



Proyecto De Ley N°

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

La bancada parlamentaria de **Alianza para el Progreso (APP)**, a iniciativa del congresista de la República, **FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

**CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. Objeto de la ley

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

Artículo 2. Ámbito de aplicación

- 2.1. Esta ley es aplicable a las negociaciones colectivas que realizan los/as servidores/as del sector público, sin distinción de régimen laboral o modalidad de contratación, mediante las organizaciones sindicales que los/as representen. Para tal efecto, el sector público comprende al Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Banco Central de Reserva del Perú; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; Contraloría General de la República; Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; universidades públicas; gobiernos regionales; gobiernos locales; otros organismos públicos de nivel de gobierno nacional, de gobierno regional y de gobierno local; Instituto Nacional Penitenciario; Seguro Social de Salud (ESSALUD); y administradores de fondos públicos.

- 2.2. Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado y de los/as obreros/as de los Gobiernos Locales se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR y su reglamento.
- 2.3. La presente ley no es aplicable a los/as funcionarios/as y servidores/as a los que hacen referencia los artículos 42 y 153 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de servidores/as estatales

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de los/as servidores/as públicos se rige por los siguientes principios:

- 3.1. Autonomía colectiva. Respeto a la irrestricta libertad de las y los representantes de los/as servidores/as del sector público y los/as empleadores/as para negociar las relaciones colectivas de trabajo mediante acuerdos con fuerza vinculante.
- 3.2. Buena fe negocial. Es deber de las partes realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva.
- 3.3. Respeto de funciones y competencias. Respeto de las competencias constitucionales o legales atribuidas a las entidades de la administración estatal para el ejercicio de sus potestades.
- 3.4. Previsión y provisión presupuestal. El acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria debe considerar la disponibilidad presupuestal.

CAPÍTULO II

MATERIAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Artículo 4. Materias comprendidas en la negociación colectiva

Son materia de negociación colectiva en el sector público:

- 4.1. La determinación de todo tipo de condiciones de empleo, que comprenden las condiciones económicas y no económicas.
- 4.2. Relación entre empleadores/as y servidores/as del sector público, en el marco de la ley.
- 4.3. Relación entre las organizaciones de empleadores/as y de servidores/as del sector público, en el marco de la ley.
- 4.4. La prelación de despidos en caso de cese colectivo de trabajo.
- 4.5. La formación profesional continua de los servidores públicos

CAPÍTULO III

NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva

La negociación colectiva en el sector público puede llevarse a cabo en los siguientes niveles:

- 5.1. Nivel centralizado nacional. Los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos/as los/as servidores/as de las entidades señaladas en el numeral 2.1 del artículo 2.
- 5.2. Nivel descentralizado. Se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial, por entidad pública, o en el nivel que las partes acuerden. Los gobiernos locales con menos de veinte (20) servidores/as, podrán adherirse al convenio colectivo en el ámbito sectorial o territorial, suscrito por las organizaciones sindicales de nivel superior a las que pertenecen. En el caso de los gobiernos locales, la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad.
- 5.3. Las discrepancias sobre el nivel de la negociación se resuelven por arbitraje a iniciativa de cualquiera de las partes, conforme a las reglas establecidas en el artículo 17 de la presente ley.

Artículo 6. Articulación de las materias negociables

- 6.1. En el nivel centralizado se negocian:
 - a. Las condiciones económicas de aplicación a todos/as los/as servidores/as del sector público, lo que comprende a las remuneraciones y otras compensaciones económicas que perciben las y los servidores públicos de las entidades señaladas en el numeral 2.1 del artículo 2, tales como bonificaciones, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos por productividad u otros.
 - b. Las condiciones no económicas que comprenden al conjunto de beneficios no monetarios que perciben los/as servidores/as, cuando sean aplicables a todas los/as servidores/as del Sector Público de las entidades señaladas en el numeral 2.1 del artículo 2.
 - c. Las condiciones económicas y no económicas de un ámbito determinado cuando la o las organizaciones sindicales representativas de dicho ámbito así lo decidan.
- 6.2. A nivel descentralizado se negocian:
 - a. Las condiciones económicas, que comprenden a las remuneraciones y otras compensaciones económicas que perciben los/as servidores/as incluidos en el respectivo ámbito, tales como bonificaciones, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos por productividad u otros, con exclusión de las materias sobre las cuales se haya alcanzado un acuerdo en la negociación centralizada correspondiente al mismo año fiscal.
 - b. Las condiciones no económicas, que comprenden al conjunto de beneficios no monetarios que perciben los/as servidores/as incluidos en el respectivo ámbito, con exclusión de las materias sobre las cuales se haya alcanzado un acuerdo en la negociación centralizada correspondiente al mismo año fiscal.

CAPÍTULO IV

SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Artículo 7. Sujetos de la negociación colectiva

Son sujetos de la negociación colectiva:

- a. Por la parte sindical, en la negociación colectiva de nivel centralizado, son sujetos de la negociación colectiva, las confederaciones sindicales más representativas de los/as

servidores/as del Sector Público a nivel nacional; y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito. Pueden participar en condición de asesoras las organizaciones sindicales de grado superior.

- b. Por la parte empleadora, en la negociación colectiva de nivel centralizado, son sujetos de la negociación colectiva, los/as titulares o representantes que designan de los poderes del Estado, de los organismos autónomos, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales; y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, y los/as titulares o representantes que designan de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de la negociación.

Artículo 8. Representación de las partes y legitimidad para intervenir en la negociación colectiva

8.1 De la parte sindical:

- a. En la negociación colectiva de nivel centralizado, las confederaciones sindicales más representativas de las y los servidores públicos de las entidades a que se refiere el numeral 2.1 del artículo 2, conforme a las reglas establecidas en el artículo 7, en un número no mayor de veintiún (21) representantes. Dichas confederaciones sindicales se consideran legitimadas para intervenir en representación de los/as servidores/as del sector público, en coalición o en función a la cantidad de afiliados/as de las organizaciones sindicales que las integran. La representación y legitimidad de las confederaciones sindicales se formaliza mediante resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo expedida dentro de los diez (10) días de solicitada.
- b. En la negociación colectiva de nivel descentralizado, no menos de tres (3) ni más de catorce (14) representantes negociadores. La representación de la parte sindical está conformada por servidores/as en actividad.

