



COMISION DE TRABAJO

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 345 -2018 -PR

Lima, 17 de diciembre de 2018

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
 Presidente del Congreso de la República
 Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

1. Objeto de la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley señala en su artículo 1, que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú y lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Observaciones a la regulación sobre la negociación colectiva

Antes de ingresar al examen de las observaciones que se plantean a la Autógrafa de Ley es preciso determinar cuál es el parámetro de control constitucional al que debe estar sometida la Autógrafa para que sobre esa base pueda explicarse cada una de las objeciones esgrimidas.

El **parámetro normativo** utilizado es el del reconocimiento de los derechos a la sindicación, negociación colectiva y huelga a favor de los trabajadores públicos, tanto por un mandato constitucional², como por el bloque de constitucionalidad³ configurado por los Convenios ratificados por el Perú con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el caso específico de la negociación colectiva, se trata de un derecho de configuración legal por lo que el legislador debe establecer su contenido, condiciones de su ejercicio y restricciones o limitaciones que han de ser idóneos, necesarios y proporcionales⁴.

Como parte del **parámetro jurisprudencial**, cuando el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública, exhortó al Congreso de la República para que apruebe una ley sobre la negociación colectiva, bajo los siguientes criterios⁵:

- El mecanismo de la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública es aquella que permite o faculta a los trabajadores o servidores públicos la posibilidad de discutir o plantear el incremento de las remuneraciones y otros aspectos de naturaleza

1 Teniendo en cuenta lo señalado en el Informe N° 1643-2018-EF/42.01 remitido con el Oficio N° 1845-2018-EF/10.01.

2 Artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú, interpretado en el fundamento 46 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

3 Artículo 79 del Código Procesal Constitucional.

4 Fundamento 58 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

5 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros (Caso Ley Presupuesto Público), de 3 de setiembre de 2015 y Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros (Caso Ley del Servicio Civil), de 26 de abril de 2015.

económica a través del mecanismo de la negociación colectiva, siempre que sea respetuosa del principio de equilibrio presupuestal⁶.

- Conviene precisar que si bien la negociación colectiva tiene por objeto alcanzar un acuerdo colectivo vinculante entre las partes, ello no supone la obligación de lograr dicho resultado en todos los casos⁷.
- La regulación debe implicar conjuntamente a los trabajadores del sector público, entidades y empresas del Estado⁸, en la cual debe definirse cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos⁹.
- El principio de autonomía de las partes en el proceso negocial no puede ser aplicado en términos absolutos, sino que debe ser ejercido y aplicado con cierto grado de flexibilidad dadas las características especiales y particulares de la administración pública¹⁰.
- Se requiere de una legislación que regule de manera integral todos los aspectos vinculados con la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, tales como la información mínima que deben poseer los trabajadores para iniciar un proceso negocial, el procedimiento mismo de la negociación colectiva; la autoridad pública competente para intervenir en el proceso negocial, además de las partes; el límite de los incrementos remunerativos, de modo tal que sea compatible con la capacidad presupuestaria estatal; las circunstancias excepcionales en las cuales el proceso de negociación colectiva puede ser limitada¹¹.
- Puede establecerse la competencia para entablar procedimientos de relación colectiva a entes del nivel central de gobierno, del nivel sectorial o uso a instancias específicas de las instituciones públicas individualmente consideradas, incluyéndose la configuración de modelos mixtos, que combinen niveles de negociación colectiva centralizada con niveles de negociación colectiva descentralizados¹².
- Cuando se atravesase crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, así como de emergencia, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios, siempre que sean de naturaleza temporal¹³.
- La negociación colectiva en la administración pública se encuentra sujeta a límites especiales como es el caso del principio de equilibrio presupuestario, límite constitucional expreso que resulta de observancia obligatoria en la administración pública, el cual se fundamenta en la especial naturaleza del empleador (el Estado)¹⁴, razón por lo cual al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador, que goza de discrecionalidad para decidir cómo se ejercita el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del Sector Público, no debe olvidar las previsiones y salvaguardas presupuestarias establecidas a nivel constitucional, especialmente el principio de equilibrio presupuestal, con una

6 Fundamento 165 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

7 Fundamento 189 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

8 Fundamento 68 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

9 Fundamento 72 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

10 Fundamento 181 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

11 Fundamento 173 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

12 Fundamento 73 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

13 Fundamentos 76, 77 y 81 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

14 Fundamento 252 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

asignación equitativa de los recursos públicos, que responda a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización¹⁵.

- Para que la negociación colectiva sea plenamente compatible con el principio de equilibrio presupuestario, ésta debe ser celebrada o decidida con la suficiente anticipación a la formulación o elaboración del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública. Aquello a fin de que, en su oportunidad, ese proyecto sea consolidado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que los acuerdos puedan tener eficacia real y guardar coherencia con el principio de equilibrio presupuestario al ser aprobado por el Congreso de la República¹⁶.
- La aprobación final del incremento de remuneraciones requiere de la aprobación del Congreso de la República¹⁷.
- Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por leyes anuales de Presupuesto del Sector Público y disposiciones legales vigentes¹⁸.
- Si los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios¹⁹.

Si bien la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el referido proceso de inconstitucionalidad²⁰ es una de tipo exhortativa que establece una *vacatio sententiae* a partir de la primera legislatura extraordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podía exceder de un año²¹, fecha a partir de la cual los efectos de la sentencia se hacen efectivos. De esta manera, esta sentencia de inconstitucionalidad adopta fuerza de ley, carácter de cosa juzgada y vincula a todos los poderes públicos. Tal vinculatoriedad no se limita a la parte resolutive, sino también a los fundamentos jurídicos en virtud de los cuales se determina la inconstitucionalidad de la norma²².

En la Autógrafa remitida por el Congreso de la República aparte de existir una abierta vulneración de los mandatos constitucionales y la jurisprudencia sobre la materia, puede encontrarse también:

- Diversos **errores de técnica legislativa**²³, tales como en lo relativo a la forma de división de artículos o el tiempo en que debe redactarse.
- **Ausencia de coherencia formal y la coherencia material**, que debía tener toda norma, especialmente una emitida por el Congreso de la República²⁴:
 - La coherencia formal son los aspectos de la terminología que exige que utilice los mismos términos para expresar los mismos conceptos, a fin de evitar la ambigüedad y la coherencia material como la estructura argumentativa y lógica de la ley, para impedir redundancias y contradicciones.
 - Esta coherencia interna -tanto para la propia norma como para todo el ordenamiento jurídico²⁵- implica la relación que debe existir entre sus disposiciones que permitan cumplir el objeto y alcanzar la finalidad de la norma, toda vez que la

15 Fundamento 80 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

16 Fundamento 182 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

17 Fundamentos 67 y 79 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

18 Fundamentos 100 al 105 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros, reiterado en Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

19 Fundamento 185 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

20 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

21 Dicho lapso se habría cumplido el 19 de diciembre de 2017.

22 Expediente 00005-2007-AI/TC.

23 Ley 26889, Marco para la Producción y Sistematización Legislativa; su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 008-2006-JUS; artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República; y, Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República (Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012 2013/MESA, del 12 de abril de 2013).

24 Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República.

25 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0047-2004-AI/TC.

armonía interna permitirá una adecuada interpretación sistemática que sostenga su objeto frente a aparentes vacíos o incompatibilidades respecto de otras disposiciones legales o reglamentarias.

- Las disposiciones incompatibles entre sí presentan simultáneamente consecuencias jurídicas distintas que distorsionan el sentido de la ley, así como la motivación que originó su formulación.

3. Observaciones generales a la Autógrafa de Ley

En primer lugar, corresponde hacer un examen general de la Autógrafa y de las consecuencias constitucionales que su publicación acarrearía, especialmente en el ámbito presupuestal y en la política de ingresos de los servidores civiles.

a-1. Ausencia de regulación con efectos presupuestales

La Autógrafa debe respetar lo señalado por la jurisprudencia constitucional cuando expresa que "(...) Aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que trabajadores negocien colectivamente el incremento de salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de restricciones cuando concorra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios (...)"²⁶. Sin embargo, la Autógrafa no se preocupa en regular o desarrollar las condiciones que deberá cumplir la negociación colectiva a efectos de que el Estado, a través de sus representantes, pueda acceder a una negociación colectiva.

La Autógrafa debió establecer los procedimientos que permitan definir las circunstancias, no de una negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria, sino que considere la disponibilidad presupuestaria. Esto se puede observar en casos puntuales.

En primer lugar, existe una ausencia de adecuada regulación de circunstancias y situaciones, que pueden limitar determinados acuerdos con impacto fiscal, en el marco de las negociaciones colectivas, como por ejemplo, que el Estado se encuentre en una situación de déficit fiscal, o que haya tenido una caída considerable en la percepción de sus ingresos, así como situaciones de desastres naturales de gran envergadura que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos. Lo indicado tiene por objeto salvaguardar la estabilidad económica del Estado y el bienestar de la población.

También se observan vacíos sobre reglas o medidas que deben respetarse en los procesos de negociación colectiva de trabajadores del Estado, a efectos de salvaguardar el equilibrio presupuestario del Estado, como es el caso de prohibir que en el marco de dichos procesos se vulneren las reglas fiscales a las que el Estado se encuentra sujeto²⁷. En esta línea, la Autógrafa contraviene el proceso presupuestario, asimismo porque no se está considerando que el monto del presupuesto debe estar debidamente equilibrado y no se han establecido los criterios para la determinación del límite de gasto para las negociaciones colectivas en el Sector Público.

Existe ausencia de reglas que determinen el tipo de recurso con cargo a los que las entidades pueden sujetarse a procesos de negociación colectiva (ordinarios y en algunos casos recursos directamente recaudados) toda vez que no es viable que se

²⁶ Fundamento 81 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

²⁷ Artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

pretendan realizar acuerdos con cargo a los recursos del canon o destinados a la ejecución de proyectos de inversión y mantenimiento o a financiar servicios públicos.

No se observa una adecuada regulación sobre las medidas que salvaguarden la ejecución del presupuesto asignado a las entidades, a efectos de evitar que con cargo a una baja ejecución se alegue que existen recursos disponibles que permiten negociar la entrega de beneficios.

a-2. Ausencia de análisis de las consecuencias del costo fiscal de la medida

Es pertinente señalar que la implementación de la propuesta de norma, generará un mayor costo fiscal para el Estado.

Sobre el particular cabe señalar que con la aprobación de la propuesta de norma, las medidas de gasto correspondiente a los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), como el existente en personal y obligaciones sociales tales como gastos por el pago del personal activo del sector público con vínculo laboral, así como otros beneficios por el ejercicio efectivo del cargo y función de confianza, además de las obligaciones de responsabilidad del empleador y las asignaciones en especie otorgadas a los servidores públicos.

