



NELLY HUAMANI MACHACA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Proyecto de Ley N° 6109/2020-CR

## PROYECTO DE LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NELLY HUAMANI MACHACA**, del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola Fia del Perú (FREPOP)**, electa por la Región Ucayali, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

### PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

#### PROYECTO DE LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

##### CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley regula el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú y los convenios internacionales que resulten aplicables.

##### Artículo 2. Ámbito de aplicación

- 2.1. Esta ley es aplicable a los /as servidores/as del sector público regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios-CAS; y, Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil cuando deba implementarse. Para el efecto, el sector público comprende a los Poderes, Ejecutivo y Poder Judicial, y demás entidades públicas que se enumeran según su nivel en la presente Ley.
- 2.2. Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado y de los/as obreros/as de los Gobiernos Locales se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR y su reglamento, el Decreto Supremo N° 01192-TR y las que le sean aplicables.



- 2.3. La presente ley no es aplicable a los/as funcionarios/as públicos/as, directivos/as y servidores/as de confianza referidos en los artículos 42 y 153 de la Constitución Política del Perú.

**Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva:** Son principios que gobiernan la negociación colectiva:

1. **Legalidad:** Las partes y terceros que actúan en las negociaciones colectivas del Sector Público sólo se respaldan y respaldan sus decisiones por el marco legal expreso vigente.
2. **Autonomía colectiva:** Las partes autorregulan sus voluntades para dialogar, concertar y solucionar sus conflictos de intereses referidos a condiciones económicas y no económicas propuestas en el pliego de reclamos o extra pliego de reclamos, respetando los principios contenidos en el bloque constitucional sindical, el derecho constitucional presupuestario, los principios de equilibrio y legalidad presupuestal, así como el desarrollo de los servicios públicos
2. **Buena fe negocial:** Las partes de la negociación colectiva se obligan a tratar de llegar a una solución pacífica de los conflictos, para lo cual deberán de realizar todos los actos necesarios para que la negociación se realice de manera constructiva, respetando los plazos, absteniéndose de ejecutar actos que puedan empañar el proceso y asegurando el desarrollo efectivo de una auténtica negociación colectiva.
3. **Responsabilidad y disciplina fiscal:** Todo acto relativo a la negociación colectiva y arbitraje en el Sector Público se realiza respetando la disponibilidad presupuestal y sostenibilidad de las finanzas del Estado.
4. **Autonomía colectiva. Respeto a la irrestricta libertad de las y los representantes de los/as servidores/as del sector público y los/as empleadores/as para negociar las relaciones colectivas de trabajo con su contraparte y de ese modo arribar a acuerdos con fuerza vinculante. Solo así es posible llegar a un necesario equilibrio entre la naturaleza estatutaria del derecho a la función pública y el reconocimiento de los derechos colectivos a los/as servidores/as públicos.**
5. **Respeto de funciones y competencias.** Las competencias constitucionales o legales atribuidas a las funciones de la administración pública, se fundamenta en el respeto de que las condiciones de trabajo de sus trabajadores, no es sometida unilateralmente al Derecho Administrativo.
6. **Previsión y provisión presupuestal.** El acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria debe considerar la disponibilidad presupuestal; o sea, no puede acordar o pactar condiciones de trabajo con repercusión presupuestaria al margen de la habilitación presupuestaria.



7. Participación. Se reconoce la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales como interlocutor válido de los trabajadores ante la Administración Pública; por lo tanto, la información, consulta y codecisión constituyen los soportes de toda negociación colectiva.
8. Publicidad. Se reconoce la colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o con los representantes de estos para la entrega de la información veraz, suficiente y contrastable de su situación real y viceversa.
9. Transparencia. Se reconoce que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho por lo que, ha de dar muestra de lo aquí precisado.

#### **Artículo 4. Definiciones**

Para efectos de la Ley se consideran las siguientes definiciones:

1. Condiciones económicas: Son las compensaciones económicas que percibe el servidor público que son una ventaja patrimonial cualquiera sea su denominación y temporalidad, siempre que sea de su libre determinación. Se incluyen en este concepto las bonificaciones, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y condiciones de productividad sujetas a condición que tengan como correlato una condición económica.
2. Condiciones no económicas: Es el conjunto de beneficios no monetarios que la entidad pública destina al servidor público con el objetivo específico de motivarlo y elevar su competitividad. No son de libre disposición del servidor, no constituyen una ventaja patrimonial ni son sujetas a cargas sociales.
3. Convención colectiva: Es el acuerdo escrito que se celebra entre una o más organizaciones sindicales de servidores públicos agrupadas o en ausencia de éstas, por delegados de los servidores públicos; y una entidad, sector o empresa del Sector Público, con la finalidad de establecer condiciones económicas y no económicas, y demás aspectos concernientes a las relaciones colectivas entre las partes. La convención colectiva tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron y obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable al momento o después de su suscripción.
4. Negociación colectiva en el Sector Público: Es el procedimiento destinado a regular las condiciones económicas y no económicas y demás aspectos concernientes a las relaciones entre las partes en el que intervienen de una parte, una o varias organizaciones sindicales de servidores públicos agrupadas o en ausencia de estas, los delegados representantes de los servidores públicos expresamente elegidos y, de la otra, alguna entidad, sector o empresa del Sector



Público, a través de la Comisión Negociadora designada para el caso por cada Entidad.

5. Organización sindical: Es toda organización que tenga por objeto representar, fomentar y defender los intereses de los servidores públicos en la negociación colectiva, incluyendo sindicatos, federaciones y confederaciones con registro vigente en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, regulado por Ley N° 27556, Ley que crea el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos y en el Registro de las Organizaciones sindicales de la actividad privada, según corresponda.
6. Delegados: Son los servidores públicos representantes de la parte de los servidores de las entidades o empresas del Sector Público cuyo número de servidores no alcance al requerido para constituir un sindicato; pero que nombrados como tal en número de tres están al igual que las organizaciones sindicales, en aptitud de concluir con su contraparte convenciones colectivas de trabajo.
7. Organización sindical mayoritaria: Es la organización sindical que afilia a la mayoría absoluta de los servidores públicos equivalente al cincuenta por ciento (50%) más uno de la entidad o sector del Sector Público.
8. Pliego de reclamos: Es el documento elaborado por la organización u organizaciones sindicales, agrupación sindical o delegados mediante el cual se da inicio a la negociación colectiva, en el que se contempla el proyecto de convenio colectivo.
9. Sector Público: Para efectos de la Ley, el Sector Público incluye:
10. Servidor público: Es toda persona con vínculo contractual en el Sector Público sujeto a los regímenes del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios; Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; y servidores públicos sujetos a regímenes de carreras especiales.
10. Sector Educación: Son los servidores públicos a que se hace referencia en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, así como los docentes de los Institutos de Educación Superior Públicas (IES) y de las Escuelas de Educación Superior Públicas (EES) de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes; cuyo Titular del Sector es el/la Ministro/a de Educación.
11. Sector Salud: Son los profesionales de la salud y al personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud que presta servicios al Estado, a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1153, Decreto Legislativo que regula la política



integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado; cuyo Titular del Sector es el/la Ministro/a de Salud.

## **CAPÍTULO II MATERIAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

### **Artículo 5. Materias comprendidas en la negociación colectiva**

Son materia de negociación colectiva en el sector público:

- 5.1. Las condiciones económicas y no económicas.
- 5.2. Relación entre empleadores/as y las organizaciones de servidores/as.
- 5.3. La formación profesional continua de los servidores públicos.
- 5.4. La funcionalidad de los servidores públicos.

## **CAPÍTULO III NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

### **Artículo 6. Negociación colectiva a nivel centralizado**

6.1 La negociación colectiva a nivel centralizado se realiza entre una o varias organizaciones sindicales de servidores públicos agrupadas y la Comisión Negociadora elegida para el efecto.

6.2 Los servidores públicos sujetos a los regímenes del Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 1057 y la Ley N° 30057 de las entidades del Sector Público adscritos al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ministerio Público, al Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, Universidades Públicas.

### **Artículo 7. Negociación colectiva a nivel centralizado especial**

La negociación colectiva a nivel centralizado especial se realiza entre una o varias organizaciones sindicales de servidores públicos agrupadas y las Comisiones Negociadoras de los sectores Salud y Educación.



### **Artículo 8. Negociación colectiva a nivel descentralizado**

La negociación colectiva a nivel descentralizado se realiza entre una o varias organizaciones sindicales de los servidores públicos agrupadas o en ausencia de éstas por los delegados representantes de los servidores y, las respectivas Comisiones Negociadoras del Poder Legislativo; Banco Central de Reserva del Perú; la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; Seguro Social de Salud (ESSALUD); Gobiernos Regionales y Locales; Otros organismos públicos de nivel Nacional de Gobierno Regional o Local; Empresas Públicas Financieras y no Financieras; Administradores de Fondos Públicos; Cajas Municipales; y, otras como el Instituto Nacional Penitenciario, los del régimen de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

### **Artículo 9. Alcance del nivel negocial**

- 9.1. El alcance de la negociación colectiva tendrá aplicación dentro del nivel que las partes acuerden.
- 9.2. El nivel negocial adoptado en la primera negociación colectiva se mantendrá en las futuras.
- 9.3. Si no existe convención colectiva dentro de la Entidad donde se negociará, las partes decidirán, de común acuerdo, el nivel en que entablarán la primera convención. De no existir acuerdo, la negociación adopta el nivel al que pertenece la Entidad comprendida en el Capítulo III de esta Ley.
- 9.4. Si tampoco existe solución a la controversia planteada, será el arbitraje que lo dirimirá.

### **Artículo 10. Articulación de las materias negociables**

- 10.1. En el nivel centralizado se negocian:
  - a. Las condiciones económicas.
  - b. Las condiciones no económicas comprenden sólo las de alcance general que en los demás niveles deberán adecuarse si son contempladas en sus pliegos de reclamos.
  - c. Las cláusulas sobre la funcionalidad de la Entidad se dirigen a optimizar el servicio público, adecuar las estrategias, metas y beneficios que obtendrá los servidores/as por cumplirlas, éstos últimos, independientes de los anteriores beneficios indicados.
- 10.2. En el nivel centralizado especial y descentralizado se negocian:



- a. Las condiciones económicas.
- b. Las condiciones no económicas comprenden sólo las de alcance general que adecuadas a este nivel, son planteadas en el pliego de reclamos. Sin perjuicio de lo expresado, a este nivel se pueden negociar condiciones no económicas de toda índole.
- c. Las cláusulas sobre la funcionalidad de la Entidad se dirigen a optimizar el servicio público, adecuar las estrategias, metas y beneficios que obtendrán los servidores/as por cumplirlas, éstos últimos, independientes de los anteriores beneficios.

#### **CAPÍTULO IV SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

##### **Artículo 11. Sujetos de la negociación colectiva** Son

sujetos de la negociación colectiva:

- 11.1. En la negociación colectiva de nivel centralizado, centralizado especial y descentralizado, por la parte laboral, participan sin importar el grado, las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito. Pueden participar en condición de asesoras las organizaciones sindicales de grado superior, abogados u otros profesionales colegiados. El máximo de representantes será de doce (12) y el mínimo de tres (3).
- 11.2. En la negociación colectiva de nivel centralizado, centralizado especial y descentralizado, por la parte empleadora, participan los/as titulares o representantes especiales que designan en el ámbito de la negociación, y su número será el designado por la entidad.
- 11.3. En las negociaciones colectivas a nivel centralizado especial o descentralizado que no cuenten con organización sindical reconocida, los delegados sindicales pueden presentar pliegos de reclamos, negociar y concluir convenciones colectivas, siendo el número máximo de tres (3) representantes.

##### **Artículo 12. Legitimidad para intervenir en la negociación colectiva**

12.1 De la parte sindical:

- a. La legitimidad de la parte laboral se formaliza mediante resolución expedida por la Autoridad Administrativa de Trabajo, con vigencia a la fecha de presentación del pliego de reclamos.
- b. En caso exista más de una organización sindical en el marco de la negociación colectiva de nivel centralizado, centralizado especial, se considera legitimada a la organización sindical que cuenta con el mayor



número de afiliados de su ámbito, y negocian en su nombre, aunque no estén afiliadas y afiliados a ella.

- c. Las organizaciones sindicales pueden conjuntamente negociar en nombre de todos/as los/as servidores/as del respectivo ámbito. En el marco de la negociación colectiva descentralizada, son los sindicatos de grado inferior o los delegados sindicales, son los legitimados para negociar.
- d. Los delegados sindicales están igualmente legitimados para negociar en nombre de los servidores de la Entidad que los ha nombrado.

#### 12.2 De la parte empleadora:

- a. En la negociación colectiva de nivel centralizado, centralizado especial y descentralizado, es con la designación que los Poderes del Estado y demás entidades públicas ejercen para cada acto negociador que se configura la legitimidad para intervenir en la respectiva negociación colectiva en nombre de ella.
- b. El acto administrativo de nombramiento de las personas para cada negociación colectiva se publicará en el Diario Oficial El Peruano, para las negociaciones colectivas a nivel centralizado y centralizado especial. Para la negociación colectiva descentralizado es suficiente el acto administrativo de nombramiento.
- c. La parte empleadora en el acto administrativo de nombramiento de sus negociadores, garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos que se adopten.

## CAPÍTULO V

### **PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Artículo 13. Inicio del procedimiento de negociación colectiva**

La negociación colectiva se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene, como mínimo, lo siguiente:

- a. Nombre y domicilio de la o las organizaciones sindicales o delegados sindicales.
- b. Nombre y domicilio de la o las entidades públicas emplazadas.
- c. Denominación y número de registro de la organización u organizaciones sindicales que lo suscriben, domicilio único y la declaración de vigencia de la representación. Consignará ser el sindicato más representativo, la alianza sindical de existir, el sindicato o delegados sindicales, según corresponda.
- d. Nómina de los/as integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados, con las facultades plenas para negociar en cada etapa y concluir acuerdos.





- e. Las cláusulas sometidas a negociación deberán integrarse en un solo proyecto de convenio colectivo.
- f. Firma de los/as representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora.

#### **Artículo 14. Autoridad Competente**

La Sub Dirección General de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la que haga sus veces, es la autoridad competente para abrir el inicio del procedimiento de negociación colectiva del sector público, habilitar a sus conciliadores, a la Oficina Especializada que practicará la valoración de las peticiones económicas y no económicas de su competencia, dispone la lista de árbitros, registra y comunica el acuerdo arribado por las partes involucradas. Publicita en el Diario Oficial El Peruano las convenciones colectivas de nivel centralizado.

#### **Artículo 15. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público**

##### 15.1 En el nivel centralizado:

- a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Entidad correspondiente entre el 1 y el 30 de junio.
- b. Luego de presentado a la Entidad correspondiente el pliego de reclamos, se pone en conocimiento simultáneo a la Sub Dirección General de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la que haga sus veces, para que dé inicio al proceso.
- c. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo, y puede extenderse sesenta (60) días, luego de iniciado el trato directo.
- d. La parte emplazada en el plazo de diez (10) días de recibido el proyecto de convenio colectivo puede presentar propuestas convencionales relacionadas con la funcionalidad de la Entidad.
- e. De fracasar la etapa del trato directo, cualquiera de las partes puede solicitar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la que haga sus veces, poner a su disposición su área de conciliación hasta por veinte (20) días, contados a partir de su instalación, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su Reglamento.
- f. De llegarse a acuerdos, parciales o totales, con incidencia económica, serán remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los



cinco (5) días de su suscripción, para que el Ministerio de Economía y Finanzas lo incluya en la ley de presupuesto público del siguiente año fiscal.

- g. De no llegarse a algún acuerdo, la parte laboral podrá optar por la huelga o el arbitraje, facultativo o convencional.