Se considera legitimada para intervenir en representación de los/as servidores/as, a la organización sindical del ámbito respectivo. En caso exista más de una organización sindical, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria, la que corresponde a aquella que tiene el mayor número de servidores/as afiliados del ámbito respectivo. Las organizaciones sindicales negocian en nombre de sus afiliadas y afiliados. Las organizaciones sindicales mayoritarias negocian en nombre de todos/as los/as servidores/as del respectivo ámbito.

8.2 De la parte empleadora:

- a. En la negociación colectiva de nivel centralizado, las y los titulares, o representantes que designan, de los poderes del Estado, de los organismos autónomos, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, en un número no mayor a veintiuno (21), guardando proporción con la cantidad de servidoras y servidores públicos bajo sus respectivos ámbitos.
- b. En la negociación colectiva de nivel descentralizado, el/la titular, los/as funcionarios/as o directivos que designan, de las entidades señaladas en el

numeral 2.1 del artículo 2, en un número no mayor al de la representación de la parte sindical.

Artículo 9. Facultades de la representación de la parte 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 10. Licencias sindicales para la negociación colectiva

A falta de convenio colectivo que regule la materia, los/as representantes de los/as servidores/as que integran la comisión negociadora tienen derecho a licencia sindical de treinta (30) días con goce de remuneración. Esta licencia es distinta de la licencia sindical que la ley o el convenio colectivo otorgan a las o los miembros de la junta directiva de la organización sindical.

CAPÍTULO V PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 11. Inicio del procedimiento de negociación colectiva

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

- a. Nombre y domicilio de las entidades públicas emplazadas.
- b. Denominación y número de registro de la organización u organizaciones sindicales que lo suscriben y domicilio único.
- c. Nómina de los/as integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados.
- d. Las cláusulas que se someten a negociación y que se integran dentro de un solo proyecto de convenio colectivo.
- e. Firma de los/as representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora.

Artículo 12. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

12.1 En el nivel centralizado:

- a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 y el 30 de junio.
- 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 sesenta (60) días siguientes de iniciado el trato directo.
- c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, cualquiera de las partes puede utilizar el mecanismo de conciliación, el mismo que podrá durar hasta veinte (20) días contados a partir de su instalación.
- d. De no llegarse a algún acuerdo, y sin perjuicio del ejercicio del derecho de huelga, las posiciones finales de las partes relacionadas con aspectos presupuestales son

remitidas al Congreso de la República a efectos de que defina su inclusión en la respectiva ley de presupuesto.

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

12.2 En el nivel descentralizado:

- a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 01 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente.
- b. El trato directo debe iniciar dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y puede ser extendido hasta el último día de febrero. Si las partes no hubieran llegado a un acuerdo, cualquiera de ellas podrá solicitar el inicio de un procedimiento de conciliación hasta el 31 de marzo. La función conciliatoria estará a cargo de un cuerpo técnico especializado y calificado de la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar el mecanismo de conciliación, regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su Reglamento, que puede durar hasta el 31 de marzo. 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 puede requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir a más tardar el 15 de junio. Sin perjuicio de lo que acuerden las partes, el laudo arbitral que contenga disposiciones con incidencia económica registrá desde el 1 de enero del año siguiente.
- e. En el caso del literal anterior, los servidores públicos 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 13. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas

- 13.1 Una vez recibido el proyecto de convenio colectivo, y sin perjuicio de que cualquiera de las partes solicite a la Autoridad de Trabajo su valorización, corresponde a la parte empleadora ponerlo en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas a efectos de que, dentro de los quince (15) días, emita un Informe Económico Financiero.
- 13.2 El Informe Económico Financiero contiene la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la situación económica, financiera y fiscal de la entidad empleadora, el presupuesto asignado, su proyección a dos años, sus fuentes de financiamiento y cualquier otro aspecto referido a la gestión fiscal de los recursos humanos.
- 13.3. La expedición del Informe Económico Financiero por parte del Ministerio de Economía y Finanzas es obligatoria y bajo responsabilidad de las y los funcionarios

encargados. No obstante, su no expedición dentro del plazo establecido en este artículo no impide a las partes continuar con el procedimiento o, incluso, suscribir acuerdos.

- 13.3 El Informe Económico y Financiero tiene carácter referencial y no impide la suscripción de acuerdo por las partes.

Artículo 14. Derecho de Información

- 14.1. Para el proceso de negociación colectiva la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales y dentro de los noventa (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 una negociación informada.
- 14.2. La parte empleadora, 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 servidores públicos de la entidad o entidades comprendidas en el ámbito de la negociación, incluida la información del personal directivo y de confianza y los prestadores de servicios bajo régimen de intermediación y tercerización así como en modalidades de prestación de servicios no laborales.
 - d. Modalidades de contratación y planes de incorporación de nuevo personal
 - e. Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y/o Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE)
 - f. Manual de Organización y Funciones (MOF)
 - g. Reglamento de Organización y Funciones (ROF)
 - h. Balance de Ejecución Presupuestal.
 - i. La situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y la situación social de los funcionarios.
 - j. Los planes de formación y capacitación para los/as servidores/as.
 - k. Planes de modificación de las condiciones de trabajo y seguridad y salud en el trabajo.
 - l. Plan Anual de Contrataciones
 - m. Los planes de futuras reestructuraciones internas.
 - n. Toda otra información relacionada con las condiciones de empleo de los/as servidores/as comprendidos en el ámbito de la negociación colectiva que resulte pertinente.
- 14.3. Esta información es entregada dentro de los veinte (20) días de solicitada, bajo responsabilidad.
- 14.4. Las entidades públicas señaladas en el numeral 2.1 del artículo 2, designan al funcionario responsable de entregar la información.

Artículo 15. Incumplimiento de la obligación de informar

El incumplimiento de la obligación de informar prevista en el artículo precedente configura infracción muy grave en materia de relaciones laborales, sancionada por la Autoridad Inspectiva. En caso persista el incumplimiento, la Autoridad Inspectiva requerirá a la

entidad su entrega en un plazo perentorio no mayor de siete (7) días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa de los funcionarios implicados.