Estas medidas podrían aumentar considerablemente respecto al presente, lo cual genera un ensanchamiento de la rigidez presupuestal por ser este gasto de carácter permanente.

Para cubrir el costo que implicaría la negociación colectiva, se tendría que despriorizar otros gastos previstos en un horizonte multianual, para mantener el equilibrio entre ingresos y gastos, si es que no se disponen de los recursos para su financiamiento y eso implicará recortar los recursos destinados a financiar la reconstrucción, dejar de atender los Programas Sociales del MIDIS que atiende las necesidades prioritarias de la población en situación de pobreza y extrema pobreza y vulnerable, dejar de atender las reformas remunerativas de los docentes y del personal de la salud, reducir el financiamiento de la inversión pública con el consecuente impacto en las metas de crecimiento económico.

Asimismo, se observa que la implementación de la propuesta de norma compromete el equilibrio macroeconómico y la consolidación fiscal:

- La consolidación fiscal requiere de moderación del crecimiento del gasto corriente, por lo que la medida pondría en riesgo la estabilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico, al representar un gasto incremental de carácter permanente, el cual puede llegar a aprobarse sin considerar si existe o no el financiamiento respectivo según sea el caso.
- La implementación de la propuesta normativa puede generar el incumplimiento de reglas fiscales, toda vez que se han establecido reglas fiscales para el sector público no financiero para los años 2018- 2021, en particular para la regla de gasto corriente del Gobierno General y del resultado económico²⁸. Es así como para el periodo 2018-2021 el crecimiento anual del gasto corriente no puede superar el 4% en términos reales, y el déficit fiscal debe mostrar una trayectoria decreciente hasta llegar al 1% del PBI en el año 2021.
- En ese sentido, si se considera un incremento de 1 punto porcentual del gasto presupuestado para el Año Fiscal 2019 en Gasto de personal y Obligaciones Sociales y el correspondiente a los CAS (S/ 576 millones), el crecimiento de gasto corriente excedería en aproximadamente 0,5 puntos porcentuales (p.p.) el límite

28 Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público no Financiero.

permitido, y con ello el déficit fiscal aumentaría en 0,1 p.p. del PBI, vulnerando el cumplimiento de las reglas fiscales.

Es así como la generación de gastos no previstos, y las demandas adicionales de recursos al Tesoro Público, podrían generar riesgo al cumplimiento de las reglas fiscales:

- Las reglas fiscales establecidas son las siguientes²⁹:
 - *Regla de Deuda*: La deuda pública no puede superar el 30,0% del PBI. En casos excepcionales de volatilidad financiera, y siempre que se cumplan las otras reglas, puede desviarse temporalmente hasta 4 p.p. del PBI.
 - *Regla de resultado económico*: El déficit fiscal, para el periodo 2018-2021, no podrá ser mayor a 3,5%, 2,9%, 2,1% y 1,0% del PBI, respectivamente.
 - *Regla de Gasto No Financiero del Gobierno General*: El crecimiento anual del Gasto No Financiero del Gobierno General estará limitado dentro de un rango de más y menos un punto porcentual (+/- 1 p.p.) del crecimiento real anual de largo plazo de la economía. Para los años fiscales 2020 y 2021, el crecimiento real anual del gasto no financiero no debe ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual (+/- 1 p.p.) del crecimiento real anual de largo plazo de la economía (tasa de crecimiento promedio de 20 años). El cumplimiento de esta regla presupone el cumplimiento conjunto de las reglas macrofiscales de deuda y de resultado económico³⁰.
 - *Regla de gasto corriente del Gobierno General*: El crecimiento del Gasto Corriente del Gobierno General, sin mantenimiento, no podrá exceder la tasa de crecimiento real anual de largo plazo de la economía, a la que se reduce 1 p.p. Para los años 2020 y 2021, dicha reducción es de 1,5 p.p.³¹
- Sin embargo, con una propuesta como la de la Autógrafa podría ponerse en riesgo el cumplimiento de la regla de resultado económico, de deuda y la regla de gasto corriente del Gobierno General.
- Esta situación comprometería el proceso de consolidación fiscal a iniciarse en 2019.

De otro lado, hay que recordar que el Consejo Fiscal ha exhortado tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, a que cualquier medida que incremente directa o indirectamente el gasto público, considere las metas de consolidación planteadas y su impacto sobre la sostenibilidad fiscal, señalando que un mayor deterioro del espacio fiscal incrementará la percepción de riesgo de los agentes financieros sobre la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas, y con ello un mayor costo de financiamiento para el gobierno y el resto de agentes económicos del país, con la consecuencia de un menor crecimiento económico en el mediano plazo.

a-3. Falta de coherencia con la unidad presupuestal

De otro lado, cabe indicar que si bien las entidades del Estado son diversas y cuentan con diferentes fuentes de financiamiento, el Presupuesto del Estado es uno sólo, y en tal sentido, resulta necesario que se considere dicha característica para efectos de determinar los diferentes niveles de negociación y las materias a tratar en cada nivel de negociación.

En atención a lo antes indicado, se observa que en la propuesta de norma se establece diferentes niveles de negociación colectiva (centralizada y descentralizada) y que en

29 Decreto Legislativo 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero; y, Ley 30637, que dispone la Aplicación de la Cláusula de Excepción a las Reglas Macroeconómicas del Sector Público No Financiero.

30 Literal e del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley 30637

31 Literal d del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley 30637.

todos los niveles es factible negociar las mismas materias, lo que carece de sentido, si se considera que el Estado y sus recursos son únicos.

En tal sentido, se nota la ausencia en la Autógrafa de instancias de negociación que faciliten al Estado negociar de manera ordenada y que no generen doble instancia o diferentes instancias en donde se busque negociar una misma materia, a efectos de que los acuerdos tomados en una instancia no sean alterados o modificados en otro nivel de negociación generando mayor presión a la caja fiscal.

a-4. Falta de coherencia con la política remunerativa del servicio civil

El Estado es el responsable del desarrollo de la política remunerativa aplicable al Sector Público, como es el caso de la implementación del Servicio Civil.

Por ello, resulta necesario que en la propuesta de norma, se regulen las medidas que permitan desarrollar un proceso de negociación colectiva que sea compatible con la implementación de las políticas remunerativas del Estado.

De esta manera no se romperían los esquemas de ingresos de las diferentes carreras públicas o que en caso se implementen en determinadas entidades públicas mayores ingresos o nuevos beneficios en el marco de la implementación de la política remunerativa del Estado, que implican un esfuerzo fiscal, no se generen mayores gastos al Estado, de manera paralela mediante procesos de negociación colectiva.

4. Observaciones específicas a la Autógrafa de Ley

En segundo término, corresponde presentar algunos cuestionamientos puntuales a la Autógrafa:

b-1. Objeciones al objeto de la Autógrafa (artículo 1)

El derecho a la negociación colectiva regulado en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú es reconocido propiamente a los trabajadores, siendo estos los titulares de dicho derecho, y no a las organizaciones sindicales que los representan, las cuales constituyen la institución a través de la cual ejercitan dicho derecho. Por lo tanto, la redacción del artículo 1 de la Ley debería tener ser modificada de la siguiente manera: "La Ley tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales.

Por otro lado, cuando la Autógrafa hace referencia a que el derecho a la negociación colectiva comprende a los trabajadores estatales genera un problema normativo toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico nacional se encuentra regulada la figura jurídica del servidor civil.

De esta forma estaría fuera del alcance de la Autógrafa los principales regímenes existentes en el país, que regulan las prestaciones de los servidores civiles con el Sector Público, ya sea de carácter general³² como los pertenecientes a las carreras especiales³³.

En esa misma línea, la Autógrafa utiliza diferente terminología para identificar a los servidores civiles³⁴, tales como 'trabajadores estatales', 'trabajadores públicos', 'trabajadores', 'trabajadores de las entidades públicas', 'trabajadores del Estado' o 'trabajadores estatales en actividad.

32 Entre otros, Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; Decreto Legislativo 728; Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

33 Entre otros, Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, Educación y Salud.

34 Ley 30057.

b-2. Objeciones al ámbito de aplicación de la Autógrafa (artículo 2)

La Autógrafa establece que las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se regulan por la ley general de relaciones colectivas del trabajo³⁵.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional establece que la regulación debe comprender, en su totalidad, a los servidores civiles del sector público, entidades y empresas del Estado³⁶.

b-3. Objeciones a las materias comprendidas en la negociación colectiva (artículo 4)

La Autógrafa señala que "Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre organizaciones de empleadores y de trabajadores (...)".

Al respecto, debe indicarse que la Autógrafa es ambigua pues debió remitirse a los conceptos regulados en la legislación sobre el servicio civil.

En adición, se debe señalar que la referencia a negociaciones entre trabajadores y empleadores abriría la posibilidad de interpretar que incluso los procedimientos de negociación previstos en esta Autógrafa podrían ser materia de un acuerdo contrario a lo prescrito por la propia Autógrafa.

b-4. Objeciones a los niveles de negociación colectiva (artículo 5)

La Autógrafa de Ley bajo análisis establece dos niveles de negociación colectiva para los trabajadores del sector público:

- a) Negociación a Nivel Centralizado; en el cual los acuerdos alcanzados en el convenio colectivo tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas descritas en el artículo 22 de la referida ley.
- b) Negociación a Nivel Descentralizado; la misma que contempla la posibilidad de llevar la negociación colectiva en distintos ámbitos: i) por ámbito sectorial, j) por ámbito territorial y li) por entidad pública, y en el cual los efectos del convenio se limitan al respectivo ámbito de negociación.

De la misma manera, la Ley ha establecido las materias que pueden ser ventiladas en los distintos niveles de negociación, conforme al siguiente detalle:

a) En la negociación colectiva a nivel centralizado:

-La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales.

-El tipo, cuantía o características de las remuneraciones.,

-Otras condiciones de trabajo con incidencia económica.

Cualquier otra materia que sea de aplicación a todos los trabajadores de las entidades públicas.

b) En la negociación colectiva a nivel descentralizado:

-Las condiciones de empleo o de trabajo, incluidas remuneraciones.

35 Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR y su reglamento.

36 Fundamento 68 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

-Otras condiciones de trabajo con incidencia económica aplicables a trabajadores del ámbito respectivo.

-Excluye a las materias pactadas a nivel centralizado.

Ahora bien, con respecto a las materias pasibles de negociación a nivel centralizado, es oportuno señalar que actualmente en el sector público coexisten varios regímenes laborales (D.L. N2 276, 728 y 1057) cada uno con una regulación independiente respecto a su estructura remunerativa. Así, por ejemplo, los servidores sujetos al régimen de la carrera administrativa (D.L. N2 276) se rigen por el Sistema Único de Remuneraciones, mientras que los servidores sujetos al régimen del D.L. N° 728 y 1057, tienen como base la remuneración mínima vital y se rigen por el monto establecido en sus respectivos contratos.