15.2 En el nivel centralizado especial y descentralizado:

- a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 01 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente.
- b. Luego de presentado a la Entidad correspondiente el pliego de reclamos, se pone en conocimiento simultáneo a la Sub Dirección General de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la que haga sus veces, para que dé inicio al proceso.
- c. El trato directo debe iniciar dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y puede ser extendido hasta el último día de febrero. Si las partes no hubieran llegado a un acuerdo, cualquiera de ellas podrá solicitar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o la que haga sus veces, el inicio del procedimiento de conciliación, hasta el 31 de marzo.
- d. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar el mecanismo de conciliación, regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su Reglamento, que puede durar hasta el 31 de marzo.
- e. De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes puede requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir a más tardar el 15 de junio, siempre que el indicado proceso se haya desarrollado durante cuarenta y cinco (45) días calendarios. Sin perjuicio de lo que acuerden las partes, el laudo arbitral que contenga disposiciones con incidencia económica regirá desde el 1 de enero del año siguiente.
- f. Solicitado e iniciada la etapa de conciliación, no podrá declararse la huelga; sin embargo, de haberse iniciado ésta, la parte sindical puede dejar en suspenso dicho derecho para volver a la etapa de conciliación.

**Artículo 16. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas y el informe social emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

- 16.1 Una vez recibido el proyecto de convenio colectivo, corresponde a la parte empleadora ponerlo en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas a efectos de que, dentro de treinta (30) días, emita un Informe Económico Financiero de la Entidad que negocia colectivamente. El Informe Social estará a cargo de la Oficina Especializada del Ministerio de Trabajo y Promoción del



- Empleo, conforme a sus competencias, conforme al artículo 56 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, y lo expedirá en el mismo plazo antes mencionado.
- 16.2 El Informe Económico Financiero contiene la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la situación económica, financiera y fiscal de la entidad empleadora, el presupuesto asignado, su proyección a dos años, sus fuentes de financiamiento y cualquier otro aspecto referido a la gestión fiscal de los recursos humanos.
- 16.3. El informe social reflejará las remuneraciones de la Entidad en todos sus niveles, el último incremento de remuneraciones, el costo de vida, y cuantos factores sean relevantes para la negociación colectiva en curso.
- 16.4. La expedición del Informe Económico Financiero por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, así como el Informe Social a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo son obligatorios y deberán expedirse bajo responsabilidad de las y los funcionarios encargados de su análisis.
- 16.3 El Informe Económico y Financiero, así como el Informe Social serán tomados en cuenta al convenir las partes o al laudar el tribunal arbitral.

#### **Artículo 17. Derecho de Información**

- 17.1. Para el proceso de negociación colectiva la Entidad emplazada, a requerimiento de las organizaciones sindicales o delegados sindicales, y dentro de los noventa (90) días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, antes o durante el proceso en caso de no existir un convenio colectivo anterior, deberá proporcionar al sindicato legitimado un balance económico, financiero y social sobre la siguiente información:
- a. Estructura salarial por grupo ocupacional
  - b. Presupuesto Analítico de Personal
  - c. Planilla de remuneraciones de los servidores públicos de la entidad o entidades comprendidas en el ámbito de la negociación, incluyendo el del personal directivo y de confianza y los prestadores de servicios bajo régimen de intermediación y tercerización, así como de las prestaciones de servicios no laborales.
  - d. Modalidades de contratación y planes de incorporación de nuevo personal
  - e. Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y/o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE)
  - f. Manual de Organización y Funciones (MOF)
  - g. Reglamento de Organización y Funciones (ROF)
  - h. Balance de Ejecución Presupuestal
  - i. La situación económica de los organismos y unidades ejecutoras, y la situación social de los funcionarios.



- j. Los planes de formación y capacitación para los/as servidores/as.
  - k. Planes de modificación de las condiciones de trabajo y salud y seguridad en el trabajo.
  - l. Plan Anual de Contrataciones
  - m. Los planes de futuras reestructuraciones internas
  - n. Toda otra información relacionada con las condiciones de empleo de los/as servidores/as comprendidos en el ámbito de la negociación colectiva que resulte pertinente.
- 17.2. Esta información es entregada dentro de los treinta (30) días de solicitada, bajo responsabilidad.
- 17.3. Las entidades públicas designarán al funcionario responsable de entregar la información solicitada.

#### **Artículo 18. Obligación de negociación y deber de hacerlo de buena fe**

Las partes están obligadas a negociar, hacerlo en los plazos establecidos en la presente Ley, así como el deber de hacerlo de buena fe, el respeto de las partes y de abstenerse de toda acción que pueda resultar lesiva al procedimiento. Son actos de mala fe, entre otros:

- a. Negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo y a negociar en los plazos y oportunidades establecidas en la Ley.
- b. Negarse a entregar la información solicitada dentro del plazo establecido en el artículo 13 de la presente Ley.
- c. Inconurrencia a las audiencias y reuniones citadas, así como las tardanzas reiteradas.
- d. Designar negociadores que carezcan de facultades suficientes para la adopción de acuerdos.
- e. No formular propuestas conducentes a lograr acuerdos.
- f. Denegatoria de licencias sindicales para la preparación del pliego o para las reuniones que demande el procedimiento o incumplir las condiciones acordadas por las partes o terceros para facilitar la negociación.
- g. Realizar actos o conductas cuyo objeto sea dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva.
- h. Realizar cualquier tipo de acto antisindical que impida a los/as representantes sindicales ejercer el derecho de negociación colectiva.

#### **Artículo 19. Licencia y cuota sindical durante la negociación colectiva**

A falta de convenio colectivo que regule la materia, los/as representantes de los/as servidores/as que integran la comisión negociadora tienen derecho a licencia sindical de treinta (30) días con goce de remuneración. Esta licencia es distinta de



la licencia sindical que la ley o el convenio colectivo otorgan a las o los miembros de la junta directiva de la organización sindical.

Asimismo, durante la secuela de la negociación colectiva, la solicitud de cuota sindical será tramitada por la Entidad bajo las condiciones precisadas por la organización sindical legitimada para negociar.

#### **Artículo 20. Función conciliadora**

La función conciliadora prevista en la presente Ley estará a cargo del cuerpo técnico de conciliadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el que se caracteriza por la flexibilidad, simplicidad, diálogo y equidad a fin de encontrar acercamiento entre las partes sobre lo pretendido. El plazo de este proceso es de veinte días (20), pudiendo ser prorrogado por un plazo similar a instancia de parte o de oficio.

Las partes tienen la iniciativa para negociar por su propia cuenta durante todo el proceso que dure la negociación colectiva de trabajo, debiendo dar cuenta de su resultado a la Autoridad de Trabajo en el plazo de cinco (5) días de operado el acuerdo, parcial o total.

#### **Artículo 21. Función asesora**

Las partes podrán ser asesoradas por abogados, contadores, economistas y otros profesionales colegiados, en cualquier parte del proceso, en el ámbito de su profesión, así como por dirigentes de grado superior a las que se encuentren afiliados.

#### **Artículo 22. Función dialogante**

Las partes conservan en el curso de la negociación colectiva la prerrogativa de iniciar o proseguir la función dialogante propia de toda negociación. También lo podrán hacer a instancia de la Autoridad de Trabajos o de las fuerzas vivas si el desarrollo del servicio público de la Entidad está seriamente afectado a consecuencia de un conflicto colectivo de trabajo.

### **CAPÍTULO VI DE LA CONVENCION COLECTIVA Y EL ARBITRAJE LABORAL**



### **Artículo 23. Convención colectiva**

La convención colectiva es el resultado del procedimiento de negociación colectiva, destinado a regular las condiciones económicas, no económicas y de funcionalidad de la actividad pública del sector concernido, celebrado por las partes legitimadas para concluirlo, y tiene las siguientes características:

- a) Fuerza vinculante. Los acuerdos que contiene son de obligatorio cumplimiento para las partes que lo adoptaron; obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes sea aplicable, así como a los/as servidores/as que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.
- b) Vigencia convencional. Las partes determinan la fecha de vigencia, salvo que sus cláusulas tengan incidencia presupuestaria, en cuyo caso rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12. Si sus cláusulas no tienen incidencia presupuestaria y sobre ellas no se haya acordado la fecha de inicio de vigencia, rige desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción.
- c) Plazo mínimo de vigencia. El plazo de vigencia es de un (1) años. En caso de no contener acuerdo sobre el plazo de vigencia, este será de un (1) años.
- d) Efectos en la relación de trabajo. Modifica de pleno derecho los aspectos de la relación de trabajo sobre los que incide. Los contratos individuales y las reglamentaciones o disposiciones unilaterales del empleador quedan automáticamente adaptadas a aquella y no se aplicarán si contienen disposiciones menos favorables para el servidor público.
- e) Permanencia de sus cláusulas. Sus cláusulas son permanentes si de ese modo han sido concluidas y siguen surtiendo efecto hasta que se modifiquen con un posterior convenio colectivo. Tendrán la vigencia de la convención si es de esta forma que lo han dispuesto las partes o no fue fijada su permanencia.
- f) Formalidad. El acuerdo convenido deberá ser escrito y por sextuplicado. Dos ejemplares serán para partes, uno para el Ministerio de Economía y Finanzas, uno para el Congreso de la República, uno para SERVIR y uno para el procedimiento abierto en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

### **Artículo 24. Fuente de financiamiento**

24.1 La implementación del convenio colectivo celebrado en el marco de la negociación centralizada prevista en el artículo 6 de la presente Ley, financian sus acuerdos económicos y no económicos, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público.

24.2. Para implementar los acuerdos adoptados en el marco de la negociación colectiva centralizada especial y descentralizada prevista en los artículos 8 y 9 de



la presente Ley, según corresponda, las entidades, financian sus acuerdos económicos y no económicos, con cargo a los recursos de su respectivo presupuesto institucional en la categoría de gastos corrientes, con excepción de recursos provenientes de las fuentes de financiamiento Operaciones Oficiales de Crédito, Donaciones y Transferencias y los Recursos Determinados. En el caso de los Gobiernos Locales, estos pueden financiar sus acuerdos o conciliación con cargo únicamente a los recursos provenientes de Impuestos Municipales y otros ingresos que recaudan.

24.3. Para implementar los acuerdos adoptados en el marco de las negociaciones colectivas previstas en los artículos 8 y 9 de la presente Ley, relacionadas con la funcionalidad de las Entidades, éstas tendrán en cuenta fundamental los recursos directamente recaudados.

#### **Artículo 25. Arbitraje laboral en el sector público**

- 25.1 El arbitraje laboral está a cargo de un tribunal arbitral integrado por tres (3) miembros, los mismos que deben estar inscritos en el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas al que se refiere el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2011-TR.
- 25.2 El proceso arbitral es único, y estará regido por los principios de flexibilidad, sencillez, oralidad, celeridad, inmediatez y lealtad.
- 25.3 Corresponde a las partes designar cada una a un/a árbitro y a estos efectuar la designación del presidente del tribunal. En el escrito mediante el cual una de las partes comunica a la otra la decisión de recurrir a la vía arbitral, designa al árbitro correspondiente.
- 25.4 En caso la parte emplazada no cumpla con designar a su árbitro dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de recurrir a la vía arbitral, la Autoridad de Trabajo lleva a cabo la designación por sorteo del mismo, conforme a las reglas establecidas para el régimen laboral de la actividad privada. En caso los árbitros no se pongan de acuerdo en la designación del presidente del tribunal dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación del segundo árbitro, la Autoridad de Trabajo lleva a cabo la designación por sorteo del mismo, conforme a las reglas establecidas en el régimen laboral de la actividad privada.
- 25.5 Una vez aceptada su designación, la o el presidente del tribunal convoca a las partes a la audiencia de instalación, con el que formalmente se inicia el arbitraje. La duración del proceso arbitral, incluida la notificación del laudo, no podrá exceder los cuarenta y cinco (45) días.



- 25.6 Al resolver, el tribunal arbitral recoge la propuesta final de una de las partes o considera una alternativa que recoja los planteamientos de ambas; y en ambos casos deberá tener presente los informes Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas y el informe social emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, previstos en el Artículo 13 de la presente Ley.
- 25.7 En ningún caso podrán ser árbitros los abogados, asesores, representantes, apoderados, o quienes hayan tenido tal condición hasta tres años antes de iniciar el proceso o tengan interés directo o indirecto en el resultado.
- 25.8. Son de aplicación supletoria al arbitraje laboral establecido en la presente disposición, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, su Reglamento y las disposiciones del Decreto Legislativo 1071 que no se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

#### **Artículo 26. Clase de arbitrajes**

El arbitraje puede ser facultativo, voluntario u obligatorio.

- 26.1 El arbitraje es facultativo si cualquiera de las partes ha infringido la obligación de negociar y de hacerlo de buena fe, conforme a lo estipulado en el artículo 18 de la presente Ley, y corresponderá decretarlo la Autoridad de Trabajo encargada del proceso, en resolución inimpugnable.
- 26.2. El arbitraje es voluntario si se lleva a cabo previa suscripción de las partes del acta del compromiso arbitral.
- 26.3. El arbitraje es obligatorio si la Entidad tiene por objeto social asegurar servicios públicos esenciales.

#### **Artículo 27. Laudo arbitral sobre negociación colectiva en el sector público**

- 27.1 El laudo arbitral emitido en el marco del procedimiento de negociación colectiva tiene la misma naturaleza y efectos que la convención colectiva de trabajo. Le son aplicables las reglas de vigencia establecidas en el 21 la presente ley.
- 27.2 El laudo emitido por el tribunal, cualquiera sea su modalidad, es inapelable, y tiene carácter imperativo para ambas partes a partir de la fecha de vigencia, y su incumplimiento acarrea los intereses legales respectivos.





### **Artículo 28. La huelga y el laudo arbitral**

De llevarse a cabo una huelga en la Entidad pública donde están negociando, los servidores o las partes pueden someter el conflicto para que un tribunal arbitral lo laude, siguiendo en este caso el trámite establecido en el artículo 24 de la presente Ley.

### **Artículo 28. Control judicial del laudo arbitral**

28.1. El laudo es susceptible de impugnación ante la Sala Laboral Superior de turno, bajo los siguientes cargos:

- a. Por razón de nulidad.
- b. Por establecer menores derechos a los contemplados por la Ley en favor de los servidores.

28.2. La impugnación judicial del laudo arbitral se rige por las normas establecidas en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo No. 010-2003-TR, y por el Decreto Legislativo No. 1071, Ley General de Arbitraje.

28.3. La Sala Laboral Superior resolverá la pretensión solo teniendo a la vista el expediente administrativo fenecido.

### **Artículo 30. Naturaleza jurídica del acuerdo adoptado por las partes**

Los acuerdos adoptados por las partes de manera directa o con el apoyo de terceros compondores, siempre que hayan respetado el procedimiento establecido por la presente Ley, tienen la misma naturaleza y surten los mismos efectos que una convención colectiva de trabajo.

### **Artículo 30. Cumplimiento del convenio colectivo o laudo arbitral**

El cumplimiento del convenio colectivo o laudo arbitral se realiza:

30.1. En los casos de convenios colectivos, suscritos hasta el quince (15) de marzo, el titular del sector o entidad, según corresponda, debe considerar el monto del convenio colectivo en el presupuesto institucional del siguiente año fiscal.

30.2. En los casos de convenios colectivos, suscritos después del quince (15) de marzo, el titular del sector o entidad, según corresponda, debe considerar el monto del convenio colectivo, en el presupuesto institucional del subsiguiente año fiscal.