Artículo 16. Deber de buena fe en la negociación colectiva

Las partes están obligadas a actuar de buena fe en la negociación colectiva y abstenerse de toda acción que pueda resultar lesiva en esta. Son actos de mala fe, entre otros:

- a. Negarse a entregar la información solicitada dentro del plazo establecido en el artículo 13.
- 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. Inconcurencia a las audiencias y reuniones citadas, así como las tardanzas reiteradas.
- d. Designar negociadores que carezcan de facultades suficientes para la adopción de acuerdos.
- e. No formular propuestas conducentes a lograr acuerdos.
- f. Denegatoria de licencias sindicales para la preparación del pliego 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. Realizar actos o conductas cuyo objeto sea dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva.
- h. Realizar cualquier tipo de acto antisindical que impida a los/as representantes sindicales ejercer el derecho de negociación colectiva.

CAPÍTULO VI DEL CONVENIO COLECTIVO Y EL ARBITRAJE LABORAL

Artículo 17. Convenio colectivo

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

- a) Fuerza vinculante. Los acuerdos que contiene son de obligatorio cumplimiento para las partes que lo adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los/as servidores/as que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.
- b) Vigencia convencional. Las partes determinan la fecha de vigencia, salvo que sus cláusulas tengan incidencia presupuestaria en cuyo caso rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12. Si sus cláusulas no tienen incidencia presupuestaria y sobre ellas no se haya acordado la fecha de inicio de vigencia, rige desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción.
- c) Plazo mínimo de vigencia. El plazo mínimo de vigencia es de un (1) año. En caso de no contener acuerdo sobre el plazo de vigencia, esta será de un (1) año.
- d) Efectos en la relación de trabajo. Modifica de pleno derecho los aspectos de la relación de trabajo sobre los que incide. Los contratos individuales y las reglamentaciones o disposiciones unilaterales del empleador quedan automáticamente adaptados a aquella y se inaplican en cuanto contengan

disposiciones menos favorables para el servidor público.

- e) Permanencia de sus cláusulas. Sus cláusulas son permanentes y siguen surtiendo efecto hasta que se modifiquen con un convenio colectivo posterior.

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

- 18.1 El arbitraje laboral sobre negociación colectiva en el sector público 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, cada una, a un/a 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 para el régimen laboral de la actividad privada. En caso las o 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 laboral de la actividad privada.
- 18.4 Una vez aceptada su designación, la o el presidente del tribunal convoca a las partes a la 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.
- 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 ambas.
- 18.6 Son de aplicación supletoria al arbitraje laboral establecido en la presente disposición, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, su Reglamento y las disposiciones del Decreto Legislativo 1071 que no se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 19. Laudo arbitral sobre negociación colectiva en el sector público

- 19.1 El laudo arbitral emitido en el marco del procedimiento de negociación colectiva tiene la misma naturaleza y efectos que el convenio colectivo. Le son aplicables las reglas de vigencia establecidas en el artículo 16 de la presente ley.
- 19.2 El laudo en materia laboral se ejecuta obligatoriamente dentro del plazo que este establece.
- 19.3 La no ejecución oportuna acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios a quienes corresponde autorizar dicha ejecución.
- 19.4 El incumplimiento del laudo arbitral inhabilita al/a empleador/a ha impugnarlo judicialmente o a continuar con el proceso judicial iniciado.
- 19.5 A solicitud de la organización sindical, la Autoridad Inspectiva constata el incumplimiento en la ejecución del laudo. El acta de constatación tiene mérito

suficiente para que la instancia judicial a cargo del procedimiento de nulidad declare de pleno derecho la improcedencia de la demanda, aun cuando se hubiera iniciado el proceso.

- 19.6 El laudo que resuelve los conflictos económicos derivados de negociaciones colectivas en el sector público tiene mérito de título ejecutivo y, como tal, su ejecución se tramita en la vía del proceso de ejecución, previsto en el artículo 57 de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497. Al representar incumplimiento de normas convencionales, se aplicarán los intereses legales respectivos a partir de la fecha histórica de su incumplimiento.

Artículo 20. Control judicial de convenios colectivos y laudo arbitrales

- 20.1. Los convenios colectivos solo pueden ser impugnados ante la autoridad judicial por ser manifiestamente contrarios a la Constitución o a la Ley. La impugnación judicial de los laudos arbitrales se rige por las normas establecidas en el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo No. 010-2003-TR, y por el Decreto Legislativo No. 1071, Ley General de Arbitraje.
- 20.2. También procede la impugnación judicial si, sobre la base de lo señalado en el Informe Económico Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, se alegase que, por efecto del cumplimiento total o parcial del convenio colectivo o laudo arbitral, la prestación regular de los servicios públicos a la ciudadanía será afectada.
- 20.3. En todos los casos, es condición para la impugnación judicial, el cumplimiento del convenio colectivo o laudo arbitral dentro de su plazo de vigencia.
- 20.4. Ninguna autoridad administrativa, bajo responsabilidad, puede realizar control de legalidad o constitucionalidad de los convenios colectivos y laudos arbitrales suscritos o determinar su incumplimiento.

Artículo 21. 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 en materia de gestión de recursos humanos del Estado, 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 22. Aporte sindical

El convenio colectivo o laudo arbitral podrá contener una cláusula que disponga el pago de una cuota que compense los gastos derivados de la negociación colectiva o el arbitraje, aplicable a todas y todos los servidores incluidos en el ámbito de la negociación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de convenios colectivos

Todos los acuerdos logrados por convenios colectivos anteriores, más favorables o beneficiosos a la servidora o servidor público, mantienen su vigencia y eficacia.

SEGUNDA. Aportes sindicales

Las entidades regidas por la presente ley, bajo responsabilidad de las y los funcionarios competentes, adoptan las medidas para hacer efectiva la recaudación de los aportes sindicales.

TERCERA. Interpretación y supletoriedad

Corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo interpretar las disposiciones de la presente ley, observando lo establecido en los convenios internacionales aplicables y ratificados por el Perú y los criterios que sobre la materia han expedido los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.

CUARTA. Situaciones económicas de excepción.