Siendo ello así, no resultaría posible hablar propiamente de una única estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales que pudiera incorporarse en una negociación colectiva a nivel centralizado, sino que más bien dicha situación podría llevar a la necesidad de llevar a cabo las negociaciones por ámbito, dependiendo de su régimen laboral, lo cual tendría la naturaleza de negociación colectiva a nivel descentralizado, al no poder ser aplicable a todos los servidores estatales de diferentes regímenes laborales.

De la misma manera, es de señalar que la posibilidad de negociar aspectos remunerativos tanto a nivel centralizado como descentralizado no coadyuvaría a la finalidad de la reforma del servicio civil que busca garantizar la equidad en la política remunerativa aplicable a todos los servidores de la administración pública a través de la uniformización de su estructura remunerativa. Así pues, si bien la norma bajo análisis establece que la negociación de la estructura remunerativa aplicable a todos los servidores se realiza a nivel centralizado, lo cierto es que también permite la negociación del aspecto remunerativo a nivel descentralizado, por lo que en cada ámbito (sectorial, territorial o por entidad pública) podría negociarse nuevamente sobre dicha materia sin modificar la estructura remunerativa existente, es decir, sin agregar ni crear conceptos remunerativos, pero sí aumentando sus montos, lo que en definitiva volvería a generar el desorden e inequidad remunerativa que se pretende superar con la reforma del servicio civil.

Por otro lado, cuando se establece la posibilidad que las organizaciones sindicales, en el nivel descentralizado, determinen el ámbito que "*estimen conveniente*"³⁷, se le otorga poder discrecional a estas organizaciones para que en la práctica decidan el ámbito de negociación, en contravención al Principio de Autonomía Colectiva que la propia Autógrafa reconoce³⁸.

Asimismo, en el caso de los Gobiernos Locales con menos de 20 trabajadores, se señala que estos podrán acogerse al convenio colectivo federal³⁹, el mismo que no está definido.

También se advierte una contradicción en el extremo de la negociación colectiva de los Gobiernos Locales, los que se indican se atienden con cargo a los ingresos de cada Municipalidad, cuando debió decir "al convenio colectivo".

Asimismo, encontramos un vacío en el caso de Gobiernos Locales con menos de 20 trabajadores, pues no se identifica su fuente de financiamiento, en caso de llegarse a un acuerdo (Convenio Colectivo).

37 Literal b del artículo 5 de la Autógrafa.

38 Literal a del artículo 3 de la Autógrafa.

39 Literal b del artículo 5 de la Autógrafa.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta el caso de las municipalidades de menores ingresos, a las cuales les generaría mayores reclamos de sus servidores por contingencias, entre otros, afectando el principio de equilibrio presupuestal. Algunos ejemplos de Municipalidades que cuentan con mayor y menor recaudación⁴⁰:

MUNICIPALIDADES CON MAYOR RECAUDACIÓN	MONTO ANUAL
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	S/ 607.449.197
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO	S/ 133.284.250
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES	S/ 119.013.525
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO	S/ 113.417.926

MUNICIPALIDADES CON MENOR RECAUDACIÓN	MONTO ANUAL
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHOJATA	S/ 41
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE AYO	S/ 25
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUARANCHAL	S/ 25
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ANDAJES	S/ 24
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CUCHUMBAYA	S/ 24

b-5. Objeciones a la articulación de las materias negociables (artículo 6)

Teniendo en consideración lo señalado en el acápite precedente, resultaría necesario precisar claramente el alcance de la exclusión prevista en el numeral 6.2 del artículo 62 de la Ley, cuando establece que se puede negociar a nivel descentralizado condiciones de empleo o de trabajo aplicables a los trabajadores del respectivo ámbito "con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario", ello con la finalidad de evitar las posibles consecuencias perjudiciales descritas en el numeral precedente.

Si bien se establece dos (2) niveles de negociación colectiva: Centralizado y Descentralizado, estos niveles deben ser excluyentes entre sí.

Al establecerse que las materias remunerativas pueden ser negociadas en los dos niveles⁴¹, se generaría un doble beneficio económico para el servidor público, lo cual afectaría el equilibrio presupuestario.

Asimismo, al ponerse un "salvo acuerdo en contrario"⁴², se permitiría la superposición de los dos niveles de negociación, lo que generaría también un doble beneficio económico.

b-6. Objeciones a los sujetos de la negociación colectiva (artículo 7)

La Autógrafa de Ley establece que en la negociación colectiva centralizada sólo pueden negociar las confederaciones sindicales más representativas, estaría restringiendo la posibilidad que las Federaciones o Sindicatos puedan negociar a este nivel.

Tal regulación contraviene la Libertad Sindical⁴³ porque en el sector público las Confederaciones no necesariamente agrupan a más servidores públicos que una Federación o Sindicato, tal como sucede con Salud y Educación.

40 Se ha excluido a las 229 Municipalidades que tienen cero (0) de recaudación.

41 Literales a y b del párrafo 6.1, y 6.2 del artículo 6 de la Autógrafa.

42 Última parte del párrafo 6.2 del artículo 6 de la Autógrafa.

43 Artículo 4 del Convenio 98 de la OIT

b-7. Objeciones a la representación de las partes (artículo 8)

En la Autógrafa se observa que el número establecido veintiún (21) representantes por cada parte. Sin embargo, dicho número resulta excesivo, pues sumando llevaría a un proceso de negociación con la participación mínima de cuarenta y dos (42) personas, a la vez.

Asimismo, en el caso de la negociación colectiva descentralizada, el número máximo de representantes por cada parte sería catorce (14), lo cual resultaría excesivo, teniendo en cuenta que la negociación se lleva a cabo a nivel de entidad.

Cuando se establece que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en la negociación colectiva centralizada -en su calidad de "empleadora"- es la representante de la parte de negociadora⁴⁴, contraviene las competencias constitucionales de las entidades públicas, tales como, los otros Poderes del Estado (Poder Judicial y Poder Legislativo), y Órganos Constitucionalmente Autónomos (como el Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, entre otros).

Esta regulación no es razonable con el mandato de división de competencias establecidas en la Constitución Política del Perú:

- El Perú se organiza según el principio de la separación de poderes⁴⁵, a través del cual se consigue el control y balance entre los órganos constitucionalmente autónomos -incluyendo poderes del Estado- y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos⁴⁶. Este principio garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado, lo que no implica de modo alguno que dichos órganos actúen de manera aislada y como compartimentos estancos.
- Siendo ello así, cuando la Autógrafa de Ley dispone que la PCM designe un número determinado de representantes para participar en la negociación colectiva centralizada, estaría transgrediendo tales competencias.
- La referida disposición no resulta dotada de razonabilidad, toda vez que no comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado⁴⁷. Si bien corresponde legislar la negociación colectiva incorporando al empleador como parte en las etapas del proceso, así como delimitando sus competencias en los distintos niveles de negociación, determinar el número de representantes que el Poder Ejecutivo debe establecer no guarda relación con el objeto principal de la regulación, si no más interfiere en sus competencias.
- Por lo que no existe una necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado como lo exige el principio de razonabilidad y proporcionalidad.

b.8. Objeciones a la legitimación de las organizaciones sindicales (artículo 9)

El literal d) del numeral 9.2 del artículo 9 establece que el número de representantes sindicales para cada proceso de negociación descentralizada se establece por resolución de la "autoridad competente" a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito. No obstante, no queda claro cuál es esa "autoridad competente", lo cual debería precisarse expresamente en la propia Ley.

44 Literal b del artículo 7 de la Autógrafa, en concordancia con el artículo 2 y el literal c del artículo 3.

45 Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

46 Fundamento 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0005-2007-PI/TC.

47 Fundamento 35 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC.

b-9. Objeciones a la facultad de representación empleadora (artículo 10)

La Autógrafa establece que la representación empleadora debe “bajo responsabilidad”, garantizar “la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados”.

Al respecto, se debe tener presente que, los efectos presupuestales de la negociación colectiva en el Sector Público, exceden las competencias de la parte empleadora, toda vez que los acuerdos alcanzados deben ser incluidos en la Ley del Presupuesto Público, a través de los canales correspondientes.

Adicionalmente, considerando que el Estado tiene la obligación de resguardar el equilibrio y la legalidad del Presupuesto del Estado, es decir que no se generen gastos sin contar con los recursos para atender los mismos, resulta necesario que el proceso de negociación colectiva aplicable a los servidores civiles, se regulen las medidas que no permitan que en el marco de dicho proceso se apruebe gastos que generen una deuda pública desproporcionada, en tal sentido, no resulta pertinente que en la propuesta de norma se disponga que “(...) los acuerdos alcanzados con incidencia económica serán remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros dentro de los cinco días de su suscripción para su inclusión en la Ley de Presupuesto Público a través de los canales correspondientes.(...)”⁴⁸, toda vez que no es factible que el Presupuesto del Sector Público se sujete a las demandas de los trabajadores, sino que dichas demandas deberán sujetarse a los espacios fiscales que se aprueben o autoricen en los presupuestos institucionales para los procesos de negociación colectiva, o con los espacios fiscales con los que cuenten las entidades al momento de la Negociación Colectiva.

Asimismo, dicha regla debe ser considerada en caso de resolución de controversias, es decir en caso de los arbitrajes laborales y en tal sentido no resulta pertinente que en la Autógrafa se disponga que “El Tribunal Arbitral define una provisión cautelar que es comunicada a la entidad a fin de que la incluya en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio”⁴⁹.

b-10. Objeciones al procedimiento de la negociación colectiva (artículo 13)

Respecto al procedimiento de negociación colectiva, en el literal a) del numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley se establece que el proyecto de convenio colectivo debe presentarse ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

Asimismo, en el literal b) se establece que el trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.

Luego, en el literal c) se precisa que en caso no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los “mecanismos de ley”, que pueden durar hasta treinta (30) días desde la terminación del trato directo.

Finalmente en el literal d) se precisa que las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.

48 Literal d del párrafo 13.1 del artículo 13 de la Autógrafa.

49 Párrafo 18.6 del artículo 18 de la Autógrafa

En este punto, es de señalar que la Ley bajo análisis no ha regulado cuáles serían estos “mecanismos de ley” a que se hace referencia en el literal c) del numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley, o si se refiere a la conciliación o mediación reguladas en el reglamento del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT) y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, lo cual debería ser precisado. De la misma manera, no se ha precisado la composición de la comisión de seguimiento a que se hace referencia en el literal e) del numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley.