30.3. En el caso de laudo arbitral, lo resuelto rige en el periodo presupuestal del siguiente al año de su emisión.



## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### **PRIMERA. Vigencia de convenciones colectivas de trabajo**

Todas las convenciones colectivas de trabajo vigentes, se mantienen vigentes hasta que una nueva acuerde acuerdos más favorables o beneficiosas a la servidora o servidor público.

### **SEGUNDA. Aportes sindicales**

Las entidades regidas por la presente ley, bajo responsabilidad de las y los funcionarios competentes, deben adoptar las medidas a la retención de los aportes sindicales, solicitados por los sindicatos, siempre que acompañen la asamblea que así lo haya adoptado.

### **TERCERA. Situaciones económicas de excepción.**

Cuando por efecto de una crisis nacional aguda o de situaciones graves que afecten a todo o parte de la población, se podrán aplicar medidas que restrinjan el derecho de negociar compensaciones económicas o dar cumplimiento a las convenciones colectivas o laudos arbitrales vigentes, previa consulta con las organizaciones sindicales representativas. Dichas medidas tendrán carácter excepcional, y su período en ningún caso podrá exceder dos (2) años.

### **CUARTA. Negociación colectiva y política remunerativa del Servicio Civil.**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil expide directivas que de manera general o sectorial orienten a la formulación de propuestas en la negociación colectiva para las entidades empleadoras regidas por la presente ley, y que tengan que ver con la funcionalidad del servicio público correspondiente.

### **QUINTA. Uso de tecnologías de la información en la negociación colectiva**

Para la realización de actos sindicales relacionados con el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, tales como la designación o cambio de los miembros de la comisión negociadora, la aprobación del proyecto de convenio colectivo, la opción



por el arbitraje o la huelga, entre otros supuestos previstos en esta Ley, las y los servidores se encuentran facultados para emplear las tecnologías de información y comunicación, tales como grabación de audio y video, correo electrónico, aplicaciones de mensajería instantánea, entre otros.

En el caso de comunicaciones a la Autoridad Administrativa de Trabajo o de comunicaciones entre las partes, necesarias para el ejercicio del derecho de negociación colectiva, el documento y la notificación podrá hacerse por vía electrónica o por medios digitales, en la forma en que la Autoridad Administrativa de Trabajo determine o acuerden las partes.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

### **PRIMERA. Plataforma informática del Registro Sindical**

Dentro del plazo de ciento veinte (120) días calendarios de publicada la presente ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementará a nivel nacional la plataforma informática del Registro Sindical que permitirá contar con información actualizada sobre las organizaciones sindicales del sector público registradas, las juntas directivas inscritas, así como la afiliación sindical de todas las /las agremiadas.

### **SEGUNDA. Normas aplicables a los procedimientos de negociación colectiva y arbitraje en curso.**

Los procedimientos de negociación colectiva y arbitraje en curso, seguirán su trámite conforme a la ley con la que lo iniciaron, a menos que deseen adecuarlo a lo establecido por la presente ley, que harán saber a la Autoridad Administrativa de Trabajo en el plazo improrrogable de treinta (30) días, luego de publicada la presente Ley en el diario oficial El Peruano.

### **TERCERA. Cumplimiento de los convenios colectivos y laudo arbitrales expedidos**

Los convenios colectivos y laudos arbitrales suscritos o expedidos, que no hayan sido aplicados por las entidades públicas o aquellos que cuenten con resoluciones judiciales de cumplimiento o ejecución consentidas o con calidad de cosa decidida o cosa juzgada, deben ser cumplidos por las entidades públicas dentro de los



**NELLY HUAMANI MACHACA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

sesenta (60) días de publicada la presente ley, bajo responsabilidad de las y los funcionarios competentes.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS Y  
MODIFICATORIAS PRIMERA. Derogación**

Derógase el Decreto de Urgencia 014-2020.

Lima, 31 de agosto de 2020



Firmado digitalmente por:  
CAYLLAHUA BARRIENTOS  
WILMER FIR 09773748 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 23:00:01-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMANI MACHACA Nelly FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 20:40:56-0500



Firmado digitalmente por:  
AYQUIPA TORRES JULIA  
BENIGNA FIR 21425681 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 01/09/2020 07:56:39-0500

**NELLY HUAMANI MACHACA**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 20:49:40-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 22:21:28-0500



Firmado digitalmente por:  
BENITES AGURTO ALFREDO  
FIR 42930319 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 22:51:14-0500



REPÚBLICA DEL PERÚ  
 CONGRESO  
 REPÚBLICA

NELLY HUAMANI MACHACA  
 CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



Firmado digitalmente por:  
 NUÑEZ MARREROS Jesus Del  
 Carmen FAU 20161740126 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 01/09/2020 16:23:08-0500



Firmado digitalmente por:  
 GUTARRA RAMOS Robledo Noe  
 FAU 20161740126 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 01/09/2020 15:04:37-0500



Firmado digitalmente por:  
 RAYME MARIN Alcides FAU  
 20161740126 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 01/09/2020 15:20:20-0500

Lpderecho.pe



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS/AS SERVIDORES/AS DEL SECTOR PÚBLICO

#### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS PREVIOS GENERALES AL DECRETO LEGISLATIVO 014-2020

- En la sesión del 27 de noviembre de 2017, se aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 656/2016-CR, 965/2016-CR, 1142/2016-CR, 1271/2016-CR, 1537/2016-CR, y 1271/2016-CR, que propone una Ley de negociación colectiva en el sector público, que consta de 21 artículos, una Disposición Complementaria Derogatoria y dos Disposiciones Complementarias Finales.
- El 18 de octubre de 2018, la Junta de Portavoces los dispuso del dictamen de la Comisión de Presupuesto y ampliación de agenda.
- El 18 de octubre de 2018, se aprobó el Texto Sustitutorio de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en la sesión del pleno del Congreso. También se exoneró de segunda votación.
- El 21 de noviembre de 2018, se aprobó la aclaración solicitada por el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
- El 27 de noviembre de 2018, se remitió la Autógrafa de Ley al Presidente de la República.
- El 18 de diciembre de 2018, se remite las observaciones del Presidente de la República al Congreso de la República, observaciones remitidas a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para que se pronuncie sobre las observaciones. La observación está referida a la casi totalidad de artículos de la Autógrafa.
- Se encuentra pendiente que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se pronuncie sobre el allanamiento, levantar observaciones o insistencia de la Autógrafa o; en su defecto, optar por la presentación de un nuevo texto que es, lo que, en definitiva, se está proponiendo para salvar el impasse y otros sucesivos que en el tiempo se han producido, impidiendo de ese modo que exista para el sector público la ansiada ley de negociaciones colectivas de trabajo.
- El Poder Ejecutivo aprovechando las observaciones a la Autógrafa, presentó el Proyecto de Ley 3841/2018-PL, sobre "Ley que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público", que consta de 46 artículos, 8 Disposiciones Complementarias Finales, 4 Disposiciones Complementarias Transitorias y 1 Disposición Complementaria Derogatoria.



- Este Proyecto de Ley tuvo un Texto Sustitutorio de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que fue aprobado por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, y exonerado de segunda votación.
- El 22 de enero de 2020 el Poder Ejecutivo promulga el Decreto de Urgencia N° 014-2020, sobre Decreto de Urgencia que Regula Disposiciones

Generales Necesarias para la Negociación Colectiva en el Sector Público, remitido a la Comisión de Trabajo y Promoción del Empleo para su estudio y dictamen.

No puede pasarse por alto que el Decreto de Urgencia N° 014-2020, el Proyecto de Ley 3841/2018-PL, así como el presente Proyecto de Ley deben y tienen que remitirse a una frondosa jurisprudencia normativa del Tribunal Constitucional, recaída en los expedientes N°s. 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013PI/TC, sobre demandas de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley

29812, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año 2012, y de la Ley N° 29951, de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, así como la de los expedientes N°s. 0025-2013-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC, sobre la Ley Servir, inconstitucionalidad de leyes decretadas en esta dirección, porque el Estado sin asomo de autocritica y sometiendo al Derecho Administrativo, unilateralmente, las negociaciones colectivas de trabajo del sector público, vaciaba de soporte jurídico a dichas negociaciones, así como de su producto final que es la negociación colectiva de trabajo.

En efecto, el Tribunal Constitucional salió al frente para expresar que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva de trabajo previstos en los artículos 28 y 44 de la Constitución no son más que derechos conformantes del bloque constitucional sindical; por consiguiente, son norma prescriptiva, correspondiendo al Poder Legislativo establecer la regulación de la Ley de negociaciones colectivas de trabajo de los servidores públicos en base a pautas establecidas, con el afán de lograr el equilibrio fiscal y el derecho subjetivo que se logra a través de la negociación colectiva.

Estas situaciones legales anecdóticas determinan que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social opte en razón a sus innegables atribuciones, presentar un nuevo texto legal sobre el tema, tomando en cuenta lo antes mencionado, y que es el que está presentando.

## **2. EL EJERCICIO DE LA PRERROGATIVA DE LEGISLAR SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

La negociación colectiva de los servidores públicos es el capítulo inacabado *in extremis* de toda nuestra legislación, obedeciendo a razones políticas, sociológicas, financieras y, desde luego jurídicas. Dentro de esto último, porque el Estado al ordenar la labor de sus servidores estableció desde sus primeros



momentos que trabajar para el Estado y para el sector privado eran labores disímiles, diagnóstico legislativo en parte cierto; pero es con las otras razones donde incidió con harta vehemencia para con intolerancia reprimir la agremiación de sus servidores, consignando que éstos servían a la nación; por ende, sin posibilidad de mejorar sus condiciones laborales, habida cuenta que su contrato laboral era un acto-condición tratado con dicho ente etéreo y en torno al derecho de asociación, solo se permitió a sus servidores para fines culturales, deportivos, asistenciales o cooperativo (artículo 49 del Decreto Legislativo 11377). El Estadopatrón desde esta perspectiva se permitió obrar unilateralmente en la regulación de las negociaciones colectivas dentro del sector público, es decir, imponiendo lo atinente a las remuneraciones y condiciones laborales de su personal.

De este modo se acentuó la alergia al movimiento sindical, al mismo tiempo que una desviada actuación lesiva contra la libertad sindical, individual o colectivo, y su molesta presencia auspició desenfundados despidos contra sus dirigentes cuando hacían activar su acción sindical, haciendo navegar un cúmulo de actos administrativos hirientes contra sus protagonistas y del grupo organizado.

Con el Decreto Legislativo 276 hay un cambio radical de las relaciones colectivas del sector público, al permitir el derecho de sindicación y de huelga (incisos II y m del artículo 24, en concordancia con los artículos 61 de la Constitución de 1979 y 42 de la actual), derechos mantenidos en la Ley Servir, Ley N° 30057 con mayor connotación, al permitir de manera expresa el artículo 44 a las convenciones colectivas de trabajo en el sector. Sin embargo, el problema se mantuvo latente porque pese al avance legislativo, no era explícita la figura de las remuneraciones dentro de la negociación ni del acuerdo convencional contemplando este tópico; postulados agravados por el marco presupuestal punitivo, émulo retrospectivo que mantuvieron por años los países socialistas para, a su vez, no amparar a esta institución, por ir en contra de los presupuestos quinquenales habidos en los mencionados países.

Llegamos a una primera conclusión: el estadio evolutivo de la negociación colectiva en el sector público ha sido nada auspicioso para dotarle una legislación propia, puesto que más bien la acomodó por caminos constreñidos, condicionando su ejercicio, delimitando su ámbito y restringiéndolo a lo establecido por las leyes presupuestales, obligando a los afectados a acudir a las instancias jurisdiccionales porque era derechos fundamentales los violados y ha sido la sede constitucional la que dio brillos al oscuro panorama jurídico vinculado con el tema; pero sin resolverlo.

Es curioso que lo antes mencionado acontezca en nuestro país que en sus artículos 28, 2 y 42 de la Constitución Política tiene expresado como derecho taxativo el de la negociación colectiva de trabajo para los trabajadores de la actividad privada y





pública; pero del mismo modo, de haber ratificado los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo Nos. 87, 98, 151 y 154, todos ellos vinculados con el derecho de sindicación y de negociación colectiva, respectivamente.

Ha sido el Tribunal Constitucional que, tomando en consideración la legislación fundamental vinculada con el derecho de libertad sindical y de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, expidiendo las STC de los Expediente N° 0003-2013-AC/TC y 0023-2013-PI/TC; así como adoptando una férrea posición cuestionando de las normas presupuestarias de 2012 y 2013 y caso Servir, el 26 de abril de 2016 el Tribunal Constitucional en las sentencias, Expediente N° 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014PI/TC, resolvió indicando que la negociación colectiva es un derecho implícito del artículo 42 de la Constitución; sin embargo, el derecho es solo negociar en el marco de un proceso de diálogo; a debatir de buena fe; y no es el derecho a la obtención efectiva del convenio; del acuerdo; del producto de la negociación; ni a la obtención de beneficios como consecuencia necesaria, disponiendo finalmente fuese el Poder Legislativo se encargue de dotar la disposición con configuración legal; o sea, exhortó al Primer Poder del Estado **norme este inacabado capítulo laboral de la negociación colectiva de los servidores del Estado; pero al mismo tiempo consagró el principio universalmente aceptado de que en el sector público, como en todas partes del mundo, el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental.**

Una segunda reflexión a señalar es, que la negociación colectiva en el sector público ha tenido, a la fecha, hasta cuatro etapas bien marcadas. I) de intolerancia; ii) negociaciones colectivas de facto; iii) regulación con demasiadas restricciones por los Decretos Supremos 003-82 y 026-82-JUS; iv) de apertura negocial, con la participación del Tribunal Constitucional; y, v), el momento actual, que bajo la exhortación del Tribunal Constitucional es el Poder Legislativo que bajo una amplia discusión regule este nuevo cuerpo legislativo para cerrar la cuadratura del círculo de este importante y vital edificio jurídico.

### 3. LA LEGISLACIÓN EN VIGOR

La legislación relacionada con las negociaciones colectivas de trabajo es vasta, sorprendente y en ocasiones contradictoria.

- Se inicia con los artículos artículos 42 y 61 ° de la Constitución Política del Perú de 1979 y que, además, el Convenio OIT N 151, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.
- El artículo 42 de la Constitución de 1993, al igual que su antecesora, solo acuerda el derecho de sindicación y huelga a los servidores del sector.



- Los Decretos Supremos 003-82 y 026-82-JUS son las disposiciones que de modo infra constitucional regularon la negociación colectiva del sector, colocando especial enmarque en los artículos 42 y 60 de la Constitución de 1979, puesto que la primera estipuló un sistema único de remuneraciones; mientras que la segunda propuso que en nombre del equilibrio fiscal ninguna convención colectiva podía enmendar lo presupuestado. Con estas disposiciones se podía negociar; pero "condiciones generales de trabajo", definidas como "*aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que puedan cubrirse con recursos presupuestales existentes. En ningún caso se considerarán aquellas que impliquen actos de administración o de imperio **ni las que requieran partidas presupuestales adicionales***" (artículo 16 del Decreto Supremo N° 026-82-JUS, énfasis agregado).
- El Decreto Legislativo 316, ley de presupuesto de 1985, permitió los incrementos de los servidores de los gobiernos locales, condicionados a sus asignaciones presupuestales.
- El Decreto Legislativo 276 y su Reglamento, el Decreto Supremo 005-90PCM, permitieron el derecho de sindicación y huelga dentro del sector y, sobre la negociación se estipuló: "*Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, **condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos (...)***" (artículo 44 de la referida norma, énfasis agregado).
- Decreto Supremo 070-85-PCM, permite las negociaciones bilaterales sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, acordándosele fuerza de ley por el artículo 194 de la Ley N° 24422, Ley de Presupuesto del Sector Público de 1986.
- Decreto Supremo 074-95-PCM, permite las negociaciones bilaterales en los gobiernos locales.
- Todas las leyes presupuestales a partir de 1990 a la fecha han restringido cualquier reajuste remunerativo, a menos que se promulgue un Decreto Supremo refrendado por el MEF para levantar tal restricción, sancionándose, además, la nulidad del acuerdo y la responsabilidad correspondiente. Asimismo, se estableció que los aguinaldos, refrigerio, movilidad o cualquier otro reajuste eran acordados por el D.S. 070-85-PCM, siempre que tuvieran el respaldo de recursos directamente recaudados.
- El Decreto Supremo N° 065-2011-PCM reconoce de manera expresa el derecho de sindicación y de huelga, precisándose que los derechos colectivos se sujetan a los límites impuestos por normas imperativas.
- Ley 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, regula de manera general el sistema administrativo de presupuesto, consolidándose con ella toda la legislación antes descrita.
- El Decreto de Urgencia 014-2020 no varía la postura legislativa de aceptar la negociación siempre que el derecho que acuerde no sea remunerativo,



vaciando el valor jurídico de la institución y reduciendo su eficacia, ya que el derecho existe en tanto no menoscabe la política general del presupuesto de la República.