Cuando, por efecto de una crisis nacional aguda o de situaciones graves que afecten a todo o parte de la población, resulte imprescindible aplicar medidas que restrinjan el derecho de negociar compensaciones económicas o dar cumplimiento a los convenios colectivos o laudos arbitrales vigentes, tales medidas serán objeto de consulta con las organizaciones sindicales representativas conforme a lo señalado en la presente ley. Tendrán carácter excepcional y podrán ser aplicadas por el período que dure la emergencia, que en ningún caso podrá exceder los dos (2) años.

QUINTA. Negociación colectiva y política remunerativa del Servicio Civil.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil expide directivas que, de manera general o sectorial, orienten la formulación de propuestas en la negociación colectiva para las entidades empleadoras regidas por la presente ley.

SEXTA. Uso de tecnologías de la información en la negociación colectiva

Para la realización de actos sindicales relacionados con el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, tales como la designación o cambio de los miembros de la comisión negociadora, la aprobación del proyecto de convenio colectivo, la opción por el arbitraje o la huelga, entre otros supuestos previstos en esta ley, las y los servidores se encuentran facultados para emplear las tecnologías de información y comunicación, tales como grabación de audio y video, correo electrónico, aplicaciones de mensajería instantánea, entre otros.

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Plataforma informática del Registro Sindical

Dentro del plazo de ciento veinte (120) días calendarios de publicada la presente ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementa a nivel nacional

la plataforma informática del Registro Sindical, que permitirá contar con información actualizada de todas las Gerencias o Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo sobre las organizaciones sindicales registradas, las juntas directivas inscritas, así como la afiliación sindical.

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

Los procedimientos de negociación colectiva y arbitraje en curso se adecúan a lo establecido en la presente ley.

TERCERA. Cumplimiento de los convenios colectivos y laudo arbitrales expedidos

Los convenios colectivos y laudos arbitrales suscritos o expedidos, que no hayan sido aplicados por las entidades públicas o aquellos que cuenten con resoluciones judiciales de cumplimiento o ejecución consentidas o con calidad de cosa juzgada, deben ser cumplidos por las entidades públicas dentro de los sesenta (60) días de publicada la presente ley, bajo responsabilidad de las y los funcionarios competentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS Y MODIFICATORIAS

PRIMERA. Derogación

Derógase los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; el Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el sector público; el Decreto Legislativo 1450, que modifica el Decreto Legislativo 1023 y la Ley 30057; el Decreto de Urgencia 014-2020; y restitúyase la vigencia del Decreto Legislativo 1023.

SEGUNDA. Modificación de la Ley No. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

“Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

- 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado.*
- 2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.*



3. *Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.*
4. *Las entidades, empresas o cooperativas de servidores que brinden servicios de intermediación laboral.*
5. *Los domicilios en los que presten servicios los servidores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.*
6. *Los lugares donde se preste trabajo infantil.*

No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a la competencia de otros órganos del Sector Público, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección del Trabajo en las materias no afectadas por la misma”.

Lima, setiembre de 2020.

FERNANDO MELÉNDEZ CELIS
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

El derecho a la negociación colectiva es un derecho humano y constitucional. Se encuentra consagrado en algunos de los más importantes instrumentos de derechos humanos y en la propia Constitución Política del Perú sea de manera explícita –tal como ocurre con los convenios de la OIT núm. 98 o 154- o de manera implícita como manifestación del derecho a la acción sindical –tal como ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el convenio de la OIT núm. 87. También, se encuentra consagrado en el artículo 28 de la Constitución con la mención específica al rol estatal de fomento de la negociación colectiva y la fuerza vinculante del convenio colectivo. Evidentemente, este reconocimiento al más alto nivel deriva del hecho de que la negociación colectiva cumple un rol esencial para la efectividad del derecho de libertad sindical y, en general, para el logro de la igualdad sustancial, pues contribuye a la paridad negocial, a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de las personas y, en general, al reparto equitativo de la riqueza que genera el país. Se convierte, por lo tanto, en un instrumento esencial para la democracia.

En el Perú, el nivel efectividad del derecho a la negociación colectiva, tal como ocurre con el derecho de sindicación, no es el mejor. La cobertura de la negociación colectiva apenas supera el 5%; en los últimos años se ha incrementado la brecha entre negociaciones colectivas iniciadas y culminadas con la suscripción de un convenio colectivo; la temática se concentra en las remuneraciones; y, según algunos reportes, la negociación de mala fe o el incumplimiento de convenios colectivos constituye un problema recurrente.

El carácter de derecho universal del derecho de negociación colectiva y su titularidad por todos los/as servidores/as –con la sola posible excepción de los miembros de las fuerzas

armadas y policiales- ha sido durante algún tiempo un asunto discutido, justamente con relación a los servidores públicos. Desde algún sector se sostenía que la presencia del Estado soberano como empleador y el interés público que ostentaba en las relaciones en las que intervenía determinaba la imposibilidad de que las condiciones de empleo sean negociadas, concepto que se nutría con la idea de que el Estado entablaba con sus servidores relaciones de sujeción especial y con el consiguiente tratamiento de la relación bajo los parámetros del derecho administrativo.

Esta discusión, sin embargo, se ha visto superada con el reconocimiento progresivo del derecho de negociación colectiva para los servidores públicos en los instrumentos internacionales de la OIT y también por el reconocimiento de este derecho en diversas constituciones, pero sobre todo por negociaciones de facto que históricamente han evidenciado que el conflicto laboral subyace a toda relación cuyo objeto es el aprovechamiento del trabajo ajeno. De hecho, a partir de estos fenómenos y como será relatado en el apartado siguiente con mayor detalle, los tribunales nacionales se han venido pronunciando de modo favorable con relación a la titularidad del derecho de negociación colectiva por parte de los servidores públicos, señalando que tal reconocimiento no implica desconocer la existencia de peculiaridades que armonicen el ejercicio del derecho a la negociación colectiva con los principios de previsión y provisión presupuestaria.

En concreto, la legislación peruana ha negado, históricamente, la posibilidad de los servidores estatales de negociar sus remuneraciones, sobre la base de la supuesta protección del interés público y el equilibrio fiscal. Como veremos en el siguiente punto, estas restricciones han sido cuestionadas y dejadas sin efecto por nuestro Tribunal Constitucional.