Así, tanto los mecanismos de Ley a que se refiere la norma, como la composición de la comisión de seguimiento, deben ser precisados de forma expresa en la propia Ley toda vez que regulan aspectos sustanciales dentro del procedimiento de negociación colectiva, así como regulan el control de cumplimiento.

Por otro lado, en el caso del procedimiento de negociación colectiva a nivel descentralizado, el literal d) del numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley indica que: “De no llegarse a acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, (...)”. Así, la norma estaría dando a entender que la conciliación podría tener más de un mecanismo regulado; o quizás la intención de la norma es referirse a la posibilidad de recurrir a la conciliación o la mediación. Lo cual en todo caso debe aclararse en la propuesta.

Adicionalmente, cabe señalar lo siguiente:

- Cuando en la Autógrafa se indica que “(...) De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley”⁵⁰, no se precisa a qué mecanismos se refiere.
- En la Autógrafa se establece que los “(...) acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros..., para su inclusión en la Ley de Presupuesto, a través de los canales correspondientes”⁵¹. Sin embargo, este procedimiento no se ajusta a lo establecido en la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto, especialmente en lo relativo a los plazos de su aprobación en la respectiva Ley Anual de Presupuesto para el Sector Público⁵².

En segundo lugar, se puede señalar sobre la negociación colectiva descentralizada lo siguiente:

- Al igual que en nivel de la negociación centralizada, los plazos no se ajustan a los del proceso presupuestal.
- Cuando se establece que de “(...) no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo (...)”⁵³, este proceso tampoco es constitucional al no haber voluntad expresa de las partes⁵⁴ sino generándose una obligación para con ellas. Esto contradice lo establecido en el ámbito constitucional, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional (“si bien la negociación colectiva tiene por objeto alcanzar un acuerdo colectivo vinculante entre las partes, ello no supone la obligación de lograr dicho resultado en todos los casos”⁵⁵), así como la OIT (sus convenios⁵⁶ “(...) los no imponen una obligación de resultado en la negociación”⁵⁷).

50 Literal c del párrafo 13.1 del artículo 13 de la Autógrafa.

51 Literal d del párrafo 13.1 del artículo 13 de la Autógrafa.

52 Tanto en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, como en el novedoso Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que entra en vigencia el 01 de enero de 2019.

53 Literal d del párrafo 13.2 del artículo 13 de la Autógrafa.

54 Con la salvedad que sea arbitraje potestativo causado.

55 Fundamento 189 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros.

56 Convenios 151 y 154.

Asimismo, también se afectaría el principio de buena fe negocial⁵⁸, pues establecer el arbitraje potestativo de manera inmediata a la negación de un acuerdo, implicará en forma inmediata la obligación de recurrir a un arbitraje para que un tercero privado decida y modifique aspectos con incidencia en el Presupuesto del Sector Público, lo que implica la afectación de las obligaciones del Estado.

b-11. Objeciones al derecho a la información (artículo 14)

La redacción de la Autógrafa en este extremo se pretende eludir la obligación que en todo procedimiento de negociación colectiva debe contener el dictamen económico financiero⁵⁹.

Cabe mencionar que también en sede judicial se ha señalado la obligación de un Dictamen Económico Financiero, en los casos de laudos arbitrales de naturaleza potestativa⁶⁰.

b-12. Objeciones a las sanciones administrativas (artículo 15)

El artículo 15 de la Ley establece que: "El incumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones de informar origina una sanción administrativa por infracción muy grave en materia de relaciones laborales".

Siendo ello así, resultaría necesario precisar qué autoridad es la que conocerá -y de ser el caso sancionará- la infracción antes señalada, toda vez que actualmente la ejecución de las labores de inspección de trabajo se encuentran a cargo de la SUNAFIL, cuyo ámbito de competencia se limita a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (D.L. N2 728), por lo que teniendo en cuenta que las organizaciones sindicales reguladas en la Ley bajo análisis pueden estar compuestas por servidores de otros regímenes laborales (D.L. N2 276 o 1057), debe regularse este punto.

En la misma línea, el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley señala que las organizaciones sindicales pueden solicitar a los "órganos competentes de supervisión y control" que su empleador haga entrega de la información a que se encuentra obligada. No obstante, no se ha precisado cuáles serían estos órganos competentes.

De esta forma, de la evaluación del artículo 15 de la Autógrafa de Ley no resulta necesario contar con sanciones o multas a fin de salvaguardar la obligación de informar por parte del empleador. Primero, dado a que la información solicitada ya se encuentra disponible en los portales de las entidades públicas. Segundo, debido a que se tiene que tomar en consideración que la falta no la comete la entidad sino un servidor y que las infracciones por incumplimiento de normas por parte de servidores públicos, son procesadas ya sea por los Procedimientos Administrativos Disciplinarios (PAD) o por los Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS).

57 Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la OIT. Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, 2013; en la misma línea, Comité de Libertad Sindical.

58 Literal b del artículo 3 de la Autógrafa.

59 Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, respaldada por la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

60 Sentencia de Apelación 11673-2013, Lima, de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

b-13. Objeciones a la naturaleza del convenio colectivo (artículo 17)

En lo que se refiere al convenio colectivo, el numeral 17.2 del artículo 172 de la Ley, establece que: "Rige desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria, que necesariamente rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción (...)".

Como se puede apreciar, dicha norma establece como regla general la voluntad de las partes para la determinación de la fecha desde la cual rige el convenio colectivo, precisando como única excepción el caso de aquellos acuerdos con incidencia presupuestaria, para los cuales establece una fecha fija. No obstante ello, no se ha regulado el supuesto de aquellos acuerdos del convenio que no tuvieran incidencia presupuestaria y sobre los cuales no existiera acuerdo expreso sobre el momento de su ejecución, lo cual debería precisarse.

Luego, el numeral 17.3 del artículo 17 de la Ley establece que el convenio: "Tendrá la vigencia que acuerden las partes, que en ningún caso es menor a un año (1) año.". En ese sentido, se advierte que -en principio- se deja el plazo de vigencia del convenio a la voluntad de las partes, estableciendo un mínimo de (1) año, sin embargo, no resulta claro si debe entenderse que dicho plazo de un año también es aplicable cuando no se hubiera acordado expresamente el plazo de vigencia del convenio, lo cual resultaría oportuno se señale expresamente.

Asimismo, el numeral 17.5 del artículo 17 de la Ley señala -respecto del convenio colectivo- que: "Sus cláusulas siguen surtiendo efecto hasta que entre en vigencia una nueva convención que las modifique. Las cláusulas son permanentes, salvo que de manera excepcional se acuerde expresamente su carácter temporal."

En este punto resultaría pertinente establecer expresamente en la Ley -de ser ese el sentido de la norma- que la continuación de efectos de las cláusulas del convenio a que se refiere la primera parte de la norma es aplicable también a las cláusulas temporales del mismo, pues la eficacia de las cláusulas permanentes posterior a la culminación de vigencia del convenio es evidente, o en todo caso restringir dicho efecto únicamente a estas últimas.

Adicionalmente, se advierte un exceso el otorgar como característica del convenio colectivo "fuerza de ley..."⁶¹. Existe una calificación incorrecta del convenio colectivo, que la convierte en inconstitucional por los siguientes motivos:

- En el ámbito constitucional, el convenio colectivo "tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado"⁶².
- La fuerza vinculante significa que en la convención colectiva las partes pueden establecer el alcance y las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley, estableciendo su obligatorio cumplimiento para las personas en cuyo nombre se celebró, así como para los trabajadores que se incorporaron con posterioridad a las empresas pactantes, con excepción de quienes ocupen puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza⁶³. Ello se condice con la naturaleza particular de los convenios colectivos⁶⁴.
- La fuerza de ley, por su parte, implicaría un carácter normativo al convenio colectivo, que lo haría indemne a cualquier norma con rango de ley⁶⁵, lo cual

61 Párrafo 17.1 del artículo 17 de la Autógrafa de Ley.

62 Inciso 2) del artículo 28 de la Constitución Política del Perú.

63 Fundamento 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0008-2005-PI/TC.

64 Fundamento 54 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

65 Fundamento 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0008-2005-PI/TC.

contradice la naturaleza del convenio colectivo pues su vigencia depende de su presentación ante una autoridad legislativa o administrativa con el objeto de incorporarlo a un instrumento legal o normativo en general⁶⁶.

- La negociación colectiva en el Sector Público tiene una relación directa con el manejo del presupuesto del Estado, cuya programación y ejecución responden a un procedimiento previo y concordante con otras normas del ordenamiento jurídico.
- Por lo señalado, la Autógrafa está incorporando una regulación manifiestamente incompatible a la establecida constitucionalmente y a la jurisprudencia que sirve de sustento para la actuación congresal.

De otro lado, con la redacción planteada no se respeta la obligación que se tiene en la elaboración de un proyecto de ley de presupuesto público en el que se debe asignar "(...) equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización", podría generar grandes distorsiones ya advertidas en la jurisprudencia constitucional⁶⁷.

Con la vigencia de los convenios colectivos de un (1) año⁶⁸ se haría inviable hacer una programación adecuada presupuestalmente pues existen 2700 potenciales entidades públicas. Ello afectaría la Programación Multianual, Formulación y Aprobación Presupuestaria, así como las reglas fiscales⁶⁹.

b-14. Objeciones al arbitraje laboral y laudo arbitral (artículos 18 y 19)

En lo que se refiere al arbitraje laboral, en el numeral 18.1 del artículo 18 de la Ley se establece que: "Corresponde a las partes designar a un árbitro y a estos efectuar la designación del presidente del tribunal". Al respecto, sería oportuno se considere la redacción de la siguiente manera "Corresponde a las partes designar, cada una, a un árbitro y a éstos efectuar la designación del presidente del tribunal".

Asimismo, en el numeral 18.6 del artículo 18 de la Ley se reconoce al Tribunal Arbitral la facultad de imponer "provisiones cautelares" teniendo en cuenta las propuestas finales presentadas por las partes. No obstante, no se precisa cuáles serían estas provisiones, lo cual debería detallarse.

El numeral 19.4 del artículo 19 de la Ley establece lo siguiente: "El incumplimiento en la ejecución del laudo inhabilita al empleador a impugnar un laudo o continuar el procedimiento iniciado si durante el proceso se verifica tal hecho, para lo cual la parte sindical podrá deducir en cualquier etapa del proceso la excepción por incumplimiento de laudo."

De la fórmula legal antes reseñada, se observa que la primera premisa de la norma establece que el incumplimiento en la ejecución del laudo por parte del empleador inhabilita a este para impugnar el laudo. En ese sentido, dado que el laudo solo puede ser impugnado en instancia judicial a través del recurso de anulación de laudo, se concluye que esta premisa implicaría una causal de improcedencia para dicho recurso en instancia judicial.