- La Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, curiosamente no implementada a la fecha, continuó con esa senda limitativa de permitir la negociación colectiva dentro del sector, candado acentuado con las Leyes de Presupuesto para el Sector Público que, a su vez, prohíben aumentos salariales en el Estado por vía de negociación colectiva e, inclusive, a través de laudos arbitrales, a los que sin inmutación son declarados nulos, no obstante haber transitado bajo el cobijo de la legislación existente.
- El Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, bajo la misma dirección de no reconocer de modo alguno el derecho de negociación colectiva de trabajo para estos servidores, dispuso tal expresa limitación.
- Ha sido el Tribunal Constitucional que asumió la postura de declarar inconstitucionales la parte de la Leyes N° 30057 y Decreto Legislativo 1057 que, cada cual, habían dispuesto las referidas limitaciones contra el derecho de negociación colectiva dentro del sector público, exhortando al Poder Legislativo y no el Ejecutivo, regular este capítulo laboral de trascendencia jurídica.
- El Poder Judicial al respecto jamás dirimió ni creó un derecho profesional al respecto. Fue finalmente el Tribunal Constitucional que hizo variar tan aleve indiferencia jurisdiccional.
- Finalmente, para hacer harto más dificultosa la negociación colectiva de trabajo en el sector público se tienen recientes disposiciones como el Decreto Legislativo 1442 que establece la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, entidad que subsume las que sobre el particular fueron habilitadas para que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR–, ejercieran el control de las negociaciones colectivas dentro del amplio sector público. Asimismo, el Decreto Legislativo 1450 modifica varias disposiciones del Decreto Legislativo 1023, sobre el servicio civil como una entidad rectora del sistema de recursos humanos y de la Ley N° 30057, restando competencia al Ministerio de Economía y Finanzas, así como a la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR en los asuntos competenciales vinculados con las negociaciones colectivas del sector público.

La legislación sobre la negociación colectiva de trabajo como se ve fue erigida para no solo restringir su naturaleza jurídica; sino también para penalizar su ejercicio.

#### 4. ¿QUE DEBEMOS ENTENDER POR DERECHOS FUNDAMENTALES?



Sobre los derechos fundamentales poco o nada se discute en nuestro país, al estar sumido en permanente crisis económica, financiera, política, social, moral, de seguridad ciudadana y ahora asistencial por la pandemia del Coronavirus, a diferencia de otras latitudes donde un frondoso debate en permanente ebullición reafirmar que el ser humano es inimitable, único y lleno de derechos a respetar –en lo sustantivo-; y un trámite preferencial se acuerda a sus reclamos, con respuestas prontas y ágiles, ya que la necesidad de pacificación del conflicto así lo exige<sup>1</sup> - en el marco procesal-; y porque estos derechos representan el eje de sustento de la sociedad; por eso el tono *firmus* de su protección por su innegable importancia.

Conforme lo establece la 4ª. Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, los derechos laborales, individuales o colectivos, "se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú", sin perjuicio de consultar los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los criterios o decisiones adoptados por los tribunales internacionales constituidos según tratados internacionales de los que el Perú es parte, adquiriendo importancia suprema tanto porque el aspecto ontológico del individuo y de sus grupos ha sido rediseñado para refundar su carácter moral, la dignidad de las personas, determinando que la ciudadanía del trabajador haya salido de los vetustos anaqueles legales en los que se hallaba para acordarles redoblada presencia, dentro del entendido de que la persona humana es el "fin supremo de la sociedad y del Estado" (art. 1º de la Constitución), debiendo ser su eficacia oportuna y plena (STC, Exp. N° 1049-2003-AA/TC, F. 4). No es pues la Constitución que alude a los derechos fundamentales sino la jurisprudencia constitucional como se verá, engrandeciendo la *constitucionalización* de los derechos laborales que hace más de un siglo hablamos de ellos, tornando no solo fluido sino también necesario su respeto.

Desde esta perspectiva, esta nueva generación de derechos puede analizarse desde distintos ángulos, como derecho o como libertad, siempre que su interpretación permita en nombre de la cohesión social garantizar los derechos sociales contemplados por la Constitución: el vocablo derecho fundamental por el instante carece de sistemática jurídica. Pese a ello, es constatable que los derechos fundamentales han contribuido a desarrollar el intervencionismo estatal del Derecho Social y de éste a la persona humana en su aspecto profesional y personal, donde la dignidad, su autonomía, libertad, etc. poseen un asunto central en los debate sobre el poder patronal dentro de las relaciones individuales

<sup>1</sup> MANEREO PEREZ, Jose Luis, El Nuevo Proceso Laboral, Estudio Tecnico de la Ley de Procedimientos Laboral, 2011, Granada, España, Ed. Comares S.L., p. 714.



y colectivas de trabajo, el derecho al trabajo en las políticas de empleo, el principio de no discriminación en la captación de la mano de obra, el respeto de la dignidad humana y a la vida privada (acepción axiológica); el derecho sindical en todas sus variables (negociación colectiva, huelga y participación), en la protección de la seguridad en el trabajo, en la lucha contra la exclusión, del

---

acceso a la justicia<sup>2</sup>.

De esta manera, los derechos fundamentales son específicos si están destinados a asegurar una protección puntual (derecho al trabajo, a la seguridad); pero puede tratarse de un derecho genérico (lucha contra la exclusión, en pro de las actividades del solaz y esparcimiento). El registro que tienen los derechos fundamentales como se ve son prescriptivos antes que descriptivos, y están en la cúspide de la normatividad positiva; por lo tanto, son derechos sujetos a tutela<sup>3</sup>. A tal fin, los derechos fundamentales de trabajo están asociados al respeto de la dignidad del dependiente, cuestión central del Derecho del Trabajo<sup>4</sup>.

La idea pretérita de que el trabajo es una mercancía (planteamiento individualista y patrimonialista que gobernó el pensamiento laboral desde inicios del industrialismo hasta la creación de la OIT en 1919) quedó atrás, reconociendo a la condición de trabajador su identidad como ciudadano, el respeto acendrado a su dignidad, y que el empleador, particular o público, no puede aprovechar la subordinación jurídica que caracteriza a todo contrato de trabajo para menoscabar dicha condición humana.

Las normas relativas a los derechos fundamentales son individuales y colectivos:

- En primer orden está la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 20/12/1948*, que en su artículo 1° indica que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos, consignando en el artículo 23°, el derecho al trabajo y al derecho sindical. *El Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos, Nueva York, del 16/12/1966* en su artículo 22°, 1 el Derecho de Asociación y a constituir sindicatos. *El Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, Nueva York, del 16/12/1966* en su artículo 8°, 1, a, c y d contempla el derecho a la sindicación y de la acción sindical, dentro del que está la negociación colectiva y huelga.

---

<sup>2</sup> LYON-CAEN, Antoine, *Droits Fondamentaux et Droit Social*, Dalloz, París, 2005, pp. 3 y 4.

<sup>3</sup> CHAMPEIL-DESPLATS, Veronique, *Les Droits et Libertés Fondamentaux en France*, Dalloz, París, 2005, pp. 26 y 27.

<sup>4</sup> PACHECO ZERGA Luz, *La Dignidad Humana en el Derecho del Trabajo*, Thomson Civitas, 1a. Ed., 2007, p. 29



Los derechos fundamentales no pueden ser modificados, abrogados ni aminorados en su valor por el hecho de ser trabajador y laborar bajo dependencia; y si ello ocurre, el afectado puede solicitar la tutela jurisdiccional para hallar la mejor satisfacción contra la lesión producida<sup>5</sup>, más si muchos de ellos han sido asimilados del Derecho Internacional Público a nuestra realidad jurídica.

El art. 55° de la Constitución menciona: "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", ratificando que la legislación internacional en su conjunto forma parte de nuestro derecho positivo interno, razón que tienen calado profundo para que nuestros jueces estén en aptitud de recoger tal normativa, más si esa autoridad jurisdiccional es autónoma (art. 139°, 2 de la Constitución), por lo tanto, no está adscrita ni pertenece al Ministerio de Justicia, al Primer Ministro ni a la Presidencia de la República, al existir una separación centenaria de Poderes Públicos, habiéndosele reservado al Judicial la decisión indelegable y única de administrar justicia. Esta repartición de las tareas políticas es la garantía mayor que el ciudadano a pie tiene para hallarse cobijado en una autoridad autónoma encargada de la tarea de administrar justicia, que no es otra cosa que la existencia de un proceso apto y al alcance de todo ciudadano que aparece según los términos de Guasp, como el instrumento capaz de acordar a éste el máximo de satisfacciones, ya que se ha construido una estructura jurídica destinada a remediar en derecho el problema planteado por la reclamación de una persona frente a otra.

Para el caso nuestro, esa autoridad ha sido la constitucional que con vitalidad ha redescubierto en el medio con sus resoluciones: en lo individual con la célebre STC, Exp. N°0976-2001-AA/TC, F.5, caso Llanos Huasco, indicando que estos "derechos tienen eficacia directa en las relaciones inter privados cuando estos derechos vinculan y, por lo tanto, deben ser respetados"; pues no "hay afirmación que autorice de que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de la protección constitucional adecuada (...) por la sola circunstancia de que emane de otros particulares o de grupo organizado de individuos (...). En lo colectivo, es a pulso que de la misma manera se ha abierto una fecunda producción jurisprudencial a ver en su momento.

## **5. LA LIBERTAD SINDICAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

<sup>5</sup> MANEREO PEREZ, Jose y FERNANDEZ AVILES, Jose Antonio, La Tutela de los Derechos Fundamentales, in, El Nuevo Proceso Laboral, cit., p. 796



La libertad sindical tiene su punto de partida en el derecho de asociación, según el cual dos o más personas colocan en común de manera permanente su actividad para la defensa de sus intereses, de modo que al final puedan compartir los beneficios obtenidos. Es la libertad de organizarse sin autorización previa para el logro de sus objetivos lo que la caracteriza (arts. 80° y ss. del CC y 2° y ss. del TUO-LRCT); de ahí que no hay modo de injerir en su actuar; por eso, el nombre reconocido de libertad sindical, ya que solo se unen quienes tienen intereses comunes por defender, libremente se asocian para ese propósito, y porque luego habrá un costo-beneficio laboral a obtener por esa unión.

La libertad sindical representa la autodeterminación que los trabajadores tienen para organizarse libremente a fin de lograr objetivos comunes, reivindicaciones concertadas, representar la interlocución de los trabajadores al pie del empleador; pero también de las políticas socio-económicas equivocadas del Poder Central, y para colmar todos estos actos es menester redactar y aprobar libremente sus estatutos, lugar donde se yergue la Constitución del grupo, proponer la elección de sus dirigentes, así como la dirección de su accionar, sin que esa determinación acarree consecuencias contra sus promotores, dirigentes y ex dirigentes, sea por pertenecer o no pertenecer o haber pertenecido al órgano sindical. De lo que se trata es que quien opta por adherirse a una organización sindical no puede recibir por ello represalias provenientes del patrón, del Estado o de otro órgano gremial. Es gracias a esta libertad plasmada que no podrá sufrir la organización injerencia patronal, estatal o de otras organizaciones en torno a su actuación; pero de la misma manera, se les acuerda otras prerrogativas para su mejor desenvolvimiento como la libertad de reunión, de manifestación, de contestación.

Son los arts. 28°, 2 de la Constitución y 2° y ss. del TUO-LRCT que apoyan de manera decisiva el desenvolvimiento de este derecho fundamental. Es indudablemente que ha sido el Derecho Internacional Público, el que más apoyo ha realizado en pro de este derecho-libertad (V., art. 23°, 4 de la Declaración y los Convenios OIT Nos. 87, 98, 151, etc.) y está garantizado, además, a la protección de no ser despedido a no ser que de por medio exista una causa grave de despido; asociado con el delito penal contra la libertad de trabajo (artículo 168° del Código Penal) y al proceso constitucional. La libertad si es una autodeterminación volitiva que el trabajador ejercita para formar sindicatos; y éstos ya constituidos para, a su vez, formar organizaciones de grado superior, en ninguno de los dos escenarios podría haber injerencias en contra de dicha decisión, ya que la ley postula que la agremiación ha de potenciar sindicatos independientes y fuertes; de ahí la protección legislativa ejercida a este derecho, siendo su tutela jurisdiccional individual, plural o colectiva, según el caso.



La lesión del derecho sindical es múltiple, puesto que la actividad sindical germina modificar lo "cotidiano" de la organización empresarial; siendo el motivo por el que la respuesta que las empresas realizan al respecto es impedir, condicionar, limitar, imponer, sancionar, etc. a los promotores, a los afiliados, dirigentes y ex dirigentes de la organización; por eso, la doctrina constitucional con el ánimo de favorecer la institución sindical ha acordado este capítulo protector para fortalecer al gremio como contrapoder al poder omnímodo del empleador; pero de la misma manera, de contrapoder a las políticas socioeconómicas erradas del Poder central; en fin, pueden afectarse los intereses de un trabajador, de un grupo de ellos y hasta del total de adherentes; pueden ser mixtas al ofender al individuo y al sindicato indistintamente –caso típico de afectar de cualquier modo al secretario general de la organización- ; la ofensa puede ser directa o indirecta. Por todo ello, es contrario a este principio obstruir o entorpecer el empleador o un tercero esta libertad sindical, ya que con ella se auspicia la acción sindical y su tutela se proyecta hacia otros derechos colectivos como son el de negociación colectiva, huelga, participación, diálogo social, concertación, etc. En otros términos, hablar de derecho sindical es hablar igualmente de estos otros derechos.

## 6. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE TRABAJO, DERECHO FUNDAMENTAL

Postura consolidada es, que las negociaciones colectivas de trabajo fueron anteriores al nacimiento del Derecho del Trabajo, y hay quienes afirman que fue por su desbordamiento que en sus inicios se ejerció con asonadas, tomas de fábricas, revueltas y hasta revoluciones obreras –Comuna de París- que urgió crear un derecho llamado a encausar cuanto acontecía en su interior o dominio: ese ha sido el Derecho laboral.

Es por su partidario beligerante que las convenciones colectivas representan la institución laboral más perfeccionada del Derecho Laboral. Se tienen las convenciones a nivel de empresa, rama de actividad, territoriales, bipartita, tripartita, interprofesionales, hasta llegar al diálogo social, pasando por la concertación social. Nuestro país, retardado como está en los asuntos sociales, dentro del ámbito privado solo da crédito y favorecimiento a la convención colectiva a nivel de empresa, es decir, a las negociaciones "familiares", prohibiendo de *facto* las otras (artículo 46° de la LRCT); y en el sector público el aletargo verificado es mucho peor, al haber permanecido por prolongadas décadas dentro de la más absoluta marginalidad en sus dominios socioeconómico-laboral.