1.1. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (Caso Ley de Presupuesto y Ley del Servicio Civil)

La prohibición de negociar remuneraciones en el Estado data desde el siglo pasado, cuando a propósito de la ratificación del Convenio núm. 151 de la OIT, el Gobierno promulgó los Decretos Supremos N° 006-82-PCM y N° 026-82-JUS, estableciendo un régimen especial para la sindicación y negociación colectiva de los/as servidores/as del sector público, restringiendo la posibilidad de negociar únicamente “condiciones generales de trabajo”, las cuales fueron definidas como *“aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que puedan cubrirse con recursos presupuestales existentes. En ningún caso se considerarán aquellas que impliquen actos de administración o de imperio **ni las que requieran partidas presupuestales adicionales**”* (artículo 16 del Decreto Supremo N° 026-82-JUS, énfasis agregado).

La posterior promulgación del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en el año 1984, terminó por especificar que los/as servidores/as del sector público no podían negociar sus remuneraciones: *“Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, **condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos (...)**”* (artículo 44 de la referida norma, énfasis agregado).

Casi treinta años más tarde, la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, continuó esa senda, y las Leyes de Presupuesto para el Sector Público continuar en esa senda, al prohibir aumentos salariales en el Estado por vía de negociación colectiva e, inclusive, a través de laudos arbitrales.

Justamente la constitucionalidad de ambas normas (las presupuestarias y la Ley del Servicio Civil) fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional, por la afectación que significan al derecho negociar colectivamente en el sector público. De esta manera, el Tribunal resolvió ambos casos declarando la inconstitucionalidad de las prohibiciones legislativas para negociar colectivamente remuneraciones, a través de Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC (en adelante, Sentencia de la Ley de Presupuesto) y la Sentencia recaída en los Expedientes N°

0025-2013-PI/TC; 003-2014-PI/TC, 008-2014-PI-TC, 0017-2014-PI/TC (en adelante, Sentencia de la Ley del Servicio Civil).

En la Sentencia de la Ley de Presupuesto, el Tribunal Constitucional planteó una definición amplia de negociación colectiva, según la cual se reconoce a los servidores y empleadores el derecho a regular *“conjuntamente sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo”*¹.

Con relación al objeto materia de negociación, el supremo intérprete de la Constitución estableció que el concepto de condición de trabajo (la materia negocial por excelencia) *“es uno de amplio alcance, sujeto a un proceso de mutación y enriquecimiento constante”*², el cual puede implicar, entre otros puntos, *“la posibilidad de que entre servidores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones”*³.

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de la Ley del Servicio Civil, en la cual señaló que las disposiciones legales que prohíben la negociación de compensaciones no económicas son inconstitucionales⁴. Es por ello que se puede concluir que el Tribunal Constitucional reconoce ampliamente que a los/as servidores/as del sector público les asiste el derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones.

Ahora bien, en ambos casos, el supremo intérprete de la Constitución señaló que, en tanto el derecho a negociar colectivamente es uno de configuración legal, este puede estar sujeto a determinadas restricciones legales⁵. Sin embargo, tales límites deben ampararse en un derecho o bien constitucionalmente protegido y respetar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad⁶.

¹ Fundamento Jurídico (FJ) 53 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

² FJ 60 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

³ FJ 62 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

⁴ FJ 190 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

⁵ FJ 57 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto y FJ 161 y 162 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

⁶ FJ 177 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional consideró conveniente –y necesario– exhortar al Congreso que emita una nueva regulación sobre la negociación colectiva de los servidores del sector público, dentro el plazo de un año⁷.

1.2. La falta de respuesta del Congreso de la República y la intromisión ilegal del Poder Ejecutivo

En vista del mandato otorgado por el Tribunal Constitucional, se presentaron una serie de proyectos normativos destinados a regular la negociación colectiva en el sector público.

Estos fueron analizados durante meses en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, hasta que en diciembre de 2017, esta Comisión aprobó, por unanimidad, el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nº 656-2016-CR, Nº 965/2016-CR, Nº 1142/2016-CR, Nº 1271/2016-TR y Nº 1537/2016-CR, que propone una Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

En octubre de 2018, se aprobó un nuevo texto sustitutorio del referido proyecto, el cual fue remitido al Pleno del Congreso de la República. Así, en ese mismo mes, el Pleno aprobó dicha propuesta normativa, la cual fue remitida al Poder Ejecutivo para la promulgación correspondiente.

Sin embargo, en diciembre de 2018 el Gobierno observó la norma en cuestión, por lo cual el proyecto regresó al Congreso de la República, para la atención de dichas observaciones o la aprobación de la norma por insistencia.

Al respecto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República emitió un nuevo Dictamen, en el que se analizaron las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, recomendando la aprobación de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector

⁷ Numeral 2 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto y numeral 4 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

Estatal por insistencia, pues consideró que las observaciones del Gobierno carecían de sustento.

Sin embargo, como es de conocimiento público, el Poder Ejecutivo declaró el cierre del Congreso de la República, lo cual impidió cumplir con el mandato del Tribunal Constitucional y aprobar una nueva normativa sobre negociación colectiva en el Estado.

Ante este vacío, el Gobierno aprovechó la situación coyuntural en la que nos encontrábamos, esto es, en el interregno parlamentario, para valerse de la facultad de legislar mediante Decretos de Urgencia y promulgar, así, una nueva normativa sobre esta materia: el Decreto de Urgencia N° 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

En este punto, queda claro que si bien era necesario que se emita dicha legislación, el Poder Ejecutivo no era el llamado a realizarlo (pues el encargo fue al Congreso de la República), pero además la aprobación de esta normativa debía provenir del debate deliberativo propio del Poder Legislativo, de modo que se evite que sea el mismo Gobierno (empleador) el que regule la forma en la que negociará con sus servidores sus propias condiciones económicas. ¿Cuál fue el resultado de esta intromisión? Una norma abiertamente inconstitucional, que contraría tanto el contenido de nuestra Constitución, como de varios instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

Por lo tanto, atendiendo a que todavía es necesario contar con una normativa que regule adecuadamente el derecho de negociación colectiva en el sector público, se ha preparado este proyecto de ley, el cual si bien se inspira en la propuesta legislativa aprobada en octubre de 2018 por el Congreso de la República, introduce algunas modificaciones necesarias e, inclusive, incorpora determinadas sugerencias del Poder Ejecutivo, con el objeto de poder contar con un texto normativo equilibrado, que pueda ser aprobado por las autoridades correspondientes y que se ajuste enteramente al estándar mínimo internacional, representado por los convenios de la OIT 98 y 151, ratificados por el Perú.