Adicionalmente, se establece que dicho incumplimiento inhabilita al empleador a "continuar el procedimiento iniciado" si durante el proceso se verifica tal hecho,

66 Fundamento 65 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

67 Fundamento 80 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

68 Párrafo 17.3 del artículo 17 de la Autógrafa.

69 Previstas en la Ley 28411 y en el Decreto Legislativo 1440

pudiendo la parte sindical deducir en cualquier etapa del proceso la excepción por incumplimiento de laudo.

En ese sentido, se advierte que este artículo regula dos consecuencias derivadas del incumplimiento por parte del empleador en la ejecución del laudo arbitral:

- i) Como causal de improcedencia para la presentación del recurso de anulación de laudo arbitral en instancia judicial y;
- ii) Introduce la figura de "excepción por incumplimiento de laudo" como un medio de defensa a favor de la parte sindical en el trámite del recurso de anulación de laudo, en caso el incumplimiento en la ejecución de este fuera sobreviniente al inicio del trámite del recurso, o cuando fuera advertido recién en esta etapa.

Siendo ello así, en caso la finalidad del artículo bajo análisis sea la descrita en el párrafo anterior, se considera oportuno modificar la redacción, a efectos que resulte más claro, ya que no se ha señalado expresamente que esas consecuencias están enmarcadas en el recurso de anulación de laudo arbitral.

En el numeral 19.5 del artículo 192, se vuelve a hacer mención a los "órganos competentes de supervisión y control", no resultando claro cuáles son estos órganos, lo cual debería precisarse.

Por otro lado, en todo procedimiento de negociación colectiva, debe primar el principio de buena fe negocial, por lo que forzar a un arbitraje potestativo contravendría este principio. Por lo tanto, el arbitraje laboral debe ser una excepción, y no una regla.

Al establecerse en la Autógrafa que el laudo arbitral tenga fuerza de ley, al igual que los convenios colectivos⁷⁰, se estaría delegando la facultad de decidir en materia económica, presupuestal y remunerativa, a un tercero civil privado, esto es, a un Tribunal Arbitral que estaría sustituyendo el proceso político legal de asignación de recursos públicos.

De conformidad a la jurisprudencia constitucional⁷¹, en las leyes anuales de presupuesto para el Sector Público se ha desarrollado explícitamente la obligación que tienen los árbitros: "Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes". Sin embargo, la Autógrafa de Ley no establece efectos del incumplimiento para los tribunales arbitrales que contravengan dicha disposición. Esto, sumado a que ésta les asigna la facultad de decidir en materia económica, presupuestal y remunerativa lo cual conllevaría a un desequilibrio de poderes en las partes y establece un supuesto que implicaría la disposición de recursos públicos, pues para la impugnación de un laudo arbitral este debe cumplirse previamente para que sea evaluado ante el Poder Judicial⁷².

De otro lado, la forma en que se está regulando la forma de ejecución de la negociación colectiva y el laudo arbitral contradice la Constitución Política del Perú porque:

- Al establecer plazos y responsabilidades para la ejecución de los laudos arbitrales⁷³ se está desconociendo el presupuesto como institución básica del derecho público⁷⁴, en cuya configuración interviene el Congreso de la República que luego de la correspondiente discusión, puede modificar total o parcialmente el proyecto presentado por el Ejecutivo.

70 Párrafo 19.1 del artículo 19 y artículo 17 de la Autógrafa.

71 Fundamentos jurídicos 100 al 105 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y otros.

72 Párrafo 19.4 del artículo 19 de la Autógrafa.

73 Párrafo 19.2 del artículo 19 de la Autógrafa de Ley.

74 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0004-2004-CC/TC.

- En tal sentido, si la programación del presupuesto en el que podrán incorporarse las negociaciones colectivas o laudos arbitrales con incidencia económica está sujeta a un procedimiento de aprobación por el Congreso, no resulta razonable establecer responsabilidades administrativas objetivas o fijar fechas para su ejecución, ello implica soslayar el procedimiento presupuestario, así como los elementos técnicos que intervienen en su formulación y programación.

De otro lado, la Autógrafa establece que “En caso que lo estime conveniente, el Tribunal Arbitral define una provisión cautelar que es comunicada a la entidad a fin de que la incluya en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio (...)”⁷⁵. Esta propuesta es inconsistente porque contraviene el proceso presupuestario, asimismo porque no se está considerando que el monto del presupuesto debe estar debidamente equilibrado y con esta provisión cautelar podría desestabilizar el presupuesto de la entidad. Debe tenerse en cuenta que la propuesta normativa no ha establecido los criterios para la determinación del límite de gasto para las negociaciones colectivas en el Sector Público, por lo que una provisión cautelar sin tener en cuenta los referidos criterios, afectaría el financiamiento general del Estado. Tampoco se señala cuáles serían las acciones que podría tomar la entidad en caso se encuentre disconforme con la provisión cautelar.

Adicionalmente, respecto al arbitraje potestativo, es posible señalar que éste no ha sido reconocido por la OIT como una regla general sino excepcional, pues para este organismo internacional el arbitraje de por sí debe ser voluntario por ambas partes. La aplicación del arbitraje potestativo en el Perú ha forzado la definición de la utilización de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, cuando en la práctica se ha derivado la mayoría de los laudos arbitrales en el sector público a su judicialización. Asimismo, la regulación de un arbitraje potestativo genera un incentivo perverso para la no realización de una negociación colectiva.

b-15. Objeciones al aporte sindical (artículo 21)

El primer párrafo del artículo 21 de la Ley establece la posibilidad de agregar en los convenios colectivos una cláusula por la que los trabajadores no sindicalizados incluidos en su ámbito de aplicación, abonen (entiéndase a favor del sindicato) por única vez una suma como compensación a los gastos generados durante el proceso de negociación colectiva.

No obstante, en el segundo párrafo se establece que, en todo caso, se debe respetar la voluntad individual del trabajador, el cual debe expresar por escrito su negativa a contribuir con dicho descuento.

En ese contexto, una lectura sistemática de las normas contenidas en este artículo, lleva a una interpretación que admite una excepción a la naturaleza vinculante de los convenios colectivos, pues si bien tanto los servidores sindicalizados como no sindicalizados se encuentran representados por el sindicato mayoritario de su entidad o ámbito (según sea el caso) alcanzándoles por tanto la fuerza vinculante del convenio colectivo, resultaría posible que los servidores no sindicalizados de dicha entidad o ámbito se excluyan unilateralmente de una cláusula del convenio porque les importa una obligación (como sería aquella que dispone el aporte por única vez de la compensación a que se refiere el primer párrafo de artículo 21 de la Ley).

Siendo ello así, no queda clara la finalidad de la norma a efectos de evitar desnaturalizar la fuerza vinculante de convenio colectivo. De esta manera, debe analizarse:

75 Párrafo 18.6 del artículo 18 de la Autógrafa.

-Si se quiere que la cláusula del convenio establezca que el aporte de los trabajadores no sindicalizados es de carácter potestativo y no de cumplimiento obligatorio para estos.

-Si se quiere que el aporte por parte de los trabajadores no sindicalizados procederá únicamente cuando el convenio contuviera acuerdos sobre incrementos remunerativos.

- Si se quiere mantener la naturaleza vinculante del convenio en todos sus extremos.

La Autógrafa de Ley establece que para aquellos no sindicalizados que pretendan beneficiarse de los Convenios Colectivos o Laudos Arbitrales deberán pagar un "(...) aporte económico que no podrá ser superior del 0,5% de las remuneraciones mensuales de un trabajador".

Tal disposición contraviene la garantía de la libertad sindical, que goza de reconocimiento constitucional⁷⁶. Uno de sus principios es la libre afiliación la que estaría impedida pues la norma propuesta extiende los beneficios económicos y no económicos obtenidos por una organización sindical en un proceso de negociación o arbitraje a alguien (servidor público) no afiliado (y que no le interesa afiliarse) a cambio de una contraprestación que toma como referencia un porcentaje de su remuneración mensual.

b-16. Objeciones al registro de afiliación sindical (Segunda Disposición Complementaria Final)

La Autógrafa dispone que la autoridad administrativa de trabajo mantiene un registro de afiliación sindical de trabajadores estatales. Para dicho efecto, la referida autoridad implementa dentro de noventa (90) días calendario un aplicativo en línea que facilite el proceso.

Sobre el particular, cabe indicar que en la Exposición de Motivos no se establece el costo que implicará la implementación de dicho registro, ni la forma en cómo se financiará el mismo.

De esta forma, la Autógrafa contraviene las reglas que cada propuesta normativa que irroque gasto debe cumplir⁷⁷:

- En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
- Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuesta/ que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.

5. Observaciones a las derogatorias de Decretos Legislativos

La Autógrafa plantea derogar el Decreto Legislativo N° 1442, de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, y el Decreto Legislativo N° 1450, que modifica el Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del

76 Inciso 1 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, con su bloque de constitucionalidad (Convenio 87 de la OIT).

77 Literales c y d del artículo 3 de la Ley 30694, de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁷⁸. Sin embargo, existen objeciones formales y materiales a la propuesta legislativa.

a. Objeciones formales

Un proyecto de ley debe respetar los parámetros existentes, especialmente de su correcta justificación.

- A efecto de lograr la unidad y coherencia interna, así como con el resto del ordenamiento jurídico, los proyectos de ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos que constituye el fundamento o justificación de la iniciativa legislativa, es decir, el por qué y para qué de la norma⁷⁹. Sólo de esta manera se garantiza la estabilidad y la seguridad jurídica en el país⁸⁰.
- Por ello, los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una **exposición de motivos**⁸¹, la cual consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración⁸².
- Si bien no forma parte del texto normativo, tiene una singular importancia en la tarea de aplicación de la propuesta normativa pues, cuando la expresión literal de la norma presenta ambigüedades, se convierte en un instrumento interpretativo valioso, además de cumplir un papel importante en la discusión, aprobación y aplicación de una futura propuesta normativa, siendo uno de sus objetivos el de contribuir a la comprensión del proyecto, legitimándolo y fundamentándolo para facilitar su discusión técnica⁸³.
- Además, debe realizarse un **análisis de impacto de la vigencia de la norma** en la legislación nacional, debiendo precisarse si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa⁸⁴.

En tal sentido, los proyectos de ley que sirven de fundamento para la Autógrafa ha debido considerar ese marco normativo pero no se hizo⁸⁵:

- Todos los proyectos de ley se encuentran relacionados con la Negociación Colectiva en el Sector Público, y no plantea derogación alguna.
- Cada uno de los mismos cuenta con una Exposición de Motivos que contiene, única y exclusivamente, los fundamentos pertinentes sobre la propuesta legislativa que versa sobre la Negociación Colectiva en el Sector Público.
- En efecto, las exposiciones de motivos contienen únicamente fundamentos sobre cada uno de los temas propuestos para su regulación, en tal sentido, se advierte por ejemplo fundamentos sobre los sujetos de la negociación colectiva, materias negociables, niveles de negociación colectiva, procedimiento de negociación colectiva, cálculo de la representatividad de las organizaciones que negocian, parámetros de

78 Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Autógrafa.

