas del Estado. Precisa que la obligación del Estado en relación con la promoción y el fomento de la negociación colectiva, en realidad, son de medios y no de resultados. Sin embargo, el proceso de negociación se debe llevar a cabo bajo reglas que permitan llegar a un acuerdo y que no traben esta posibilidad desde su inicio, por ello, el Tribunal considera que el Estado tiene la obligación de procurar llegar a un acuerdo, para lo cual debe llevar a cabo negociaciones verdaderas y constructivas, inclusive a través de la facilitación de informaciones relevantes y necesarias; evitar demoras injustificadas en la negociación o la obstrucción de la misma y tomar en cuenta de buena fe los resultados de las negociaciones. Igualmente, los participantes en la negociación colectiva deben respetar mutuamente los compromisos asumidos y los resultados obtenidos a través de las negociaciones colectivas (OIT. La negociación colectiva en el sector público, 2011).

El Tribunal advierte que, en el caso de la negociación colectiva de los trabajadores públicos en materia de remuneraciones, el desarrollo legal

es insuficiente, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, contiene en el capítulo VI de su Título III (Derechos colectivos) algunas disposiciones sobre negociación colectiva referidas a condiciones de trabajo y no considera las económicas (artículos 42 al 44). De otro lado, la Ley de relaciones colectivas de trabajo (TUO aprobada por el DS 010-2003-TR) prevé su aplicación para trabajadores estatales únicamente del régimen de la actividad privada. La omisión legislativa acotada constituye un incumplimiento de obligaciones internacionales a la que el Estado se sometió con la ratificación de los convenios 98 y 151 de la OIT así como una violación de la Constitución. Por ello en el marco del principio de colaboración de poderes, el Tribunal exhorta al Poder Legislativo a enmendar esta omisión dictando las disposiciones legales necesarias que permitan hacer efectivo este derecho. Establece un lapso de *vacatio sententiae*, que empezara a contarse desde la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, y que no podrá exceder de un año, el Tribunal exhorta al Congreso de la República para que emita la legislación pertinente conforme a lo dispuesto en esta sentencia. Se describe textualmente el punto 2 de esta sentencia:

*"2. **EXHORTAR** al Congreso de la Republica a que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia, **apruebe la regulación de la negociación colectiva acotada, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la vacatio sententiae del punto resolutivo N° 1 de esta sentencia.**" (Negrita es del autor)*

El Tribunal al adoptar esta decisión no ha dejado de considerar su impacto en el ámbito de la economía nacional y por ello manifiesta que la negociación colectiva se lleva a cabo en un contexto en que el Estado financia los gastos de la administración pública, principalmente

a través del pago de impuestos de sus ciudadanos, y por ello tiene la obligación de velar por el interés general, de modo tal que los salarios de los trabajadores del Estado debe articularse con dicha finalidad u objetivo del modelo de Estado Social.

En situaciones de crisis ninguna restricción en materia de salarios puede afectar el mínimo vital de cualquier individuo ya que por debajo de este umbral se habrá afectado el derecho a una vida digna y a la propia subsistencia. Expresa que con estos criterios se podría arribar a un incremento salarial sin que se afecte el equilibrio presupuestario o la estabilidad económica del Estado. Por otro lado, los límites a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros.

El Tribunal considera que las restricciones o prohibiciones a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público que obedecen al principio de equilibrio presupuestal no pueden exceder de la vigencia anual de las leyes de presupuesto, siendo de tres años el plazo máximo de duración de la prohibición, y siempre que subsistan las razones que condujeron a adoptarlas. El Tribunal observa que los artículos 6 de las Leyes 29812 y 29951, del Presupuesto Público de los años 2012 y 2013, que prohíben que las entidades del Gobierno nacional, regional o local puedan autorizar el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, entre otros, cualquiera que sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de

financiamiento; asimismo, considera que se han aprobado medidas semejantes en las leyes de presupuesto anteriores y posteriores sobre la misma materia 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014 y 2015 y que al publicarse en el diario oficial El Peruano el artículo 6 la Ley 29951, ya el plazo máximo de tres años de prohibición del incremento de remuneraciones mediante el procedimiento de negociación colectiva había excedido largamente.