El presente proyecto tiene como finalidad, además de regular adecuadamente el referido derecho constitucional de los servidores del sector público, otorgar las herramientas necesarias para que el Congreso de la República cumpla con el mandato realizado por el Tribunal Constitucional.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley consta de seis capítulos, 22 artículos, cinco Disposiciones Complementarias Finales, dos Disposiciones Complementarias Transitorias y dos Disposiciones Complementarias Derogatorias y Modificatorias, los cuales son descritos a continuación.

2.1. Disposiciones Generales

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

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

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

Ahora bien, reconociendo que la dinámica y características de las empresas del Estado y la labor de los obreros y obreras de las Municipalidades, son diferentes a las del resto de entidades, se propone que las negociaciones colectivas que abarquen a estos servidores se rijan por las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de

Trabajo (en adelante, LRCT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR y su Reglamento, tal como históricamente ha venido ocurriendo.

Además, se excluye del ámbito de aplicación del Proyecto de Ley a los servidores públicos señalados en el artículo 42º y el artículo 153º de la Constitución Política.

Con relación a los principios que rigen la negociación colectiva de los servidores del sector público, la propuesta es que se reconozcan el principio de autonomía colectiva, buena fe negocial, por un lado y respeto de funciones y competencias y previsión y provisión presupuestal, por otro. De esta manera, se puede lograr una negociación colectiva equilibrada que reconozca el derecho integral de los servidores del sector público, pero que también vele por los principios de la administración pública involucradas en esta materia.

2.2. Materias de la negociación colectiva

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

- Todo tipo de condiciones de empleo, que comprenden las condiciones económicas y no económicas
- La relación entre empleadores y servidores públicos, en el marco de la ley.
- Y la relación entre las organizaciones de empleadores y de servidores públicos, en el marco de la ley.

Como ha señalado Carlos Blancas, “la negociación colectiva en el sector público puede estar sometida a regulaciones específicas, distintas, en todo o en parte, a las que rigen en el sector privado, pero sin que estas afecten su naturaleza, esto es, su carácter de mecanismo

para mejorar las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado” (Arce, Danós, Blancas y Ulloa 2015: 373).

Asimismo, debe precisarse que la inclusión de condiciones económicas (incrementos remunerativos) no ha sido ajeno a las regulaciones a nivel regional. Como destaca Elmer Arce, Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Uruguay han superado ampliamente esta discusión al incluir este aspecto en la negociación colectiva; por lo que, “[p]robablemente, somos uno de los pocos países en Latinoamérica que no tenía negociación colectiva en el aspecto remunerativo”. (Arce, Danós, Blancas y Ulloa 2015: 371).

2.3. Niveles de negociación

En este capítulo consta de dos artículos, el primero describe los niveles de negociación que existirán en el sector público y, luego, de qué forma pueden ser articulados.

Con relación a los niveles, se propone que existan dos: uno centralizado nacional y otro descentralizado. Con respecto al nivel centralizado, se plantea que este alcance a las siguientes entidades: al Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Banco Central de Reserva del Perú; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; Contraloría General de la República; Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; universidades públicas; gobiernos regionales; gobiernos locales; otros organismos públicos de nivel de gobierno nacional, de gobierno regional y de gobierno local; Instituto Nacional Penitenciario; Seguro Social de Salud (ESSALUD); y administradores de fondos públicos.

En el caso del nivel descentralizado, este se puede llevar a cabo en el ámbito sectorial, territorial, por entidad pública, o en el nivel que las partes acuerden. En el caso de los gobiernos locales, la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad. Los gobiernos locales con menos de veinte (20) servidores, podrán

acogerse al convenio colectivo en el ámbito sectorial o territorial, suscrito por las organizaciones sindicales de nivel superior a las que pertenecen.

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

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

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

2.4. Sujetos de la negociación colectiva

En este capítulo se describe a los actores que estarán involucrados en este sistema de negociación colectiva, las reglas para establecer la legitimación sindical, el número y facultades de los miembros de la comisión negociadora y el derecho a licencias sindicales.

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

En el caso de la parte trabajadora, se propone que en la negociación centralizada nacional los sujetos que representen a los servidores sean las confederaciones sindicales más representativas de los servidores públicos a nivel nacional y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito.

En lo que respecta a la parte empleadora, en la negociación colectiva de nivel centralizado, serán los titulares o representantes que designan de los poderes del Estado, de los organismos autónomos, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales; y en la negociación colectiva de nivel descentralizado, serán los titulares o representantes que designen de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de la negociación.

Ahora bien, la forma propuesta para poder determinar la legitimación sindical en la negociación centralizada es en función de la cantidad de afiliados que las confederaciones tengan en el sector público, lo cual permitirá determinar qué organizaciones son las más representativas. El número máximo de representantes es de 21. Cabe destacar que este sistema no colisiona con los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo⁸.

En el caso de la negociación a nivel descentralizado, está legitimada para actuar la organización sindical del respectivo ámbito, la cual podrá tener entre 3 y 14 representantes. En caso exista más de una organización, la legitimación recae en aquella

⁸ GERNIGON, Bernard, Alberto ODERO y Horacio GUIDO. *La Negociación Colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control*. GINEBRA: OIT, 2000. pp. 15-16.

que congrege al mayor número de afiliados. Cabe destacar que los efectos de la negociación varían dependiendo del tipo de organización. Las negociaciones de sindicatos minoritarios solo abarcan a sus afiliados; en cambio, las negociaciones de sindicatos mayoritarios sí son aplicables a todos los servidores del ámbito respectivo.