79 Artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.

80 Artículo 1 de la Ley 26889, Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

81 Artículo 2 de la Ley 26889.

82 Artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo 008-2006-JUS.

83 Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativas de las Entidades del Poder Ejecutivo, elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 4ª ed. Lima, 2018.

84 Artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

85 Proyectos de Ley 656/2016-CR, 965/2016-CR, 1142/2016-CR, 1271/2016-CR, 1537/2016-CR y 2075/2017-CR.

disponibilidad presupuestal, derechos de información, convenio colectivo, huelga y arbitraje, así como precisa las materias no negociables como la organización estructural del Estado, objetivos, políticas o competencias públicas de orden institucional.

- En conclusión, las Exposiciones de Motivos de todas las iniciativas legislativas que dieron origen a la presente Autógrafa de Ley están referidas única y exclusivamente a la negociación colectiva y no contienen mención alguna sobre los Decretos Legislativos N°s 1442 y 1450.
- Asimismo, no se ha explicado el impacto de las derogatorias en el ordenamiento jurídico.

El proyecto de ley, en el Congreso de la República, debe seguir un *iter* parlamentario que debe ser cumplido, para garantizar el correcto debate, primero en Comisión y luego en el Pleno. Sin embargo, en este caso la discusión previa exigible no ha existido:

- El proceso de discusión o proceso de deliberación es un proceso indispensable para tomar en cuenta las distintas perspectivas y enfoques y su compatibilidad con la Constitución. La calidad del proceso deliberativo legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general⁸⁶. De este modo la legitimidad de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de una deliberación material y exposición de razones.
- Por ello llama la atención que el **Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social** contenga únicamente fundamentos sobre la Negociación Colectiva en el Sector Estatal. Sólo señala que la norma constituye un instrumento clave para garantizar la no discriminación y la igualdad, incluida la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor; en tal sentido, orienta su justificación exclusivamente al contenido de la propuesta legislativa referido a los principios, sujetos de la negociación colectiva, materias comprendidas en la negociación colectiva, niveles de la negociación colectiva, el procedimiento de la negociación colectiva, convenio colectivo y el arbitraje laboral en la negociación colectiva descentralizada. Nada habla de derogatorias.

En tal sentido, se observa la incorporación de una disposición orientada a derogar normas con rango legal que no tienen relación alguna con la materia regulada en la propuesta legislativa (Autógrafa de Ley) sin justificación y fundamento previo.

- Ninguno de los extremos de las iniciativas legislativas, ni sus exposiciones de motivos ni el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social contienen fundamentación alguna sobre la necesidad de derogar algún decreto legislativo.
- En modo alguno existe relación entre el objeto y contenido de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y el objeto y contenido de los decretos legislativos que se plantean derogar, los mismos que no contienen regulación alguna sobre la negociación colectiva ni establecen restricciones sobre dicha materia, así como no facultan ni autorizan a entidad alguna para cuestionar los alcances de los convenios colectivos o laudos arbitrales emitidos en el marco de una negociación colectiva, por lo que no se encuentra relación causal entre la regulación propuesta en la Autógrafa con la regulación contenida en los referidos Decretos Legislativo que justifique su derogatoria.
- Es así como sin explicación ni justificación alguna se está disponiendo la derogatoria de los Decretos Legislativos 1442 y 1450, sin analizar el contenido y sin verificar el impacto de los mismos sobre el objeto de la propuesta legislativa convertida hoy en

86 Fundamento 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0006-2017-PI/TC.

Autógrafo de Ley y sin expresar la relación causal entre la autógrafa y las normas derogadas. Ambos decretos no regulan en modo alguno la negociación colectiva, no limitan ni restringen el derecho de los trabajadores de negociar colectivamente y no faculta o autoriza a entidad alguna a revisar o cuestionar los alcances de los acuerdos adoptados en el marco de la negociación colectiva, ya sea mediante convenio colectivo o por laudo arbitral, materia que se regula por su propia normatividad que, en el presente caso, vendría a ser la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

b. Objeciones materiales

b-1. Objeciones a la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1442

Ante todo, es preciso explicar sobre qué trata el Decreto Legislativo N° 1442:

- Su objeto es establecer disposiciones para la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público y contiene regulación sobre el registro, evaluación y validación de los gastos para los Recursos Humanos del Sector Público, ordenando la programación del pago de planilla de los trabajadores y pensionistas del Sector Público, en el marco de la normatividad vigente. Asimismo, busca contribuir a la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos de los recursos humanos del Sector Público.
- Regula las siguientes materias:
 - Programación Multianual de Ingresos de Personal: se desarrolla dentro del Proceso de Programación de Recursos Públicos de la Administración Financiera del Sector Público y se refiere a la determinación de los costos de los ingresos correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público, por periodos de tres (3) años, incluyendo la proyección de los costos de aquellas medidas en materia de ingresos de personal, a ser implementadas en dicho periodo.
 - Gestión de Ingresos de Personal: se desarrolla dentro del Proceso de Gestión de Recursos Públicos de la Administración Financiera del Sector Público y se refiere a la verificación del cumplimiento de las normas que regulan el registro en el Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público, su actualización así como la consistencia de la ejecución del gasto con la información registrada.
- Para ejecutar dichas materias, implementa los siguientes instrumentos:
 - Catálogo Único de Conceptos de Ingresos: contiene la relación de los conceptos de ingresos correspondientes a los recursos humanos, montos por cada concepto, beneficiarios de cada concepto, su validación, entre otros.
 - Planilla Única de Pago del Sector Público: se implementa como parte del subsistema de compensaciones y constituye una herramienta de gestión de los recursos humanos que contiene la información sobre los ingresos de personal correspondientes a los recursos humanos del Sector Público y se orienta a promover que el Estado modernice la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público e implemente la interoperabilidad de información entre las entidades del Sector Público que la integran, optimizando el manejo de la información y reduciendo la duración de los procedimientos en la administración de las planillas, para obtener mayores niveles de equidad, eficacia y eficiencia, reflejándose en un mejor servicio del Estado a la ciudadanía.
 - Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público, es la herramienta informática de registro de información sobre la Planilla Única de

Pago del Sector Público, que permite asegurar el registro y controlar la información de personal de manera única, integral y oportuna de la planilla del personal activo y pensionista del Sector Público. Asimismo, permite intercambiar datos e información de personas entre entidades del Sector Público con la finalidad de verificar y validar que la información del Aplicativo Informático sea consistente.

De esta forma, se permite que el Estado cuente con información real sobre el uso de los fondos públicos destinados a los ingresos (remuneraciones y pensiones en el Sector Público), permitiendo adoptar decisiones oportunas e informadas. Asimismo, procura velar porque las entidades del Sector Público cumplan con el marco legal establecido y los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, a fin de evitar que, mediante actos administrativos (por ejemplo resoluciones de los Gobiernos Regionales), se aprueben nuevos conceptos de ingresos sin contar con el marco legal habilitante y su correspondiente fuente de financiamiento, afectando el equilibrio presupuestal⁸⁷.

La derogación del Decreto Legislativo implicará el crecimiento del gasto público sin control adecuado, afectando el equilibrio presupuestal. Además, mantendrá la continuidad de la problemática existente en la planilla del Sector Público que se resume en lo siguiente:

- Entidades del Sector Público que aplican de manera diferenciada los dispositivos legales relativos a remuneraciones y pensiones en los sistemas de recursos humanos.
- Inexacta información en el número total de trabajadores del Estado y montos de pagos de ingresos (remuneraciones y pensiones).
- Existencia de conceptos de pago aprobados por las entidades del Sector Público sin un marco legal habilitante y sin contar con el correspondiente financiamiento, ocasionando un indiscriminado incremento del gasto público en materia de ingresos (remuneraciones, aportes y pensiones) del personal, que en los últimos años ha significado un incremento promedio de 6.9%, pasando de S/ 43 382 millones en el año 2013 a S/ 65 239 millones en el año 2018.

Aparte del efecto presupuestal, la derogatoria implica afectar los lineamientos generales de la Administración Financiera del Sector Público⁸⁸ por lo siguiente:

- La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos conforma la Administración Financiera del Sector Público y constituye uno de sus procesos⁸⁹.
- La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos es uno de los sistemas a ser considerados en la programación multianual de los recursos públicos⁹⁰.

b-2. Objeciones a la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1450

El Decreto Legislativo N° 1450 tiene por objeto establecer las normas necesarias para fortalecer el Sistema Administrativo de Recursos Humanos y viabilizar la implementación del Régimen del Servicio Civil, para tal efecto se han incorporado las modificaciones pertinentes tanto en el Decreto Legislativo N° 1023, y en Ley N° 30057.

No hay motivación válida para haberse dictaminado la derogatoria de este decreto:

- Respecto del acceso por parte de Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) a la información de personas que administran las entidades públicas, corresponde señalar que dicho acceso se circunscribe a lo estrictamente necesario para que

87 Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

88 Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo marco de la Administración Financiera del Sector Público.

89 Inciso 7 del párrafo 6.1 del artículo 6, artículo 15, 19 y 20 del Decreto Legislativo 1436.

90 Inciso 1 del párrafo 3.1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1436.

SERVIR pueda ejercer la rectoría y sus funciones establecidas, sin afectar en absoluto el derecho a la intimidad, honor, reputación y de las comunicaciones de los servidores públicos.

- Asimismo, la derogación del Decreto Legislativo 1450, implicaría la extinción del marco legal que sustente la existencia de SERVIR, en aplicación del principio según el cual "Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado"⁹¹. Ello, se sustenta en que el Decreto Legislativo N° 1450 contiene normas referidas a Organización, Consejo Directivo y funciones de SERVIR, así como la composición del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

La derogatoria traería consecuencias graves en el ámbito de la correcta administración financiera del Sector Público:

- Las modificaciones que plantea el Decreto Legislativo N° 1450 tienen por objeto adecuar la organización y funciones que se desarrollan en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a la nueva normatividad Marco de la Administración Financiera del Sector Público, en la que se incorpora a la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, por constituir parte relevante del gasto público, con la finalidad de contribuir a la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos en los recursos humanos del Sector Público.
- Es así como se pone en riesgo la observancia del principio de equilibrio presupuestario al excluir al MEF del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, porque:
 - La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (actualmente DGGRP) del MEF, integra el Sistema e implementa la gestión fiscal de los recursos humanos⁹².
 - El Director General de Presupuesto Público del MEF es miembro del Consejo Directivo de SERVIR⁹³.
 - La política de compensación no económica que tenga efectos fiscales la desarrolla SERVIR en coordinación con la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (actualmente DGGRP)⁹⁴.
 - El cuadro de puestos de cada entidad –que reemplaza al cuadro de asignación de personal y al presupuesto analítico de personal– es aprobada por SERVIR con opinión favorable de la DGPP y la DGGRP.
 - La DGGRP, en coordinación con SERVIR aprueba la valorización de los puestos propuestos por las entidades para implementar el régimen del servicio civil⁹⁵.