A tener en consideración, que son los artículos 2°, 13 y 28°, 2 y 44 de la Constitución que apoyan de manera decisiva el desenvolvimiento de este derecho fundamental, para el sector público y privado; pero son su apoyo mayor, los convenios OIT N° 87, 98, 1551 y 154, sobre la negociación colectiva de trabajo.

Evidentemente, este reconocimiento al más alto nivel normativo deriva del hecho que la negociación colectiva cumple un rol esencial para la efectividad del derecho de libertad sindical y, en general, para el logro de la igualdad sustancial, pues contribuye a fomentar la paridad negocial, a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las personas, al reparto equitativo de la riqueza que genera el país, a la formación de cuadros para la vida social y política, convirtiéndose, por lo tanto, en un instrumento esencial para la democracia. Acaso lo más importante de esta institución sea que, gracias a ella se ha logrado la *adulter* del Derecho del Trabajo, así como del proyecto de vida y de trabajo de los asalariados del mundo. Solo constatar cuántas horas de trabajo y cuál fue la remuneración, así como las esperanzas de vida de los iniciales trabajadores y a las que acceden hoy los trabajadores, para dar cuenta del enorme progreso que para la vida y prosperidad del hombre y la humanidad ha ejercido de manera directa y decidida las negociaciones colectivas de trabajo.

## 7. DEMOCRACIA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva es una de las modalidades del diálogo social más extendidas en las democracias modernas. No es posible concebir una democracia sin negociación colectiva ni diálogo social pues son una expresión del principio del pluralismo social y pieza central del sistema democrático. Un gobierno democrático tiene la obligación de propiciar un clima de diálogo y de concertación social en el ámbito de las relaciones laborales. La democracia no consiste sólo en elecciones sino en que en los centros de trabajo privados y públicos se escuche la voz de los ciudadanos que trabajan, que la ciudadanía tenga expresión en el ámbito laboral, que se experimente en el día a día, que se reconozca al que trabaja la dualidad de cualidades que de manera intrínseca posee: trabajador y ciudadano; que a través de ese diálogo se mejoren sus condiciones materiales y morales; en fin, tener en cuenta que el grueso de personas que viven en un país son trabajadores, por ende, con ocasión de su número puede hacerse oír sus demandas, así como las voces de enmienda de las erradas políticas de Estado. Los trabajadores agrupados no solo representan un contrapoder contra el poder omnímodo de las empresas donde laboran; sino también, un contrapoder contra las malas políticas estatales. No es gratuito constatar que gracias a las convenciones colectivas de trabajo fue posible hacer madurar tanto el derecho de los trabajadores como el Derecho del Trabajo,



se permitió la constitucionalización de los derechos sociales y fue posible modular también los derechos políticos del modo como se les conoce hoy en día.

Es el motivo por el que los artículos 4 de la Convención OIT N° 98, ratificado por el Perú, así como el numeral 2 del 28 de la Constitución establecen que el Estado debe asumir el rol de promotor de las convenciones colectivas de trabajo, paso inicial para favorecer encuentros entre los diversos sectores sociales a fin de que la participación social en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas no sea una lejana palabra, mecanismo único hallado en los últimos tiempos para lograr la inclusión social, la concertación y el diálogo social. Es el Art. 2 del Convenio 144 de la OIT que nos hace recordar que "poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores..." es imperativo, al mismo tiempo que la Recomendación 152 (consultas tripartitas), señala la importancia de celebrar consultas sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas, dejando constancia que las consultas a que se refiere el Convenio 144 no imponen la búsqueda de un acuerdo, sino que tienen la finalidad de ayudar a la autoridad competente para que pueda tomar una decisión. Al respecto es célebre la frase de Norberto Bobbio de que "La democracia debe llegar a la administración pública y a la empresa".

La OIT señalan que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar entre empleadores y trabajadores el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo (Convenios 98, 151 y 154). La negociación colectiva no es un costo u obstáculo para el reajuste de las empresas y el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, ya que el Preámbulo de la OIT consigna que el *trabajo no es una mercancía*.

De otro lado, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son principios y derechos fundamentales en el trabajo. Entre las muchas virtudes de la negociación colectiva está la de promover modelos equitativos de distribución de ingresos, así como la armonización de las condiciones de trabajo; de ahí que los países con fuertes instituciones de negociación colectiva son los más prósperos del planeta. Así, países como Portugal con 15% de tasa de sindicalización y España con 16% cobertura con sus negociaciones colectivas al 94% y 82% de sus trabajadores; Francia, con el 8% al 93%, Dinamarca con el 80%, Suecia con el 78% y Finlandia con el 74%, su cobertura es del 80% y 90%, respectivamente.

País	Tasa de sindicalización	Cobertura de NC	Tipo de negociación
Austria	35%		98%
			Sectorial



Bélgica	55%		96%	
Sectorial				
Portugal	15%		94%	Sectorial
Francia	8%		93%	Sectorial y a
nivel de Empresa				
Suecia	78%		90%	
Sectorial				
Finlandia	74%		90%	Sectorial
Holanda	22%		89%	Sectorial
España		16%		82%
Sectorial				
Dinamarca	80%		80%	Sectorial
Italia	34%		80%	Sectorial
Alemania	22%		64%	Sectorial

Instituto Europeo de Sindicatos (ETUI); [www.worker-participation.eu](http://www.worker-participation.eu)

## I. Trabajadores públicos según la legislación peruana

### 1) En la Constitución Política del Perú

El trabajo en el sector público está regulado con el ejercicio de un empleo público independiente de los vaivenes de las fuerzas políticas y otro que es sumergido a éste; por lo tanto, cada país ha ordenado esta prerrogativa, encontrándose el nuestro dentro de los primeros, poseyendo jerarquía constitucional su desempeño (Capítulo IV de la norma fundamental que precisa quiénes son "funcionarios y trabajadores públicos" (artículo 39), su sometimiento a "la carrera administrativa" (artículo. 40), establece la "responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos" (artículo 41) y sus derechos (art. 42). El artículo 39 establece que estos servidores están al servicio de la Nación, es decir, a palabras de Marcial Rubio (están al servicio) "de la corporación políticamente organizada de peruanos." Es la razón por la que los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza no están comprendidos en la carrera administrativa, se excluyen a los que laboran en las Empresas del Estado o sociedades de economía mixtas.

El Tribunal Constitucional, en los casos "Ley de Servicio Civil" como en la "Leyes de Presupuesto", señala que el *derecho de sindicación* garantiza que los trabajadores constituyan organizaciones laborales tendientes a representar sus intereses, que se vertebra con su acción sindical en el proceso de negociación de las condiciones de trabajo con sus empleadores. En consecuencia, el artículo 42, hoy debe interpretarse que, al reconocer el derecho de sindicación y huelga de los trabajadores públicos, también se le reconoce el derecho a la negociación colectiva, en virtud del artículo 28.2 de la Constitución y en aplicación del bloque de constitucionalidad del artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y artículo 7 del Convenio 151 de la OIT.



## 2) **Respecto al número de trabajadores del sector público,**

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo existe 1' 353, 859 trabajadores en el sector público, de los cuales el mayor número de trabajadores del sector público, 274, 238 están contratados bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios-CAS; 244, 389 bajo el régimen laboral público general, aprobado por el Decreto Legislativo 276; 165, 590 bajo el régimen privado general, aprobado por el Decreto Legislativo 728; 144, 678 bajo el régimen especial del magisterio, Ley 29944; 122, 881 bajo el régimen especial de la Policía Nacional del Perú, seguidos por otros regímenes especiales, dentro de los que sobresalen el alto número de contratación bajo locación de servicios, es decir, sin vínculo laboral (206, 541 en el 2018).

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo / OGETIC / Oficina de Estadística, año 2018

## IV. **La negociación colectiva de los trabajadores públicos**

### 1) **Breve recuento histórico de la negociación colectiva en el Perú**

Para el conjunto de los trabajadores de la administración pública en nuestro país primó una política de imposición vertical y autoritaria, pues el Estado establecía unilateralmente las escalas salariales, la valorización de puestos, las condiciones de trabajo y demás derechos y beneficios, sobre los que no se podía discutir ni negociar, en lo individual y menos en lo colectivo, ignorando así la voz de sus servidores como parte de nuestra débil democracia afectada por sucesivos gobiernos dictatoriales, e incluso durante gobiernos de origen democrático tampoco entendieron sus necesidades. Lo corrobora el Decreto Ley 11377, de 29 de mayo de 1950, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, dictado por la Junta de Gobierno que presidió Manuel Odría, que estableció un Cuadro de Categorías para los denominados servidores civiles que determinaban sus remuneraciones sobre el que no era posible negociación alguna, ya que, además, prohibió expresamente el derecho de sindicalización y de huelga (art. 49°).

El Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, dictado por un gobierno de origen democrático (Fernando Belaúnde), prohibió también negociar a las entidades públicas con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, por implicar incrementos remunerativos o modificar el Sistema Único de Remuneraciones (art. 44°); no obstante, se dictaron leyes que establecieron procedimientos especiales para la negociación colectiva en el ámbito municipal y local, que dieron origen a una



sólida tradición negocial hasta el 2014 que fueron derogadas en el gobierno de Ollanta Humala.

De otra parte, las Leyes del Presupuesto del Sector Público de los años, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, prohibieron a todas las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales negociar colectivamente reajustes o incrementos de remuneraciones, bonificaciones y asignaciones de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento, prohibición que abarcó la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, compensaciones económicas y beneficios de toda índole.

En el gobierno de Humala se dictó la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, promulgada el 3 de julio de 2013, que restringió con carácter general la negociación colectiva a sólo las condiciones de trabajo, y prohibió al igual que los anteriores gobiernos negociar sueldos, compensaciones económicas, aguinaldos, la valorización de los puestos, entre otros, lesionando así el derecho de negociación colectiva.

## 2) La normativa reguladora

El artículo 28 de la Constitución reconoce que todos los trabajadores tienen derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga: "El Estado reconoce los derechos de sindicalización, 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." Por su parte el artículo 42 reconoce que los servidores públicos gozan de los derechos de sindicación y huelga. A estas glosas constitucionales adrede se les acordó una interpretación aislada y restrictiva, induciendo a entender que los servidores civiles no tendrían derecho a la negociación colectiva. Es el Tribunal Constitucional que ha señalado que debe interpretarse sistemáticamente los artículos 28º y 42º de la Constitución, y concluye que los servidores públicos tienen derecho a la negociación colectiva, toda vez que el primer de los artículos mencionados reconoce de manera expresa dicho derecho a todos los trabajadores, entre los que se encuentran los trabajadores públicos, mientras que el segundo no los excluye expresa o implícitamente a este grupo de trabajadores. En virtud de ello, no basta con el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, sino que además es necesario de fomentarla en la administración pública, para realizar



procesos de diálogos encaminados a lograr acuerdos, contratos o convenio colectivos, con el objeto de mejorar las condiciones de trabajo y de empleo. El Tribunal Constitucional señala que "(...) el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (Expediente N° 0785-2004-AA/TC, fundamento 5, caso COSAPI S.A.).

En su configuración legal, la Ley de Servicio Civil, en su artículo 40° reconoce los derechos colectivos previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo y los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú; pero al mismo tiempo estableció la inconstitucional restricción de negociar condiciones de naturaleza económica en los términos siguientes: "Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten. De la aplicación de la presente ley". Con las Sentencias del 3 de setiembre de 2015 (Caso Leyes de Presupuesto) y del 26 de abril de 2016 (Caso Ley de Servicio Civil) el Tribunal Constitucional ha destacado el papel fundamental que cumple la negociación colectiva en nuestra sociedad, tal lograr el bienestar y la justicia social; por lo tanto, constituye un medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los derechos económicos y sociales que les son propios; para ello, reconoce que la negociación colectiva debe incluir la posibilidad de negociar remuneraciones porque es parte de su contenido esencial. En efecto, el artículo 2° del Convenio 144 señala que para efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: fijar condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores o lograr todos estos fines a la vez".

## 8. POSICIÓN JURISDICCIONAL CONSTITUCIONAL

A su turno, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siguiendo el cauce contradictorio de la normativa positiva tiene las siguientes posturas:

- La STC, Expediente N° 1035-2001-AC/TC, caso Municipalidad de Breña, amparó la acción de cumplimiento de las negociaciones entabladas a la luz



de los Decretos Supremos 003-82 y 026-82-JUS, al considerar que los negociadores habían respetado el principio de legalidad.

- La STC, Expediente N° 1663-2003-AC/TC, caso ESSALUD, desestimó la acción de cumplimiento de las negociaciones entabladas, aduciendo que el Decreto Legislativo 276 prohíbe negociar colectivamente.
- La STC, Expediente N° 0008-2005-PI/TC, caso Inconstitucionalidad de la Ley 28175, Ley Marco de Empleo Público, por primera vez indicará que la negociación colectiva es un derecho constitucional contemplado en el artículo 42 de la Constitución, más cuando el Perú ha ratificado el Convenio OIT 151. Que la negociación colectiva no es un derecho absoluto; sino sujeto a límites; que debe sujetarse a un presupuesto equilibrado y equitativo; que las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado (artículos 28, 2 y 77 de la Constitución). Que, corresponde al Congreso de la República realizar la regulación normativa antes indicada.
- La STC, Expediente N° 1417-2005-AA/TC, caso tipo de normas constitucionales. Consigna que la Constitución tiene dos tipos de normas: a) las normas reglas y b) las normas principios. Por las primeras ya contienen mandatos concretos de carácter autoaplicativos y son, consecuentemente, judicializables. Las segundas son mandato de optimización, normas abiertas, de eficacia diferida, al requerir de intermediación de una norma legal (norma de nivel primario) para alcanzar plena concreción y ser susceptible de judicialización; o sea, para ser exigible. Es esto lo que requiere la negociación colectiva de trabajo en el ámbito público, misión impostergable del Congreso de la República.
- La STC, Expediente N° 02566-2012-AC/TC, caso ordenar el arbitraje potestativo a una entidad pública, al no haberse producido acuerdo en la etapa del trato directo. Sostiene que el Comité Sindical de la OIT, sobre la negociación colectiva en el sector público ha dicho que "ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública. Hace referencia a las leyes del presupuesto y al equilibrio presupuestal (artículo 77). Que el límite a estas negociaciones colectivas es legítimo, al prohibir incrementos, bonificaciones y beneficios de toda índole. Pese a todo, se pronunció a favor del arbitraje potestativo, con carácter vinculante. Que, los incrementos remunerativos deben cubrirse con recursos directamente recaudados. Antes, el Tribunal había hecho lo propio para los trabajadores del sector particular con la STC, Exp. N° 03561-2009PA/TC.
- Las STC, Expedientes N° 03561-2009-PA/TC y 02566-2012-PA/TC, establecieron que el fin indiscutible de la negociación colectiva de trabajo es armonizar los intereses contradictorios de las partes.
- La CAS LAB, Expedientes N°11748-2014, Lima, del 09-03-2017, permite la negociación colectiva, como titular, a las organizaciones de grado superior.