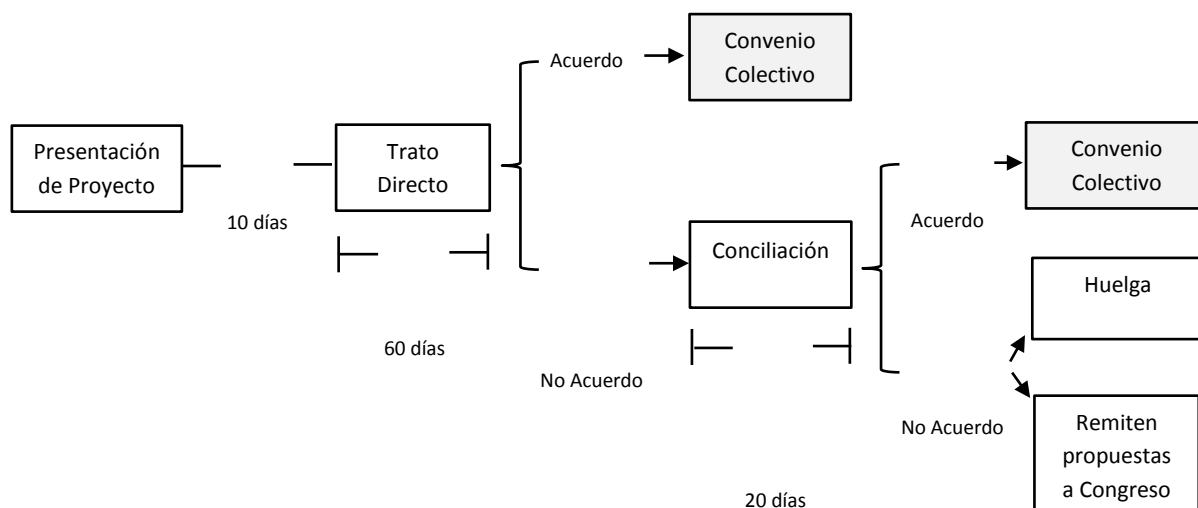
En el caso de la parte empleadora, se prevé que sean las mismas entidades las que designen a sus representantes, los cuales no podrán superar el número de representantes asignados para la parte trabajadora.

Se establece, adicionalmente, que 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.

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

2.5. Procedimiento de la negociación colectiva

El esquema de procedimiento de negociación colectiva para el nivel centralizado nacional que se propone es el siguiente:

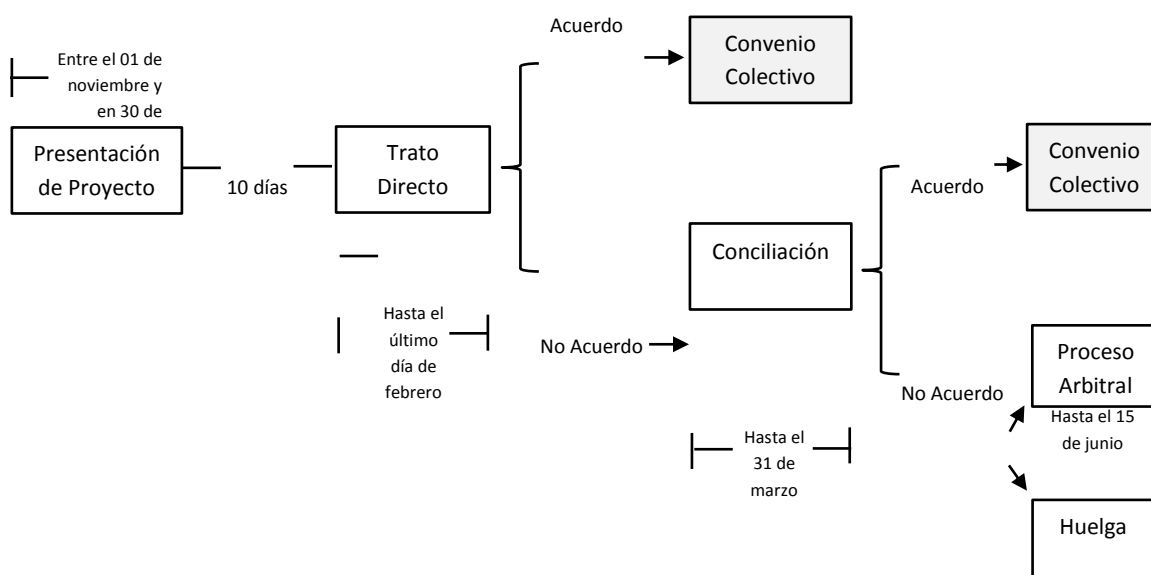


El proyecto de convención colectiva debe ser presentado dentro del 1 y el 30 de junio, de modo que el proceso de negociación colectiva puede culminar antes de la remisión del proyecto de la Ley de Presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo. Se dispone, además, que el trato directo inicie 10 días después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

Cabe destacar que, sin perjuicio del ejercicio del derecho de huelga, las posiciones finales de las partes relacionadas con aspectos presupuestales son remitidas al Congreso de la República a efectos de que defina su inclusión en la ley de presupuesto respectiva.

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

Por su parte, el esquema de procedimiento de negociación colectiva para el nivel descentralizado que se propone es el siguiente:



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

el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aunque se aportan precisiones que permitirán un mejor funcionamiento del sistema negocial a nivel descentralizado.

Cabe destacar que el laudo arbitral que contenga disposiciones con incidencia económica regirá desde el 01 de enero del año siguiente, salvo que las partes lleguen a un acuerdo distinto. Con ello, se privilegia la autonomía de las partes, que pueden pactar plazos de vigencia distintos, y que pueden encontrar soluciones adaptadas a las particularidades - incluso las presupuestales- de las relaciones entre servidores y la entidad pública. Así, en este caso como en otros, la ley asume un rol subsidiario de la autonomía colectiva.

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

Adicionalmente, y en línea con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT⁹, el Informe Económico y Financiero tiene carácter referencial y no impide la suscripción de acuerdo por las partes.

Por último, se prevé tres artículos adicionales: uno que regula el deber de informar por parte de las entidades públicas (especificando la información que deberá remitir), las consecuencias del incumplimiento de dicho deber (infracción administrativa laboral muy

⁹ GERNIGON, Bernard, Alberto ODERO y Horacio GUIDO. *Normas de la OIT y principios de los órganos de control*. Ginebra: OIT, 2000, p. 56.

grave, además de la posibilidad de requerir la entrega por parte de la Autoridad Administrativa de trabajo y la responsabilidad funcional) y los alcances del deber de buena fe en la negociación colectiva.

2.6. Convenio colectivo y arbitraje laboral

En este capítulo se regula, por un lado, las características del convenio colectivo y, por otro, el procedimiento y reglas del arbitraje laboral. Se propone un arbitraje potestativo incausado, al que podrán recurrir cualquier de las partes con la sola voluntad, salvo que los servidores opten por ejercer el derecho de huelga.

En caso las partes retarden la designación del árbitro respectivo, será la misma Autoridad de Trabajo la que realice el sorteo para la designación de dicho árbitro. Esta fórmula no ha sido cuestionada por la OIT y, al contrario, ha señalado que es una salida interesante frente a la típica designación por la Autoridad Administrativa de Trabajo (que sí era cuestionada por sus órganos)¹⁰.

Un problema recurrente en relación al arbitraje que resuelve negociaciones colectivas es el continuo incumplimiento de los laudos arbitrales. Al respecto, en el proyecto se plantea que la no ejecución del laudo acarrea responsabilidad administrativa de los funcionarios a quienes corresponde autorizar dicha ejecución. Asimismo, el incumplimiento del laudo arbitral inhabilita al empleador a impugnarlo judicialmente o a continuar con el proceso judicial iniciado.

Para ello, los sindicatos pueden solicitar a la Autoridad Inspectiva la constatación del incumplimiento en la ejecución del laudo. El acta de constatación tiene mérito suficiente para que la instancia judicial a cargo del procedimiento de nulidad declare de pleno derecho la improcedencia de la demanda, aun cuando se hubiera iniciado el proceso.

¹⁰ Observación (CEACR) - Adopción: 2015, Publicación: 105ª reunión CIT (2016).

Adicionalmente, se especifica que el laudo que resuelve los conflictos económicos derivados de negociaciones colectivas en el sector público tiene mérito de título ejecutivo y, como tal, su ejecución se tramita en la vía del proceso de ejecución, previsto el nuevo proceso laboral regulado por la Ley N° 27947.

Con relación a los mecanismos de control de los convenios colectivos y laudos arbitrales, se establece que estos sean a través de la impugnación judicial, bajo las causales previstas en la legislación sobre relaciones colectivas de trabajo y en el Decreto Legislativo N° 1071. Adicionalmente, se señala que también procederá la impugnación si sobre la base de lo señalado en el Informe Económico Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, se alegase que por efecto del cumplimiento total o parcial del convenio colectivo o laudo arbitral la prestación regular de los servicios públicos a la ciudadanía será afectada.

Finalmente, se propone dos artículos más: uno relativo al registro de convenios colectivos y laudos arbitrales, y otro relativo a la posibilidad de que dichos instrumentos contemplen cláusulas que dispongan el pago de una cuota que compense los gastos derivados de la negociación colectiva o el arbitraje, aplicable a todos los servidores incluidos en el ámbito de la negociación.

2.7. Disposiciones Finales

Por último, se prevé una serie de disposiciones para: (i) garantizar la vigencia de los convenios colectivos más favorables celebrados en el sector público, (ii) la obligación de la Autoridad de Trabajo de adoptar medidas para hacer efectiva la recaudación de los aportes sindicales, (iii) la facultad de la Dirección General de Trabajo del MTPE de interpretar las disposiciones de la normativa propuesta, (iv) el establecimiento de situaciones económicas de excepción (que no podrán superar los dos años) para poder suspender la negociación colectiva en materia de condiciones económicas, (v) la obligación de SERVIR de emitir directivas que de manera general o sectorial orienten la formulación de propuestas en la negociación colectiva para las entidades empleadoras regidas por la presente propuesta; (vi) el uso de tecnologías de la información para realizar actos relacionados con las

decisiones sindicales así como con la comunicación entre las partes y con la Autoridad de Trabajo. En el caso de la disposición referida al uso de la tecnología cabe agregar que las disposiciones contenidas en el proyecto son concordantes con las establecidas por Decreto Legislativo 1499, aplicables durante el periodo de emergencia sanitaria, aunque con la diferencia están orientadas a fijar reglas permanentes que promuevan el uso de comunicaciones electrónicas o virtuales.

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

Adicionalmente, se plantea la derogación de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; el Decreto Legislativo N° 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el sector público; del Decreto Legislativo 1450, que modifica el Decreto Legislativo 1023 y la Ley 30057; del Decreto de Urgencia N° 014-2020; y la restitución de la vigencia del Decreto Legislativo N° 1023.

La derogatoria de estos dispositivos con rango de ley obedece al hecho de que desconocen la validez y eficacia de los beneficios aplicados en la actualidad a trabajadores de diversas instituciones del sector público, adquiridos a través de las negociaciones colectivas. Además, permiten que entidades que nos acuden a la negociación colectiva como parte - la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR y la Dirección General de Gestión Fiscal de

los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, definan con su opinión, los términos de los acuerdos, desnaturalizándose la negociación colectiva.

Finalmente, se propone modificar el artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con el objeto de que el ámbito de actuación de la inspección del trabajo abarque las relaciones dentro del sector público.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

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

De esta manera, se plantea la derogación de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; el Decreto Legislativo N° 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el sector público; del Decreto Legislativo 1450, que modifica el Decreto Legislativo 1023 y la Ley 30057; del Decreto de Urgencia N° 014-2020; y la restitución de la vigencia del Decreto Legislativo N° 1023. Adicionalmente, se propone modificar el artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con el objeto de que el ámbito de actuación de la inspección del trabajo abarque las relaciones dentro del sector público.

ANÁLISIS COSTO –BENEFICIO

El presente proyecto no genera ningún gasto al erario nacional ni costo negativo. Por el contrario, prevé el reconocimiento de un derecho constitucional, que no está regulado de manera adecuada y no concretiza el mandato del Tribunal Constitucional contenido en las sentencias de la Ley de Presupuesto y la Ley del Servicio Civil.

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

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

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

Lima, setiembre de 2020.