Asimismo, traería consecuencias graves en los siguientes ámbitos:

- Organización del Sistema: La eliminación del artículo 4 del Decreto Legislativo 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el artículo 4 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, elimina del ordenamiento jurídico el encadenamiento entre las diversas unidades organizacionales y entidades que ejercen roles para la conducción e implementación del sistema administrativo de gestión de recursos

91 Artículo I del Título Preliminar del Código Civil.

92 Artículo 4 del Decreto Legislativo 1023, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1450.

93 Literal c del artículo 8 del Decreto Legislativo 1023, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1450.

94 Literal b del artículo 10 del Decreto Legislativo 1023, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1450.

95 Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, modificada por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1450.

humanos. Ello quiebra automáticamente una de las características intrínsecas y esenciales previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para los sistemas administrativos como es la articulación a través de todo el aparato del Estado de reglas básicas comunes de gestión.

- Consejo Directivo: La eliminación del Consejo Directivo dejaría a la entidad con sólo una Presidencia Ejecutiva pero sin órgano colegiado, lo cual se contrapone con las características señaladas por la Ley del poder Ejecutivo para los Organismos Técnicos Especializados. Además, la eliminación del artículo 16 del DL 1023, en el que se establecen las funciones y atribuciones del Consejo Directivo, en la vía de los hechos, dejaría sin conducción y sin competencias administrativas y normativas a la organización en tanto no existiría ni el órgano responsable de ejercerlas ni propiamente las funciones de dicho órgano que no podrán ser ejercidas por la Presidencia Ejecutiva al haber estado reservadas para el Consejo.
- Funciones de la Autoridad: En la misma línea de análisis, la eliminación del artículo 10 del citado Decreto de creación de SERVIR, conllevaría a la eliminación de prácticamente todas las funciones del mismo, por lo que carecería de sentido mantener una entidad que no tiene prácticamente funciones asignadas. Muchas de ellas no podrían ser asignadas por Decreto Supremo en tanto el mismo ordenamiento prevé que ello sea realizado por una norma con rango de ley, como es el caso de la capacidad normativa o la facultad de organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal para otras entidades del estado.

6. Consideraciones adicionales⁹⁶

Finalmente, corresponde efectuar algunos comentarios con relación a los lineamientos que en materia de negociación colectiva ha formulado la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En primer lugar, un aspecto a tener en consideración es que la OIT opta indistintamente por un modelo de negociación centralizado, descentralizado o mixto; es decir, no existe un mandato imperativo a los Estados para que adopten tal o cual modelo.

En ese contexto, para la OIT el nivel de negociación debe ser preferentemente determinado de mutuo acuerdo por las partes («Principio de libertad para decidir el nivel de negociación»), tanto en el sector público como en el privado; es más, la imposición de un nivel sería incompatible con el derecho a la negociación colectiva (Estudio General de la OIT sobre «La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir».2013).

Pese a lo antes señalado, la OIT admite modalidades particulares de negociación colectiva atendiendo a las características especiales del sector público. Esto implica que a un nivel central se negocien condiciones generales de empleo de los funcionarios. Veamos:

«351. [...] La Comisión desea señalar que, en el marco de la administración pública y de las modalidades particulares reconocidas en el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 151, la negociación colectiva puede tener lugar a nivel central cuando se trata de negociar las condiciones generales de empleo de los funcionarios. La Comisión estima que, en los casos de desacuerdo respecto del nivel de negociación, las partes debería poder recurrir a los procedimientos de solución de conflictos (como los mencionados en el artículo 8 del Convenio núm. 151), por

⁹⁶ Conteridas en el Informe N° 30-47-208-MTPE/4/8

ejemplo sometiendo su problema a un órgano independiente que goce de su confianza.»⁹⁷

Como se puede advertir, los instrumentos internacionales de trabajo admiten la existencia de niveles de negociación diferentes. De esta manera, pueden existir sistemas con negociaciones colectivas centralizadas, descentralizadas o mixtas. Para este último caso, se exige que las materias negociales deban ser articuladas, sea a través de la legislación o, de preferencia, por los mismos sujetos negociales.

En lo que respecta a nuestro país, el Tribunal Constitucional sí ha señalado expresamente que corresponde a la legislación fijar el modelo de negociación, sea centralizado, descentralizado o mixto (fj. 180 del «Caso: Ley SERVIR» y fjs. 72 y 73 del caso «Leyes de Presupuesto»):

«180. Así las cosas., este Tribunal ha establecido que “corresponde definir al legislador cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en los procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos” (fundamento 72 de la STC 003-2013-PJ/TC y otros). Asimismo, ha establecido que “al fijar cuáles son las instancias gubernamentales competentes, el legislador puede decidir autorizar la competencia para entablar procedimientos de negociación colectiva a antes del nivel central de gobierno, del nivel sectorial o incluso a instancias específicas de las instituciones públicas individualmente consideradas.»

De otro lado, la OIT señala que corresponde a la legislación nacional determinar personas u órganos para negociar en nombre de la autoridad (centralizado o descentralizado)⁹⁸. Tal es así que, con relación a la representatividad de las organizaciones sindicales en los procesos negociales, los órganos de control de la OIT han recordado que, de acuerdo con el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, «el derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones de empleador públicos y a las autoridades públicas competentes.». En ese sentido, el reconocimiento por parte de la Administración Pública de las organizaciones sindicales constituye un elemento esencial de todo procedimiento de negociación colectiva. En consecuencia, «la negativa injustificada a reconocer las organizaciones sindicales más representativas, o la imposición del requisito de un porcentaje elevado de representatividad para el reconocimiento de un agente de negociación colectiva» vulnera las disposiciones internacionales en materia de trabajo.

Además de lo anterior, no debe perderse de vista que la OIT a través del Comité de Libertad Sindical (Caso 2690) señala que: «[...] la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos estén condicionados por los presupuestos del Estado de que el periodo de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la Ley de Presupuesto del Estado, lo cual puede plantear dificultades.» Esto quiere decir, la OIT admite un tope al momento de negociar en el Estado, toda vez que es una garantía constitucional el «Principio de equilibrio presupuestal».

De otro lado, sobre la negociación de remuneraciones y el presupuesto del Estado, la OIT resalta que en virtud del Convenio 154 los trabajadores de la administración pública deben poder negociar sus remuneraciones. Sin embargo, siguiendo la línea de lo aseverado en líneas precedentes, se justifica cierta flexibilidad en cuanto a remuneraciones por la complejidad del procedimiento presupuestario; es más, los Estados tienen flexibilidad en cuanto al mecanismo de concatenación entre la negociación colectiva y la aprobación del presupuesto, indicando que aquella puede ocurrir antes o después de este último, siendo

97 OIT (2013). *La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir*. Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^{da} reunión. (p.142). Ginebra: OIT.

98 *Ibidem*, pág. 96.

posible que la negociación se dé en un espacio diferenciado al de la negociación del resto de condiciones.

Asimismo, la OIT⁹⁹, con relación a los mecanismos de negociación compatibles con la negociación colectiva, precisó lo que sigue:

«334. La Comisión estima que son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materia presupuestarias para fijar un “abanico” salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una “asignación” presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa. También son compatibles las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho a participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza que les sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa.»
(Énfasis agregado)

En esa línea de análisis, el Estado puede implementar mecanismos para fomentar que se tome en cuenta el interés general y la política social y económica del gobierno, pero estos mecanismos no pueden sustituir la decisión y plena autonomía de las partes en la negociación colectiva.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

99 Este argumento también se recoge en el fundamento jurídico 181 de la STC recaída en los expedientes núm. 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/TC.

**656; 965; 1142; 1271; 1537;
2075/2017-CR**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ¹⁸.....de diciembre de 2018

**Pase a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social,
con cargo de dar cuenta de este procedimiento al
Consejo Directivo.**



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La Ley tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú y lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores estatales de entidades públicas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía y las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.

Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado 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.

La Ley no es aplicable a los trabajadores públicos que, en virtud de lo señalado en los artículos 42 y 153 de la Constitución Política del Perú, se encuentran excluidos de los derechos de sindicalización y huelga.

Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se rige por los siguientes principios:



- 
- 
- a. *Principio de autonomía colectiva: Consiste en el respeto a la irrestricta libertad de los representantes de los trabajadores y empleadores para negociar las relaciones colectivas de trabajo, por medio de acuerdos con fuerza vinculante.*
- b. *Principio de buena fe negocial: Consiste en el deber de las partes de realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva.*
- c. *Principio de competencia: Implica el respeto de las competencias constitucionales y legalmente atribuidas a las entidades públicas para el ejercicio de sus potestades.*
- d. *Principio de previsión y provisión presupuestal: En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.*

CAPÍTULO II

MATERIAS NEGOCIABLES

Artículo 4. Materias comprendidas en la negociación colectiva

Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

CAPÍTULO III

NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:

- a. *El nivel centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas al que hace mención el artículo 2 de la Ley.*

- b. *El nivel descentralizado, que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. En el caso de los gobiernos locales con menos de 20 trabajadores, estos podrán acogerse al convenio colectivo federal de su organización de rama o adscribirse al convenio de su elección con el que exista afinidad de ámbito, territorio u otros.*



Artículo 6. Articulación de las materias negociables

6.1 *A nivel centralizado se negocian las siguientes materias:*

- a. *La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales, así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo como incidencia económica.*
- b. *Cualquier otra materia, siempre que sea de aplicación a todos los trabajadores de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley.*

6.2 *A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:*

Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.

CAPÍTULO IV

SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 7. Sujetos de la negociación colectiva en el sector público

Son sujetos de la negociación colectiva:

- a. *Por la parte sindical, en la negociación colectiva centralizada, las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del*

Estado a nivel nacional; y en la negociación colectiva descentralizada, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito, pudiendo participar en condición de asesoras las organizaciones sindicales de grado superior.

- b. Por la parte empleadora, en la negociación colectiva centralizada, el Poder Ejecutivo, por intermedio de la Presidencia del Consejo de Ministros; y en la negociación colectiva descentralizada, los representantes designados de las entidades públicas correspondientes, dependiendo del ámbito escogido por las organizaciones sindicales.