El Tribunal señala que dichas disposiciones son incompatibles con los artículos 28 y 42 de la Constitución, que reconocen el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público. Sin embargo, la aludida inconstitucionalidad no comprende toda el dispositivo impugnado, sino solo el impedimento de solicitar y alcanzar incrementos salariales mediante la negociación colectiva, lo que se desprende de la expresión "beneficios de toda índole", así como de la expresión "mecanismo", esta última por aludir al mecanismo de la negociación colectiva, deberá declararse inconstitucional. El Tribunal considera que el procedimiento de negociación colectiva se comprende como uno de los mecanismos con los cuales está prohibido acordar el incremento de remuneraciones y, en cuanto tal, se trata de una medida legislativa que interviene en el ámbito constitucionalmente garantizado de este derecho colectivo.

Sobre la prohibición de control difuso en los arbitrajes sobre negociación colectiva de los servidores públicos en materia de incrementos remunerativos. En el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, se dispone "Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes" la norma dispone que los

arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones señaladas en la misma disposición y en las demás disposiciones legales vigentes. Por lo tanto, se estaría regulando la prohibición de generar gastos corrientes adicionales al presupuesto público.

Al tratarse de una disposición estrictamente presupuestaria, para los accionantes, la disposición en mención es inconstitucional por el fondo puesto que, exigirle a los árbitros que se circunscriban a las disposiciones legales vigentes al emitir sus laudos, se les niega la facultad de ejercer el control difuso que es propia de su función jurisdiccional, contraviniendo, de esa manera, lo dispuesto por los artículos 138 y 139.1 de la Constitución. Para el demandado, la disposición impugnada ha sido válidamente emitida, puesto que los artículos 138 y 139.1 de la Constitución no habilitan a los árbitros a actuar de forma contraria al principio de estabilidad presupuestaria, debidamente previsto en el artículo 77 de la Constitución, tal y como dicho principio ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 27 de la STC 2566-2012-PA/TC y en el fundamento 53 de la STC 008-2005-PI/TC.

El artículo 61 del Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se establece que "Si no se hubiese llegado a un acuerdo en negociación directa o en conciliación, de haberla solicitado los trabajadores, podrán las partes someter el diferendo a arbitraje", dispositivo coherente con el artículo 46 de su Reglamento, Decreto Supremo 011-92-TR, que señala lo siguiente: "Al término de la negociación directa, o de la conciliación, de ser el caso, según el Artículo 61 de la Ley, cualquiera de las partes podrá someter la decisión del diferendo a arbitraje, salvo que los trabajadores opten por ejercer alternativamente el derecho a huelga (...)". Una

limitación a este tipo de arbitraje es el que parece haberse impuesto a través del cuestionado artículo 6 de la Ley 29951. Este Tribunal considera que, a partir de una interpretación literal de la disposición legal impugnada, no parece razonable concluir que esta lesione las facultades o competencias de los árbitros en materia laboral. Ello es así porque, entendida gramaticalmente, la disposición bajo examen se limita a reiterar que la realización de los arbitrajes laborales debe adecuarse al ordenamiento legal vigente, reiterando, de esa manera, el principio en virtud del cual todos están obligados a aplicar los mandatos de la ley que se derivan del artículo 103 de la Constitución. En ese sentido, este Tribunal considera que la disposición prevista en el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, debe ser confirmada en su constitucionalidad, porque no lesiona las facultades o competencias de los árbitros en materia laboral, por lo que la demanda también debe ser declarada infundada en este extremo.

##### **5. Necesidad de regular la negociación colectiva económica**

La normativa sobre negociación colectiva para los trabajadores de la administración pública está incompleta, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, ya contiene un capítulo sobre beneficios colectivos y considera el desarrollo de la negociación colectiva no económica pero no considera la negociación colectiva económica, otro lado, la Ley de relaciones colectivas de trabajo (TUO aprobada por el DS 010-2003-TR) prevé su aplicación para trabajadores estatales únicamente del régimen de la actividad privada, en este sentido la omisión legislativa acotada constituye un incumplimiento de obligaciones internacionales

que el Estado se sometió con la ratificación de los convenios 98 y 151 de la OIT así como una violación de la Constitución al Artículo 28 y 42.

Asimismo, cuando se ha cuestionado las leyes 28175, Ley Marco del Empleo Público, Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y las leyes de presupuesto sobre la materia de negociación colectiva, en el 2005 y 2013, el Tribunal Constitucional ha resuelto que la negociación colectiva de los servidores públicos debe ser compatible con los límites constitucionales en materia presupuestal y que el legislador debe regular la negociación colectiva. Se resume estas respuestas del Tribunal Constitucional:

- **Observación a la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público:** el Tribunal Constitucional estima que el numeral 10 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 28175 es constitucional y no vulnera el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, ya que dicha norma es compatible con los límites constitucionales que en materia presupuestaria prevé la Constitución.
- **Observación a la Ley 30057, Ley del servicio civil:** exhorta para que el legislador en un plazo perentorio establezca mecanismos idóneos distintos a la negociación colectiva que permitan un verdadero diálogo entre trabajadores y administración pública respecto a materia remunerativa, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 151 de la OIT que interpreta los artículos 28 y 42 de la Constitución. En caso de no emitirse dicha ley, el Tribunal proveerá los alcances específicos del mencionado mecanismo, a través de un nuevo pronunciamiento.
- **Observación a las leyes de presupuesto:** Exhorta al Congreso de la Republica para que, en el marco de sus atribuciones apruebe la

regulación de la negociación colectiva, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año.

Esta propuesta legislativa sobre negociación colectiva debe estar sujeta a límites presupuestarios y no es un "derecho en blanco" expuesto a la discrecional regulación del legislador. La negociación colectiva de la administración pública deberá estar condicionada por los procesos presupuestarios, que dependen del crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de descentralización, el grado de estabilidad política, entre otros, que garanticen al Estado otorgar este beneficio sin desequilibrar sus finanzas públicas en un marco de estabilidad y desarrollo.

Asimismo, considera que el derecho de negociación colectiva es principalmente un proceso de diálogo, que implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir y no siempre los trabajadores obtendrán todas sus demandas, el ejercicio de este derecho implica la necesidad de ceder algunas peticiones para obtener otros beneficios, dependiendo de las prioridades de la organización y las limitaciones económicas del Estado.

En ese sentido la propuesta legislativa, propuesta tiene como finalidad desarrollar la regulación de la negociación colectiva en materia económica para los trabajadores de la administración pública. Finalmente, para detallar que en el periodo parlamentario 2011-2016, se presentó el proyecto de Ley N° 04959/2015-CR de mi autoría en relación a la materia abordada en la presente iniciativa legislativa, el cual no tuvo dictamen de la comisión pertinente del Congreso de la República.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley tiene como objetivo dar respuesta al mandato de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en los expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, que exhorta al Congreso de la República para que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva acotada, a partir de la primera legislatura ordinaria del período 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la *vacatio sententiae* del punto resolutivo N° 1 de la sentencia que declara inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública.

Los beneficiarios de esta norma, son los trabajadores y el Estado que contaran con una norma previsible que señale el procedimiento que debe tener una negociación colectiva en materia económica con la finalidad de mejorar su calidad de vida y bienestar familiar.

## III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

El efecto de la presente iniciativa es complementar la normativa sobre negociación colectiva en materia económica para los trabajadores de la Administración Pública, ya existe un proceso para negociación colectiva en materia no económica, y un marco legal para negociación colectiva entre titulares de la empresa privada y sus trabajadores.