- La STC, Expediente N° 0003-2013-AC/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013PI/TC, caso del cuestionamiento de las normas presupuestarias de 2012 y 2013, promulgadas con marcada injerencia patronal para impedir la negociación colectiva de sus trabajadores en su sector. Resolvió indicando que la negociación colectiva es un derecho implícito del artículo 42 de la Constitución; sin embargo, el derecho es solo negociar en el marco de un proceso de diálogo; a debatir de buena fe; y no es el derecho a la obtención efectiva del convenio; del acuerdo; del producto de la negociación; ni a la obtención de beneficios como consecuencia necesaria, obligatoria o automática. La negociación colectiva está sujeta al cumplimiento de principios de reglas presupuestales, así como al proceso presupuestario y su lógica. Todo ello es así, porque participa el Estado; porque de por medio se tratan remuneraciones y otros beneficios relacionados con el manejo presupuestario del Estado. Que existen principios y bienes jurídicos preferentes que pueden desplazar o reducir el alcance de la negociación colectiva, aun cuando corresponda estimular la negociación colectiva como derecho fundamental. Marcó la frontera de la restricción a la prohibición absoluta de la institución en temas económicos en el sector y vaticinó, sería posible su prohibición en caso de crisis económica, permitiendo negociar cada dos o tres años. El Tribunal planteó una definición amplia de negociación colectiva, según la cual se reconoce a los servidores y empleadores el derecho a regular *"conjuntamente sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo"*<sup>6</sup>. Con relación al objeto materia de negociación, estableció que el concepto de condición de trabajo (la materia negocial por excelencia) *"es uno de amplio alcance, sujeto a un proceso de mutación y enriquecimiento constante"*<sup>7</sup>, el cual puede implicar, entre otros puntos, *"la posibilidad de que entre servidores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones"*<sup>8</sup>. Estas sentencias se dictaron con la *vacatio sententiae*, para aplicarse en la primera legislatura del 2016-2017, es decir, a fines de 2017; hecho no ocurrido, a la fecha.
- Las sentencias de los Expedientes N° 0025-2013-PI/TC; 003-2014-PI/TC, 008-2014-PI-TC, 0017-2014-PI/TC tienen que ver con la inconstitucionalidad de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil que, a su vez, marcó su propio cuestionamiento al impedir la negociación colectiva de trabajo para los servidores del Estado; al mismo tiempo que permitió el derecho de sindicación y de huelga, obviando que esta trilogía de derechos está considerado bloque constitucional sindical. En la misma línea argumental señalada en las sentencias normativas anteriores, el Tribunal señaló que las disposiciones legales que prohíben la negociación de compensaciones no

<sup>6</sup> Fundamento Jurídico (FJ) 53 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>7</sup> FJ 60 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>8</sup> FJ 62 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.





económicas son inconstitucionales<sup>9</sup>; por ello, se concluye que para el Tribunal Constitucional, a los/as servidores/as del sector público les asiste el derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones.

- Ahora bien, en ambos casos, el Tribunal ha señalado que, en tanto el derecho a negociar colectivamente es uno de configuración legal, este puede estar sujeto a determinadas restricciones legales<sup>10</sup>; sin embargo, tales límites deben ampararse en un derecho o bien constitucionalmente protegido y respetar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>11</sup>. Dentro de este nuevo e inédito panorama, el Tribunal Constitucional consideró conveniente –y necesario– exhortar al Congreso de la República emita una nueva regulación sobre la negociación colectiva de los servidores del sector público, dentro el plazo de un año<sup>12</sup>, lamentable ya vencido por una serie de razones, habiendo sido una de ellas el entrampamiento que el mismo Poder Ejecutivo realizó observando casi todos los artículos de la autógrafa de los proyectos de Ley Nos. 656/2016-CR, 965/2016-CR,

---

1142/2016-CR, 1271/2016-CR, 1537/2016-CR, y 1271/2016-CR, tiempo ganado para, a su vez, él mismo presentar el Proyecto de Ley N° 3841/2018PL, así como más recientemente, promulgar el Decreto de Urgencia 0142020.

En conclusión, para el Tribunal Constitucional la negociación colectiva en el sector público es un derecho constitucional; pero su ámbito, delimitación, condiciones de su ejercicio, así como sus limitaciones y restricciones se establecen por ley. *Es un derecho sujeto a configuración*, vale decir, que es una ley y no la Constitución, la que debe precisar sus alcances, formas y mecanismos, ya que se requiere de un margen de discrecionalidad que corresponde al Poder Ejecutivo llevarla a cabo. Finalmente, precisa que el Poder Legislativo deberá tomar en consideración:

- a) Debe preverse la información económica, financiera y presupuestal en favor de los trabajadores al negociar.
- b) Puede participar una autoridad pública cuando se discutan temas remunerativos o económicos; deberá efectuar también los límites dentro de los cuales se puede arribar a acuerdos. El Tribunal no apuesta por el arbitraje potestativo.

---

<sup>9</sup> FJ 190 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

<sup>10</sup> FJ 57 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto y FJ 161 y 162 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

<sup>11</sup> FJ 177 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

<sup>12</sup> Numeral 2 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto y numeral 4 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.



- c) La legislación puede definir modelos de negociación centralizada, sectoriales o descentralizadas; incluso modelos mixtos, combinando niveles de negociación.
- d) La autonomía de las partes no puede ser absoluta, al participar la Administración Pública, debiéndose indicar los márgenes en que las partes pueden negociar cláusulas económicas.
- e) La legislación, necesariamente debe poner salvaguardas que tutelen los principios presupuestales de equilibrio presupuestal, asignación equitativa, eficiencia y satisfacción de necesidades básicas.
- f) Cualquiera que fuese el modelo adoptado por el legislador, la aprobación final de condiciones económicas requiere de la aprobación parlamentaria. De esta manera se asegura que dichos montos sean compatibles con el presupuesto general de la República.

Así, pues, el Tribunal Arbitral, cuando actúe debe sujetarse al marco jurídico, ya que después existirá un control del Tribunal Constitucional (STC, Expediente N° 6167-2005-PH/TC).

De otro lado, el Tribunal auspicia se promueva remuneraciones bilaterales para retener a su personal más idóneo; por lo tanto, no es solo a través de las negociaciones colectivas que es posible el incremento de remuneraciones.

Estas sentencias se dictaron con la *vacatio sententiae* de modo que pudieran aplicarse en la primera legislatura del 2016-2017, es decir, a fines de 2017; pero no fue así, lamentablemente.

Todo esto hace sugerir que el Tribunal Constitucional ha sido activo después de dictarse la Ley Servir N° 30057 que, como ha quedado dicho, regula de manera directa lo atinente a las relaciones colectivas del sector público; pero negando la juridicidad intrínseca que debe tener el marco legal institucional, haciendo dudar la consagración del diseño normativo mismo; en ocasiones vaciando el contenido jurídico a la negociación colectiva, cuando con insistencia se consigna que de una negociación colectiva no necesariamente se debe esperar su resultado, debido a que todo debe guiarse por el diálogo de las partes; sin embargo, hay que preguntarse por un instante si un diálogo dentro de las relaciones colectivas de trabajo que en sí mismo son peticiones, negociaciones, conflictos y acuerdos, podrían quedar ese diálogo en un prolongado statu quo; y, si la respuesta es positiva, dentro del alcance de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, habría que concluir entonces que la negociación colectiva no pueda arribar a ningún logro y, si eso es lo loable dentro del criterio constitucional, la repregunta que se formula es cuál es el objeto de una negociación colectiva. Está de la misma manera el sustento presupuestal que hasta el cansancio es expuesto, y que, por lo que sabemos, por décadas no se ocupa de las remuneraciones de los trabajadores, excepción hecha de algunas reparticiones estatales; para el resto que son la



mayoría el Estado jamás se ha ocupado de la remuneración presupuestal de sus servidores. Esto es exactamente lo que se verifica; por lo tanto, la figura jurídica más importante del Derecho del Trabajo que es la negociación colectiva de trabajo, gracias a la cual las relaciones de trabajo han adquirido madurez no puede merecer tanto desaliño si es que deba respetarse lo expresado por la Ley, la Organización Internacional de Trabajo y la razón de ser de su propia naturaleza jurídica, en el entendido de que aquélla supera a la Ley, por tratarse de un simple mínimo social. Sin ser sutil, de manera directa debemos afirmar que estamos ante la negación a una efectiva negociación colectiva en el sector público bajo el supuesto fiscal y de la Ley General del Presupuesto, estigma jurídico no resuelto por las Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes analizados, más cuando de un lado sumerge a la institución a las instituciones constitucionales que albergan a la negociación colectiva; pero a renglón seguido, al rol del presupuesto público en lo atinente a la negociación colectiva. Se habla de la prevalencia de la Constitución; pero colocando candados a ésta, al ponerla frente a frente con la disciplina fiscal.

Como ya se señaló, la Ley Servir N° 30057 versó sobre el derecho sindical y de huelga, obviando a la negociación colectiva, omisión grosera si se tiene en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al desarrollar lo atinente a las relaciones colectivas solo abarca al derecho sindical, puesto que es la piedra angular para apoyar a los otros dos derechos fundamentales señalados. O sea, que la regulación del derecho sindical lleva consigo al derecho de negociación colectiva y al de huelga, respectivamente. Es decir, la regulación legislativa daba a entender que, al no hallarse contemplada la figura jurídica de la negociación colectiva en la Ley; entonces, la misma no debía no tenía por qué merecer atención alguna. Quería decir, que lo implícito para el legislador no tenía cabida dentro de este mimetismo jurídico.

Lo anecdótico es que en nuestro país lo expresado por el Tribunal Constitucional, algunas veces su voz es escuchada; empero, cuando intereses superiores están en juego dicha voz es dejada sin tutela, que es lo que lastimosamente acontece hasta la fecha, debiendo decir que es el Estado el que ahincadamente soslaya el derecho laboral de sus servidores.

Acaso lo trascendente sea que el Tribunal Constitucional ha dispuesto que sea el Congreso de la República el que se encargue de dirimir el problema de la legislación de la convención colectiva de trabajo del estamento público, que se ha encontrado entrampado en el escenario legislativo y que, a través del presente documento tratamos de desenmarañar a la luz de la normatividad y, sobre todo, la posición de la Organización Internacional de Trabajo, sin soslayar la jurisprudencia constitucional tejida al respecto para dar el lineamiento que las relaciones colectivas de trabajo del sector público reclama.



## 9. PROBLEMAS ACTUALES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En opinión de Juan José Martínez Ortiz, cinco son los problemas que agobian las negociaciones colectivas en el sector público: a) *endeble marco jurídico de sustento*, en parte porque el derecho en mención es restringido por el contexto presupuestal, pese al marco constitucional que lo apoya a partir del 2005; sin embargo, por tratarse de un derecho de configuración legal para su eficacia urge de una Ley explícita; b) *poca transparencia*, ya que el Ministerio de Economía administra "partidas restringidas" que sirven de soporte económico para colmar los egresos económicos de ciertas negociaciones colectivas concluidas, egresos no reportados, afectando así la política general remunerativa, generando riesgo presupuestal, desconfianza; por eso que, en los portales de transparencia deberían figurar dichos pagos; c) *agudiza diferencias salariales*, en virtud de que las empresas estatales son las que acceden a mejores beneficios remunerativos respecto del resto de servidores del Estado. La solución a este problema son la negociación colectiva descentralizada y, por excepción, las sectoriales (salud, educación); d) *no mira la negociación colectiva los resultados producido por las entidades ni a la ciudadanía*, ya que ésta debe ser un diálogo, a simplemente negociar; y no tanto a lograr un producto o resultado, tal como el Tribunal Constitucional lo tiene concebido; y, e) *falta de respeto al proceso presupuestario y al bloque de constitucionalidad presupuestaria*, ya que según el Tribunal Constitucional, las negociaciones colectivas deben respetar lo anteriormente dicho, sintetizados en: i) evaluar ex ante la situación económica del sector público y del sector o entidades involucradas; ii) articular el proceso negocial con el presupuestario. Se requiere de etapas, plazos y fechas para permitir dicha articulación. La vigencia debe ser de dos a tres años; y, iii) concordancia presupuestal de los productos negociales, a fin de respetar los parámetros de este orden<sup>13</sup>.

Bien que el autor consultado tiene razón en su análisis, sin embargo, los problemas abordados no son los únicos, ya que hay que agregar: i) el Estado patrón ha generado un caos contractual y remunerativo del que no puede liberarse; por lo tanto, está en su disposición mejor acordar de manera centralizada las regulaciones fácticas a estos dos asuntos básicos de la organización patronal; ii) si desde el punto de vista constitucional, el derecho de la negociación colectiva forma parte de la libertad sindical, no es de esta manera que lo ha entendido el Estado-patrón, ya que de modo reiterativo reguló las relaciones colectivas de sus trabajadores de manera limitado, solo regulando el derecho sindical y la huelga, no así a la negociación colectiva, con el afán de no reconocer que el derecho sindical es un

<sup>13</sup> MARTÍNEZ ORTIZ Juan José, La Negociación Colectiva en el Sector Público: Necesidad de Regulación Equilibrada, in Revista Laborem, No. 22-2020, p. 117.



derecho de actividad integrado en el derecho fundamental a la libertad sindical subsume a los otros: estamos frente a un bloque constitucional sindical; iii) este derecho sindical y, por correlato el convencional fueron sometidos al impertérito Derecho Administrativo, imponiendo el Estado-patrón de manera unilateral lo que a su juicio debían corresponder a sus trabajadores vía la negociación colectiva: es clara la reserva de negociación; pero para ciertas materias, y en la que las remuneraciones están vedadas; iv) no apuesta por la autonomía colectiva en lo concerniente a las negociaciones colectivas; v) quiere subsumir las negociaciones colectivas en un solo derecho subjetivo comprendiendo a sus servidores públicos y privados, pese a que cada uno de ellos posee su propia regulación normativa convencional que debe y tiene que ser respetada; vi) es esquivo en equilibrar la naturaleza estatutaria de sus servidores con la función pública, tanto así que ni adopta la decisión de mejorar las condiciones laborales de sus servidores; como tampoco de la sociedad en su conjunto; vii) principios como el de transparencia, participación y publicidad, importantes para acordar el diálogo social encaminado a desarrollar los servicios públicos bajo su control, por ese monopolio del Poder Público no se desarrollan; por ende, la funcionalidad de éstos se mantienen en la "nevera".

## 10. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA QUE ANHELA TENER EL SECTOR PÚBLICO Y LOS TRABAJADORES

La negociación colectiva de trabajo es anterior al nacimiento del Derecho de Trabajo, puesto que nació casi al iniciarse el industrialismo con la invención de la máquina a vapor, a cargo de James Watts (Glasgow – Inglaterra, 1776), originando la Primera Revolución Industrial y del maquinismo; pero también, la instauración de un proceso productivo promiscuo, dado que derechos ínfimos fueron acordado al nuevo operario, las condiciones de trabajo fueron envilecidas, las remuneraciones aminoradas, de tanta crueldad que por entonces las esperanzas de vida era de 30 años. Ante tan sombrío panorama socio-económico de los aurales trabajadores, la magia de la fuerza obrera, la esperanza por mejorar y hasta revertir las cosas, las banderas de lucha que por doquier se lucían hizo aparecer como herramienta eficaz a las negociaciones colectivas, que nacen en 1873 para ordenar las tarifas de los impresores alemanes, con las cuales se pretendió salvar la situación dispar de los menores trabajadores, luego el de las mujeres; abriendo espacios para que otros derechos laborales pudieran ser arrancados del estamento empresarial. No olvidemos que por entonces no existían normas de protección ni nada que regulase estas iniciales relaciones de trabajo, razón que con prontitud salieron de control por la fuerza y pujanza laboral desbordante, obligando crear un Derecho encargado de canalizar estos conflictos, surgiendo, finalmente, el Derecho Laboral.



El carácter de derecho universal del derecho de negociación colectiva y su titularidad por todos los/as servidores/as, tiene como todo derecho sus propias excepciones; a saber, los trabajadores de dirección, confianza, miembros de las fuerzas armadas y policiales, jueces, fiscales, entre otros, a los que el presente Proyecto no se ocupa; pero volviendo a los directamente beneficiados, es de reiterar como ha sido indicado, que durante un buen tiempo este derecho ha estado aletargado, apoyado por argumentos deleznable. Así, se ha sostenido que trabajar para el sector privado y hacerlo en el público constituyen divisiones internacionales del trabajo irreconciliables, razón por la cual los beneficios acordados en un sector, no necesariamente deberían serles extendidos al otro; se sostuvo que el servidor público al trabajar para la nación, compuesto por todos los que vivimos en un territorio preestablecido, ante quien podría negociar y si la respuesta era positiva, quien habría de responder por los logros obtenidos por la negociación, si dentro de esa nación estaban incorporados igualmente los artífices de la petición; se ha indicado que la presencia del Estado como empleador vela por el interés público; por consiguiente, en nombre de ese interés es imposible negociar condiciones laborales de los directamente involucrados, debido a que entre ambas partes lo que existe es un acto-condición que el servidor público ha hecho suyo para lograr dicho interés público; se ha sostenido que el Estado entabla con sus servidores relaciones de sujeción especial y con el consiguiente tratamiento de una protección legal bajo los parámetros del Derecho Administrativo; que al estar presupuestados los gastos que emanan del Estado, dar cabida a reclamos salariales es alterarlos y desequilibrarlos, con graves consecuencias, ya que por acordar mejoras económicas a los servidores del Estado podrían quedar de lado otros gastos públicos de mayor consideración. Por este dilatado debate, a los servidores públicos, a lo sumo, se les han reconocido derechos laborales individuales; no así los nacidos de las relaciones colectivas de trabajo.

Por lo antes mencionado, ha existido en sus inicios una conducta legislativa divergente entre los derechos acordados a los trabajadores del sector privado y los reservados a los del sector público; sin embargo, de forma progresiva ha ido ejerciendo un tránsito de derechos de uno al otro sector; por lo tanto, lo atinente a la negociación colectiva de trabajo no podía ser la excepción. Así, de la inicial intolerancia que el señalado derecho tuvo en el sector particular, en forma progresiva se admitió y en el momento actual existe una expansión del señalado derecho. Algo parecido se ha presentado con la inicial prohibición del derecho colectivo para los servidores público, ahora admitido como derecho conformante del bloque constitucional sindical.

Afortunadamente, para mejorar el reconocimiento progresivo del derecho de negociación colectiva para los servidores públicos ha debido aprobarse instrumentos internacionales provenientes de la OIT, universalizarse las declaraciones sobre los Derechos Humanos y, finalmente, ser reconocido este



derecho en diversas constituciones políticas del orbe, tal como ha acontecido en el medio. Sin embargo, lo categórico ha sido que no obstante la prohibición a negociar colectivamente el sector público, la institución se impuso de *facto*, imponiéndose históricamente la razón, evidenciado con ello que los conflictos laborales subyacen a toda relación cuyo objeto es aprovechar el trabajo ajeno. De hecho, a partir de estos fenómenos y como ya fue relatado, ha sido gracias a la pujante actividad jurisdiccional constitucional que luego de observar que sin ningún rigor jurídico, con absoluta indiferencia, y hasta coerción gubernamental por no regular lo atinente a las relaciones colectivas de sus servidores, que empezaron a pronunciarse de modo favorable a la titularidad del derecho de negociación colectiva de los servidores públicos, sin antes expresar algunas reservas, cuando han señalado que tal reconocimiento no implica desconocer la existencia de peculiaridades que poseen tales negociaciones, que para su admisibilidad deben armonizarse con los principios de previsión y provisión presupuestaria, que toda negociación colectiva puede solo arribar a determina actitud dialogante más no al producto que en sí mismo debe arribar dicho diálogo que es la convención colectiva o cuando establece patrones rígidos dentro de los cuales deberá transitar la mencionada negociación.

En concreto, la legislación peruana ha negado históricamente la posibilidad de los servidores estatales de negociar sus remuneraciones, sobre la base de la supuesta protección del interés público y el equilibrio fiscal, y la promulgación de las Leyes que regulan el presupuesto general de la República, ha colocado su grano de arena al normar el contrato de servicios administrativos y la Ley Servir, restricciones que representan una clara demostración de que al Estado-patrón le ha resultado mucho más cómodo restringir el derecho convencional a este vasto universo de trabajadores, antes que dar prueba de viabilidad del equilibrio entre el equilibrio fiscal y el derecho subjetivo de quienes laboran en la función pública, acordando a sus servidores el irrestricto derecho de negociar colectivamente con él.

Al demostrar el Estado-patrón que ignoraba abiertamente el bloque constitucional sindical y con ello la autonomía de la negociación colectiva en el sector público, adoptó una innegable postura antinegocial que el Tribunal Constitucional ha revertido, y de ese modo nos está permitiendo hacer cambiar esta errada postura legislativa que por más de 70 años se ha mantenido en pie.

Lo anteriormente dicho es anecdótico, ya que en el Perú el nivel de efectividad del derecho a la negociación colectiva no es el mejor. La cobertura de la negociación colectiva apenas supera el 5% de la PEA ocupada; aunque en los últimos años se ha incrementado este propósito negocial, sin llegar por el momento a aminorar la enorme brecha existente al respecto, determinando por ello que el promedio remunerativo de los peruanos sea uno de los más exiguos dentro de la región. El



Estado no promueve las negociaciones colectivas como lo precisa puntualmente el artículo 28,2 de la Constitución Política del Estado.

Será pues la articulación de los principios de la negociación colectiva de trabajo en el sector propuesto en el artículo 3 del presente Proyecto que harán la diferencia de lo que fue la negociación colectiva antes y después de su promulgación.

El diagnóstico de la situación del empleo público peruano ha sido calificada por diversos especialistas como caótica. Son muchos y diferentes los problemas que enfrenta y entre ellos los más saltantes son: la falta de orientación a resultados, la coexistencia de diversos regímenes, la ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso, y la absorción cada vez mayor del gasto público por las planillas. Sin duda, todos estos problemas inciden en la baja calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

En tanto no se reforme la normatividad del empleo público, no se podrá avanzar en la modernización del Estado, donde un punto de partida debe ser la orientación a resultados en los trabajadores públicos, y curiosamente en ese propósito se dictaron en el 2008 los Decretos Legislativos Nos. 1023, 1024, 1025 y 1026; y el 28 de junio el Decreto Legislativo N° 1057 que crea el CAS (Ley 29849 del 7 abril 2012) de lamentable repercusión legal que, con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, a la fecha sin implementación, que hace ver la absoluta falta de orientación legislativa para resolver de raíz el tema del empleo del sector público, por tanto, una prestación laboral mucho más antigua que la particular (1). No demás está indicar que en el informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (1997) se señaló que "El lograr un Estado moderno es una necesidad y no un lujo para los países"; por eso, no es de extrañar que las ineficiencias del Estado para captar impuestos a las empresas de acuerdo con el índice de competitividad de Crecimiento del Foro Económico Mundial, del puesto 47 en el año 2000, pasamos al puesto 68 en el año 2005.

- (1) Los grandes problemas de los trabajadores públicos se han sintetizado en:
- Restricciones presupuestarias por décadas que prohibieron la contratación y nombramiento de personal para tareas de naturaleza permanente, determinan la falta de sinceramiento en los Cuadros Analíticos de Personal (CAP) y Cuadros de Presupuestos Analíticos de Personal (PAP), ocasionando la desmedida contratación de la modalidad de los servicios no personales (contratos SNP) y después de los contratos-CAS.
  - No se sabe cuántos trabajadores tiene el Estado. Ningún régimen contractual coincide.





- Desorden en los niveles remunerativos, dependiendo la modalidad de contratación utilizada.
- Descontrol remunerativo, al existir hasta 40 formas remunerativas.
- Las negociaciones colectivas que podrían contribuir para resolver parte del problema, frente a su acerva negativa, el ejercicio de este derecho está por ser descubierto.
- La carrera administrativa para el sector sigue siendo un simple deseo de buena voluntad; sus principales lineamientos no se cumplen o han quedado sin vigencia.

Curiosamente, la informalidad en materia de recursos humanos y remunerativa es mucho más acentuada en el sector público que en privado, que explican la baja calidad de los servicios que el Estado peruano ofrece a la ciudadanía. Se han dictado normas aisladas para resolver el problema, como los promulgados Decretos Legislativos fueron publicados el 21 de junio de 2008, referidos a los siguientes aspectos: el Decreto Legislativo 1023 crea la autoridad Nacional del Servicio Civil, el Decreto Legislativo 1024 crea y regula el cuerpo de gerentes públicos, el Decreto Legislativo 1025 establece normas de capacitación y rendimiento, el Decreto Legislativo 1026 faculta un régimen especial para los gobiernos regionales y locales que, lejos de resolver el problema del empleo dentro del sector lo han perjudicado, por tratarse de leyes-parches o aisladas y no integrales, como realmente debería ser. Desafortunadamente, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil que se perfilaba por realizar ese anhelado propósito unificador, a pesar de los años que está en vigencia (04 de julio del 2013) no ha acordado lo que se esperaba de ella.

Para entender mejor, el cuadro adjunto demuestra la tendencia del movimiento sindical en el sector público:

**TASA DE SINDICALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO, POR CATEGORÍA OCUPACIONAL A DICIEMBRE DEL AÑO 2018**

CATEGORÍA OCUPACIONAL	No	sindicalizado
Sindicalizado		
EJECUTIVO	295	68
OBRERO	34700	20256
EMPLEADO	39473	29455
FUNCIONARIO	29149	
2993		



NELLY HUAMANI MACHACA  
 CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

PROFESIONAL	503885	65371
TÉCNICO	140155	51113
AUXILIAR	104765	24745
FUNCIONARIO PÚBLICO - LEY N° 30057	111	2
DIRECTIVO PÚBLICO - LEY N° 30057	15	
0		
SERVIDOR DE LA CARRERA - LEY N° 30057	35	
5		
SERVIDOR DE ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS - LEY N° 30057		
1		
NO DETERMINADO	292183	15063
TOTAL	1144787	
209072		

Fuente: MTPE, Anuario estadístico sectorial, 2018; p. 170, elaboración: Adolfo Ciudad.

### 11. LA FALTA DE RESPUESTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA INTROMISIÓN ILEGAL DEL PODER EJECUTIVO

En vista del mandato exhortativo del Tribunal Constitucional para el Poder Legislativo en el ejercicio regular de sus prerrogativas debata y promulgue la Ley de Relaciones Colectivas para los Servidores Públicos, se presentaron una serie de proyectos destinados a regular la negociación colectiva en el sector público, habiendo sido los Proyectos de Ley N° 656-2016-CR, N° 965/2016-CR, N° 1142/2016-CR, N° 1271/2016-CR y N° 1537/2016-CR, debatidos durante prolongados meses en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, hasta que en diciembre de 2017 por unanimidad se aprobaron proponiendo una Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

En octubre de 2018, se aprobó un nuevo texto sustitutorio del referido proyecto, el cual fue remitido al Pleno del Congreso de la República y el Pleno en ese mismo mes lo aprobó y remitió la Autógrafa al Poder Ejecutivo para la promulgación correspondiente; sin embargo, en diciembre de 2018 el Gobierno observó la norma en cuestión, motivo por el cual el proyecto regresó al Congreso de la República para la atención de las observaciones o la aprobación de la norma por insistencia o, en su defecto, en última instancia proponer un nuevo Proyecto de Ley. El tema



ha quedado en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República sin emitir el Dictamen analizando las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, razón por la que, la recomendación que se da es de mantener el statu quo de la Autógrafa, puesto que, si la nueva propuesta de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal se aprueba, automáticamente esta Autógrafa quedaría sin efecto alguno. Será un recuerdo adicional de cómo el Estado-patron encaró la regulación de este derecho fundamental, pese a la exhortación que el Tribunal Constitucional ha efectuado para que el Congreso de la República norme la negociación colectiva para los trabajadores del Estado.

## 12. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley consta de seis capítulos, 30 artículos, cinco Disposiciones Complementarias Finales, tres Disposiciones Complementarias Transitorias y una Disposición Derogatoria, los cuales son descritos a continuación.

### a. Disposiciones Generales

En el capítulo referido a las Disposiciones Generales se ha propuesto regular los siguientes puntos:

- (i) Objeto de la Ley;
- (ii) Ámbito de aplicación;
- (iii) Los Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de servidores/as estatales; y, (iv) Definiciones.

El ámbito de aplicación de la Ley se extiende a todas las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de todo nivel de los servidores públicos, incluyendo a los delegados sindicales y entidades públicas. Por entidades públicas se está adoptando el criterio más inclusivo posible, de manera que todas las entidades del sector público puedan ser reguladas por la Ley.

Ahora bien, reconociendo que la dinámica y características de las empresas del Estado y la labor de los obreros y obreras de las Municipalidades, son diferentes a las del resto de entidades, se propone que las negociaciones colectivas que abarquen a estos servidores se rijan por las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, LRCT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR y su Reglamento, tal como históricamente ha venido ocurriendo. De este modo se impide que este derecho de tanta importancia sea sometido íntegramente al Derecho Administrativo, cuando existen servidores del Estado que están excluidos de este derecho, al tener su propia norma reguladora, así como competencias bien definidas de las que no



pueden ser desviados por expreso mandato constitucional (inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado).

Además, se excluye del ámbito de aplicación del Proyecto de Ley a los servidores públicos señalados en el artículo 42° y el artículo 153° de la Constitución Política, ya que para ellos son reglas directas con las que el Estado-patrón administra el monopolio del Poder Público para este selecto grupo de servidores.

Con relación a los principios que rigen la negociación colectiva de los servidores del sector público, la propuesta es que se reconozcan los principios clásicos de autonomía colectiva, buena fe negocial, por un lado y respeto de funciones y competencias y previsión y provisión presupuestal; pero de la misma manera, por otro lado es deseo que las futuras negociaciones colectivas de trabajo hagan desarrollar los servicios públicos para que sean funcionales, motivo por el cual se ha agregado principios modernos como son: participación, publicidad, entre otros. De esta manera, se puede lograr una negociación colectiva equilibrada que reconozca el derecho integral de los servidores del sector público, pero que también vele por los principios de la administración pública involucradas en esta materia. Finalmente, para que el texto legal sea didáctico en su comprensión, se han definido una serie de conceptos, de modo que las partes y terceros que participarán en las negociaciones colectivas tengan un derrotero de los conceptos basilares con los que cuenta el Proyecto.

#### **b. Materias de la negociación colectiva**

En este capítulo se regula las materias susceptibles de ser objeto de negociación colectiva en el sector público. Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se busca la definición más amplia de materia negocial, la que incluye, indefectiblemente, la posibilidad de negociar incrementos remunerativos. De esta manera, se especifica que se pueden negociar:

- Todo tipo de condiciones de empleo, que comprenden las condiciones económicas y no económicas
- La relación entre empleadores y servidores públicos, en el marco de la ley.
- La relación entre las organizaciones de empleadores y de servidores públicos, en el marco de la ley.
- Se ha agregado La formación profesional continua de los servidores públicos y la funcionalidad de los servidores públicos, con el afán de que se desarrolle a plenitud los servicios públicos, con el apoyo cada vez más formado de sus servidores, de modo que finalmente contemos con servicios públicos funcionales.

Asimismo, debe precisarse que la inclusión de condiciones económicas



(incrementos remunerativos) no ha sido ajeno a las regulaciones a nivel regional. Como destaca Elmer Arce, Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Uruguay han superado ampliamente esta discusión al incluir este aspecto en la negociación colectiva; por lo que, "[probablemente, somos uno de los pocos países en Latinoamérica que no tenía negociación colectiva en el aspecto remunerativo". (Arce, Danós, Blancas y Ulloa 2015: 371). Asimismo, en un mundo laboral cambiante, al mismo tiempo que la obsolescencia de los conocimientos y técnicas son inmensas, qué mejor que acordar al personal ocupado una adecuada formación profesional para enfrentar los retos actuales, ya que es propósito de la propuesta legal que la labor pública se desarrolle para beneficio de los usuarios, el Estado y, por cierto, de quienes se encargarán de este prodigio; los trabajadores.

### c. Niveles de negociación

En este capítulo consta los artículos que pretenden comprimir el universo inmenso de las actividades públicas, así como de las Entidades que se encargan de asegurar los servicios a su alcance; por eso, en primer término, se describen tres niveles posibles de negociación que existirán en el sector público y, luego, de qué forma pueden ser articulados.

Con relación a los niveles, se propone que existan tres: uno centralizado nacional, otro centralizado especial y otro descentralizado. Con respecto al nivel centralizado, se plantea que este alcance a las siguientes entidades públicas, habiéndose tenido en consideración que su alcance territorial es nacional; que existe por lo mismo un universo de trabajadores que allí laboran; por consiguiente, con vocación a obtener el beneficio que surja de la negociación. Dentro de estas Entidades se tienen: a los servidores públicos sujetos a los regímenes del Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 1057 y la Ley N° 30057 de las entidades del Sector Público adscritos al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ministerio Público, al Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, Universidades Públicas.

La negociación colectiva a nivel centralizado especial se realiza en dos entidades importantes del sector público, y con amplia experiencia en el manejo de la negociación colectiva, a saber, el Ministerio de Salud y el de Educación.

Finalmente, la negociación colectiva a nivel descentralizado se reserva al Banco Central de Reserva del Perú; la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; Seguro Social de Salud (ESSALUD); Gobiernos Regionales y Locales; Otros organismos públicos de nivel Nacional de Gobierno Regional o Local; Empresas Públicas Financieras y no Financieras; Administradores de Fondos Públicos; Cajas Municipales; y, otras como



el Instituto Nacional Penitenciario, los del régimen de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

En el caso esta negociación colectiva puede llevarse a cabo en el ámbito sectorial, territorial, por entidad pública o en el nivel que las partes acuerden. En el caso de los gobiernos locales, la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad. Los gobiernos locales con menos de veinte (20) servidores, podrán acogerse al convenio colectivo en el ámbito sectorial o territorial, suscrito por los delegados sindicales.

Por otro lado, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se establece que las discrepancias para determinar el nivel de negociación sean resueltas por un Tribunal Arbitral. En este extremo, la propuesta armoniza, además, con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT, que exigen que el nivel de la negociación colectiva no sea determinado por vía legislativa o administrativa, sino por acuerdo de las partes o, a falta de acuerdo, por un órgano imparcial.

Adicionalmente, se propone que exista una articulación de las materias negociables. En ambos niveles, podrán ser negociadas condiciones económicas y no económicas. En el nivel centralizado nacional, se podrán negociar las condiciones económicas de aplicación a todos los servidores del sector público, lo que comprenden a las remuneraciones y otras compensaciones económicas que perciben dichos servidores. En lo que respecta a las condiciones no económicas, estas comprenden al conjunto de beneficios no monetarios que perciben los servidores públicos. En dicho nivel, podrán ser negociadas ese tipo de condiciones siempre que sean aplicables a todos los servidores. Asimismo, se prevé una disposición que establezca que, en caso las organizaciones sindicales de un ámbito específico lo deseen, sus condiciones también podrán ser tratadas en la negociación a nivel centralizado nacional.

En el caso del nivel descentralizado, se podrán negociar las condiciones económicas y no económicas que no fueron tratadas en el nivel centralizado nacional. Sin perjuicio de ello, en dicho nivel sí es posible "suplementar" las condiciones económicas y no económicas vistas en el nivel centralizado.

Asimismo, como ha señalado Carlos Blancas, "la negociación colectiva en el sector público puede estar sometida a regulaciones específicas, distintas, en todo o en parte, a las que rigen en el sector privado, pero sin que estas afecten su naturaleza, esto es, su carácter de mecanismo para mejorar las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado" (Arce, Danós, Blancas y Ulloa 2015: 373).

#### **d. Sujetos de la negociación colectiva**



En este capítulo se describe a los actores que estarán involucrados en este sistema de negociación colectiva, las reglas para establecer la legitimación sindical, el número y facultades de los miembros de la comisión negociadora y el derecho a licencias sindicales. Se toma en cuenta a los trabajadores en cuya Entidad donde laboran no exista sindicato alguno, en cuyo caso se ha precisado la presencia de delegados sindicales, de manera que la negociación colectiva sea posible bajo todos los supuestos posibles. Así se estaría garantizando el derecho de participación en todos los niveles negociales.

Como se señaló previamente, se propone que existan dos niveles iniciales de negociación en el sector público: (i) negociación centralizada nacional, (ii) negociación centralizada especial y (iii) negociación descentralizada.

En el caso de la parte trabajadora, se propone que en la negociación centralizada nacional los sujetos que representen a los servidores sean los sindicatos más representativos de los servidores públicos a nivel nacional y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito y, si por alguna razón no existe órgano gremial alguno, bajo esta circunstancia serán los delegados sindicales los encargados de negociar.

En lo que respecta a la parte empleadora, en la negociación colectiva de nivel centralizado, serán los titulares o representantes que designan de los poderes del Estado, de los organismos autónomos, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales; y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, serán los titulares o representantes que designen de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de la negociación, y a todos los nominados, habrá de acordarse las facultades inherentes a la representación, a fin de que el acuerdo adoptado sea el producto de lo querido por ambas partes..

Ahora bien, la forma propuesta para poder determinar la legitimación sindical en la negociación centralizada es en función de la cantidad de afiliados que las confederaciones tengan en el sector público, lo cual permitirá determinar qué organizaciones son las más representativas. El número máximo de representantes es de 12. Cabe destacar que este sistema no colisiona con los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo.

En el caso de la negociación a nivel descentralizado, está legitimada para actuar la organización sindical del respectivo ámbito con el número de representantes, cuyo número máximo es de 12 y el mínimo de 3, el mismo que podrá ser adoptado por los delegados sindicales en caso no exista sindicato. En caso exista más de una organización, la legitimación recae en aquella que congregue al mayor número de afiliados. Cabe destacar que los efectos de la negociación varían dependiendo del



tipo de organización. Las negociaciones de sindicatos minoritarios solo abarcan a sus afiliados; en cambio, las negociaciones de sindicatos mayoritarios sí son aplicables a todos los servidores del ámbito respectivo.

En el caso de la parte empleadora, se prevé que sean las mismas entidades las que designen a sus representantes, los cuales no podrán superar el número de representantes asignados para la parte trabajadora.

Finalmente, se señala que a falta de convenio colectivo que regule la materia, los representantes de los servidores públicos que integran la comisión negociadora tienen derecho a licencia sindical de treinta (30) días con goce de remuneración, la misma que es distinta de la licencia sindical que la ley o convenio colectivo otorga a los miembros de junta directiva de la organización sindical.

#### **e. Procedimiento de la negociación colectiva**

El proyecto de convención colectiva debe ser presentado dentro del 1 y el 30 de junio, de modo que el proceso de negociación colectiva puede culminar antes de la remisión del proyecto de la Ley de Presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo. Se dispone, además, que el trato directo inicie 10 días después de que se presente el proyecto y dure, como máximo, 60 días calendario. De no existir acuerdo, es posible ejercer los mecanismos de conciliación hasta por 20 días más. De no arribar a un acuerdo, las organizaciones sindicales pueden optar por ejercer el derecho de huelga.

De llegarse a acuerdos con incidencia económica, éstos son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco (5) días de su suscripción, para su inclusión en la ley de presupuesto público del siguiente año fiscal, por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El proyecto de convención colectiva debe ser presentado ante la entidad pública correspondiente dentro del 01 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente. Se dispone, además, que el trato directo inicie 10 días después de que se presente el proyecto y dure, como máximo, hasta el último día de febrero. De no existir acuerdo, es posible ejercer los mecanismos de conciliación hasta por 31 de marzo. De no arribar a un acuerdo, los actores pueden recurrir a un procedimiento arbitral (que debe concluir a más tardar el 15 de junio), salvo que las organizaciones sindicales opten por ejercer el derecho de huelga. En gran medida, se siguen las pautas del procedimiento de negociación colectiva, establecidas en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aunque se aportan precisiones que permitirán un mejor funcionamiento del sistema negocial a nivel descentralizado.

Cabe destacar que el laudo arbitral que contenga disposiciones con incidencia económica regirá desde el 01 de enero del año siguiente, salvo que las partes





lleguen a un acuerdo distinto. Con ello, se privilegia la autonomía de las partes, que pueden pactar plazos de vigencia distintos, y que pueden encontrar soluciones adaptadas a las particularidades -incluso las presupuestales- de las relaciones entre servidores y la entidad pública. Así, en este caso como en otros, la ley asume un rol subsidiario de la autonomía colectiva.

Obsérvese que, a diferencia del texto normativo aprobado por el Congreso de la República en el año 2018, esta propuesta incorpora la emisión de un Informe Económico Financiero por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Con ello se absuelve una de las observaciones más importantes formuladas por el Poder Ejecutivo. Al respecto, este informe contiene información sobre la situación económica, financiera y fiscal de la entidad empleadora, el presupuesto asignado, su proyección a dos años, sus fuentes de financiamiento y cualquier otro aspecto referido a la gestión fiscal de los recursos humanos. Se especifica, asimismo, que la expedición del Informe Económico Financiero es obligatoria y bajo responsabilidad de los funcionarios encargados. No obstante, su no expedición dentro del plazo establecido en este artículo, no impide a las partes continuar con el procedimiento o, incluso, suscribir acuerdos.

Adicionalmente, y en línea con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT<sup>14</sup>, el Informe Económico y Financiero tiene carácter referencial y no impide la suscripción de acuerdo por las partes.

Por último, se prevé tres artículos adicionales: uno que regula el deber de informar por parte de las entidades públicas (especificando la información que deberá remitir), las consecuencias del incumplimiento de dicho deber (infracción administrativa laboral muy grave, además de la posibilidad de requerir la entrega por parte de la Autoridad Administrativa de trabajo y la responsabilidad funcional) y los alcances del deber de buena fe en la negociación colectiva.

#### **f. Convención colectiva de trabajo y arbitraje laboral**

En este capítulo se regula, por un lado, las características del convenio colectivo y, por otro, el procedimiento y reglas del arbitraje laboral. Se propone un arbitraje potestativo incausado, al que podrán recurrir cualquier de las partes con la sola voluntad, salvo que los servidores opten por ejercer el derecho de huelga. Está el arbitraje convencional al que deberán las partes suscribir el acuerdo de compromiso arbitral, así como el arbitraje obligatorio cuando la Entidad esté calificada de servicio público esencial.

<sup>14</sup> GERNIGON, Bernard, Alberto ODERO y Horacio GUIDO. *Normas de la OIT y principios de los órganos de control*. Ginebra: OIT, 2000, p. 56.



En caso las partes retarden la designación del árbitro respectivo, será la misma Autoridad de Trabajo la que realice el sorteo para la designación de dicho árbitro. Esta fórmula no ha sido cuestionada por la OIT y, al contrario, ha señalado que es una salida interesante frente a la típica designación por la Autoridad Administrativa de Trabajo (que sí era cuestionada por sus órganos)<sup>15</sup>.

Un problema recurrente en relación al arbitraje que resuelve negociaciones colectivas es el continuo incumplimiento de los laudos arbitrales, y con el afán de acordar solución a este problema se han previsto pautas encaminadas a que el cumplimiento sea cabal y oportuno.

Con relación a los mecanismos de control de los convenios colectivos y laudos arbitrales, se establece que estos sean a través de la impugnación judicial, bajo las causales previstas en la legislación sobre relaciones colectivas de trabajo, Decreto Supremo N° 010-2003-TR y su Reglamento, y en el Decreto Legislativo N° 1071. Adicionalmente, se señala que también procederá la impugnación si sobre la base de lo señalado en el Informe Económico Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, se alegase que por efecto del cumplimiento total o parcial del convenio colectivo o laudo arbitral la prestación regular de los servicios públicos a la ciudadanía será afectada. Asimismo, se establece que la oficina especial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo evacúe un informe social de la situación de la Entidad concernida, documentos que deberán necesariamente ser tomados en cuenta para conciliar o laudar, respectivamente.

#### **g. Disposiciones Finales**

Por último, se prevé una serie de disposiciones para: (i) garantizar la vigencia de los convenios colectivos más favorables celebrados en el sector público, (ii) la obligación de la Autoridad de Trabajo de adoptar medidas para hacer efectiva la recaudación de los aportes sindicales, (iii) el uso de tecnologías de la información para realizar actos relacionados con las decisiones sindicales, así como con la comunicación entre las partes y con la Autoridad de Trabajo. En el caso de la disposición referida al uso de la tecnología cabe agregar que las disposiciones contenidas en el proyecto son concordantes con las establecidas por Decreto Legislativo 1499, aplicables durante el periodo de emergencia sanitaria, aunque con la diferencia están orientadas a fijar reglas permanentes que promuevan el uso de comunicaciones electrónicas o virtuales.

<sup>15</sup> Observación (CEACR) - Adopción: 2015, Publicación: 105ª reunión CIT (2016).



Adicionalmente, se prevé tres disposiciones transitorias: una relativa a la obligación de implementar una plataforma informática para el registro sindical, lo cual permitirá verificar la representatividad de las organizaciones sindicales en la negociación centralizada y descentralizada; otra vinculada a las normas aplicables para las negociaciones colectivas en curso, que se deberán adecuar a los establecido en la presente Ley; y, una última disposición relativa al cumplimiento de convenios colectivos y laudos arbitrales que, a pesar de haber sido suscritos y expedidos, no vienen siendo cumplidos. En este último caso, el cumplimiento de los convenios colectivos y laudos arbitrales dentro de un plazo perentorio resulta un acto de justicia con los servidores públicos y un restablecimiento efectivo de su derecho a la mejora de sus condiciones de vida a través de la negociación colectiva.

Adicionalmente, se plantea la derogación del Decreto de Urgencia N° 014-2020.

## EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley reemplaza el capítulo correspondiente a la negociación colectiva de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y deroga todas las medidas que se opongan a la presente regulación, de modo que exista una armonía y sistematicidad dentro del ordenamiento jurídico laboral.

De esta manera, se plantea la derogación de cuantas normas estén en oposición de la Ley, en atención a lo establecido por el artículo I del Título Preliminar del Código Civil, en la parte que señala que la abrogación de una ley se produce "...cuando la materia de ésta es íntegramente por aquélla". En efecto, al promulgarse la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo del sector público, los 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; el Decreto Legislativo N° 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el sector público; del Decreto Legislativo 1450, que modifica el Decreto Legislativo 1023 y la Ley 30057 al igual que el Decreto de Urgencia N° 014-2020 quedarán automáticamente derogados, ya que una sola regla legal a partir de su vigencia se encargará de normar todo lo relacionado con la negociación colectiva de trabajo en el sector público.

## ANÁLISIS COSTO –BENEFICIO

El presente proyecto no genera ningún gasto al erario nacional ni costo negativo. Por el contrario, prevé el reconocimiento de un derecho constitucional, que no está



NELLY HUAMANI MACHACA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

regulado de manera adecuada y no concretiza el mandato del Tribunal Constitucional contenido en las sentencias de la Ley de Presupuesto y la Ley del Servicio Civil.

## VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Décimo Primera Política de Estado "Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación", en la que el Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- Décimo Cuarta Política de Estado "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo", en la que el Estado se compromete a contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.

Lima, 31 de agosto de 2020



Firmado digitalmente por:  
HUAMANI MACHACA Nelly FAU  
20161749120 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31/08/2020 20:39:32-0500

**NELLY HUAMANI MACHACA**  
Congresista de la República