Artículo 8. Representación de las partes

Son representantes de las partes en la negociación colectiva en el sector público:

- a. De la parte sindical, en la negociación colectiva centralizada, veintiún (21) representantes de las confederaciones sindicales más representativas, de las entidades públicas a que se refiere el primer párrafo del artículo 2 de la Ley, y de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 7. En la negociación colectiva descentralizada, no menos de tres (3) ni más de catorce (14) representantes. La representación de la parte sindical está conformada por trabajadores estatales en actividad.
- b. De la parte empleadora, en la negociación colectiva centralizada, veintiún (21) representantes que designe la Presidencia del Consejo de Ministros. En la negociación colectiva descentralizada, los funcionarios o directivos que el titular de la entidad designe, en igual número al de la representación de la parte sindical.

Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales

9.1 En la negociación colectiva centralizada:

Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional, en función a la cantidad de afiliados de las organizaciones sindicales.



9.2 *En la negociación colectiva descentralizada:*

- a. *Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.*
- b. *Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.*
- c. *Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.*
- d. *A propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito, se establece mediante resolución de la autoridad competente, el número de los representantes sindicales para cada proceso de negociación descentralizada.*

Artículo 10. Facultades de la representación empleadora

La parte empleadora asegura, bajo responsabilidad, que en la negociación colectiva en el sector público, su representación garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados.

Artículo 11. Licencias sindicales para la negociación colectiva

A falta de convenio colectivo, los representantes de los trabajadores que integren la comisión negociadora tienen derecho a licencia sindical con goce de remuneración. Las licencias sindicales abarcan el periodo comprendido desde (30) días antes de la presentación del pliego de reclamos hasta treinta (30) días después de suscrito el convenio colectivo o expedido el laudo arbitral. Esta licencia es distinta de la licencia sindical que la ley o convenio colectivo otorga a los miembros de la junta directiva de la organización sindical.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 12. 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 las entidades públicas involucradas.
- b. Denominación y número de registro de la o las organizaciones sindicales que lo suscriben, y domicilio único.
- c. La nómina de los integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados.
- d. Las cláusulas que se someten a negociación y que se integran armónicamente dentro de un solo proyecto de convenio colectivo.
- e. Firma de los representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora.

Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- b. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.
- c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo.
- d. Los acuerdos alcanzados con incidencia económica 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, a través de los canales correspondientes.
- e. Las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:



- a. *El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.*
- b. *El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.*
- c. *De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.*
- d. *De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.*
- e. *En el caso del literal anterior, los trabajadores pueden alternativamente declarar la huelga, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.*

Artículo 14. Derecho de información

Para el proceso de negociación colectiva, la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, y dentro de los 90 días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, en caso de no existir un convenio colectivo anterior, tiene la obligación de proporcionar en forma previa y con transparencia, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa.

El Estado a solicitud de las organizaciones sindicales debe suministrar la información referida a:

- a. *Estructura salarial por grupo ocupacional.*



- 
- 
- b. *Presupuesto analítico de personal.*
 - c. *Planilla de remuneraciones de los trabajadores.*
 - 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. *Manuales de organización y funciones (MOF).*
 - g. *Reglamentos 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 trabajadores.*
 - k. *Planes de modificación de las condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo.*
 - l. *Plan Anual de Contrataciones.*
 - m. *Los planes de futuras reestructuraciones internas.*
 - n. *Todas las que resulten pertinentes.*

Esta información se entrega dentro de los veinte (20) días de solicitada, bajo responsabilidad.

Artículo 15. Incumplimiento de la obligación de informar

El incumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones de informar origina una sanción administrativa por infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

Las organizaciones sindicales, cuyo empleador se niegue a cumplir con la obligación de información, podrán solicitar a los órganos competentes de supervisión y control que se requiera su entrega bajo apercibimiento de multa; la que será duplicada en caso de persistir en su incumplimiento.

Artículo 16. Deber de buena fe

Las partes están obligadas a negociar de buena fe y a abstenerse de toda acción que pueda resultar lesiva a la parte contraria. Son actos de mala fe, entre otros:

- 
- 
- a. *La no entrega de información dentro del plazo establecido en el artículo 14 de la presente ley.*
- b. *Negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo y a negociar en los plazos y oportunidades establecidas en la Ley.*
- c. *La no concurrencia a las negociaciones, audiencias y reuniones citadas y las tardanzas reiterativas.*
- d. *La designación de negociadores que carezcan de facultades suficientes para la adopción de acuerdos.*
- e. *La no formulación de propuestas conducentes a lograr acuerdos.*
- f. *La denegatoria de licencias sindicales para la preparación del pliego y para las reuniones que demande el procedimiento de negociación colectiva o el incumplimiento de las condiciones acordadas por las partes para facilitar la negociación.*
- g. *La realización de cualquier práctica cuyo objeto sea dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva.*
- h. *La realización de cualquier tipo de acto antisindical que impida a las y los representantes sindicales ejercer el derecho de negociación colectiva.*

CAPÍTULO VI

CONVENIO COLECTIVO Y EL ARBITRAJE LABORAL

Artículo 17. Convenio colectivo

El convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva. Tiene las siguientes características:

- 17.1 *Tiene fuerza de ley y es vinculante para las partes que lo adoptaron. Obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.*
- 17.2 *Rige desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria, que necesariamente rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley.*

- 17.3 *Tendrá la vigencia que acuerden las partes, que en ningún caso es menor a un (1) año.*
- 17.4 *Modifica de pleno derecho los aspectos de la relación de trabajo sobre los que incide. Los contratos individuales quedan automáticamente adaptados a aquella y no contienen disposiciones contrarias en perjuicio del trabajador.*
- 17.5 *Sus cláusulas siguen surtiendo efecto hasta que entre en vigencia una nueva convención que las modifique. Las cláusulas son permanentes, salvo que de manera excepcional, se acuerde expresamente su carácter temporal.*
- 17.6 *No es de aplicación a los funcionarios y directivos públicos. Es nulo e inaplicable todo pacto en contrario.*
- 17.7 *Todo pacto que se suscriba individualmente o se disponga de forma unilateral por el empleador, que tenga como objeto la disminución y/o menoscabo de los beneficios obtenidos en el marco de convenios colectivos y/o laudos arbitrales vigentes, son nulos de pleno derecho.*

Artículo 18. Arbitraje laboral en la negociación colectiva en el sector público

- 18.1 *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.*
- 18.2 *Corresponde a las partes designar a un árbitro y a estos efectuar la designación del presidente del tribunal. En el escrito mediante el que una de las partes comunique a la otra la decisión de recurrir a la vía arbitral, comunica la designación del árbitro correspondiente.*
- 18.3 *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 conforme a las reglas establecidas en el régimen privado. En caso los árbitros no se pongan de acuerdo en la designación del presidente*



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 conforme a las reglas establecidas en el régimen privado.

18.4 Una vez aceptada su designación, el presidente del tribunal convoca a las partes a una audiencia de instalación, entendiéndose formalmente iniciado el arbitraje. La duración del proceso arbitral, incluida la notificación del laudo, no podrá exceder los cuarenta y cinco (45) días hábiles.

18.5 Al resolver, el tribunal arbitral recoge la propuesta final de una de las partes o considera una alternativa que recoja los planteamientos de las partes.

18.6 En caso que lo estime conveniente, el tribunal arbitral define una provisión cautelar que es comunicada a la entidad a fin de que la incluya en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio. Esta provisión cautelar es determinada por el tribunal arbitral tomando como referencia las propuestas finales presentadas por las partes.

18.7 Son de aplicación supletoria al arbitraje laboral establecido en la Ley, 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 al sentido de lo establecido en la Ley.

Artículo 19. Laudo arbitral

19.1 El laudo arbitral emitido en el marco del procedimiento de negociación colectiva tiene la misma naturaleza y efectos que el convenio colectivo. Asimismo, le son aplicables las reglas de vigencia establecidas en el artículo 17 de la Ley.

19.2 Su no ejecución oportuna acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios a quienes corresponde autorizar su cumplimiento.

19.3 Los laudos en materia laboral se ejecutan obligatoriamente, dentro del plazo indicado en los mismos.



19.4 *El incumplimiento en la ejecución del laudo inhabilita al empleador a impugnar un laudo o a continuar el procedimiento iniciado si durante el proceso se verifica tal hecho, para lo cual la parte sindical podrá deducir en cualquier etapa del proceso la excepción por incumplimiento de laudo.*

19.5 *A solicitud del sindicato, los órganos competentes de supervisión y control constatan el incumplimiento en la ejecución de los laudos, teniendo el acta de constatación mérito suficiente para que la sala a cargo del procedimiento de nulidad declare de pleno derecho la improcedencia de la demanda.*

19.6 *Los laudos que se expidan para resolver conflictos económicos derivados de negociaciones colectivas en el sector público tienen mérito de título ejecutivo y se tramitan en proceso de ejecución, previsto en el artículo 57 de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497.*

Artículo 20. Comunicación a la autoridad competente

El convenio colectivo o el laudo arbitral se formalizan por escrito en tres (3) ejemplares, uno para cada parte y el tercero para su presentación a la autoridad competente con el objeto de su registro y archivo. La presentación del convenio colectivo o laudo arbitral corresponde al presidente del tribunal arbitral o de la comisión negociadora de la entidad pública, según sea el caso, dentro de los diez (10) días de suscrito o notificado el mismo.

Artículo 21. Aporte sindical

Los convenios colectivos podrán establecer una cláusula por la que los trabajadores no sindicalizados, incluidos en su ámbito de aplicación, abonen por única vez, una suma como compensación a los gastos generados durante el proceso de negociación colectiva, fijando un aporte económico que no podrá ser superior al 0.5% de las remuneraciones mensuales de un trabajador. El convenio regula las modalidades de su abono.



En todo caso, se respeta la voluntad individual del trabajador, quien debe expresar por escrito en la forma y plazos que se determinen en la negociación colectiva su negativa a contribuir con dicho descuento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Deróganse los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Deróganse el Decreto Legislativo 1442 y el Decreto Legislativo 1450.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de convenios

Todos los acuerdos logrados por convenios colectivos anteriores más favorables o beneficiosos al trabajador mantienen su vigencia y eficacia.

SEGUNDA. Aportes y registro de afiliación

Las entidades y empresas del sector estatal, facilitan el cumplimiento del proceso de descuentos de los aportes sindicales.

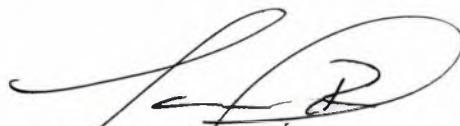
La autoridad administrativa de trabajo implementa un registro de afiliación sindical de trabajadores estatales. Para dicho efecto, la autoridad administrativa de trabajo implementa dentro de los 90 días calendario un aplicativo en línea que facilite el proceso.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de noviembre de dos mil dieciocho.



DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República



LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA