

Proyecto de Ley N° 965/2016-CR



**PROYECTO DE LEY QUE REGULA  
LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE  
LAS ORGANIZACIONES SINDICALES  
DE TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS DEL SECTOR  
ESTATAL**

Los congresistas firmantes, pertenecientes a distintos grupos parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE REGULA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LAS  
ORGANIZACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS  
DEL SECTOR ESTATAL**

**CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto establecer las reglas para ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores/as estatales, de conformidad con lo establecido en el artículo 28° de la Constitución Política y lo señalado en los convenios 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación**

2.1. Esta Ley es aplicable a las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores/as estatales y entidades públicas del Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los Gobiernos Regionales; los Gobiernos Locales; los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; y, las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.

2.2. Salvo las disposiciones del artículo 17.6 de la presente Ley, 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 N° 010-2003-TR y su Reglamento.

2.3. La presente Ley no es aplicable a los trabajadores y trabajadoras públicos que en virtud de lo señalado en los artículos 42° y 153° de la Constitución Política se encuentran excluidos de los derechos de sindicación y huelga.

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

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

- a) Principio de Autonomía Colectiva, que es el poder que la Constitución confiere a los representantes de trabajadores/as y empleadores/as de regular las relaciones de trabajo, por medio de acuerdos con fuerza vinculante.
- b) Principio de Buena Fe Negocial, que impone a las partes el deber de realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva.
- c) Principio de Competencia, que implica el respeto de las competencias constitucional 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 acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.

## CAPÍTULO II SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

**Artículo 4°.** 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/as del Estado a nivel nacional. En la negociación colectiva descentralizada, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito, pudiendo participar como asesores 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 - PCM y, en la negociación colectiva descentralizada, una o varias entidades públicas, dependiendo del ámbito elegido por las organizaciones sindicales.

**Artículo 5°.** Representación de las partes

5.1. La representación de la parte sindical en la negociación colectiva centralizada se encuentra conformada por no más de veintiún (21) representantes de las Confederaciones sindicales de trabajadores/as del Estado representativas, conforme a las reglas establecidas en el artículo 6° de la presente Ley. En la

negociación colectiva descentralizada, la representación de la parte sindical se encuentra conformada por no menos de tres (3) ni más de doce representantes (12).

5.2. La representación de la parte empleadora en la negociación colectiva centralizada se encuentra conformada por los y las representantes que designe la Presidencia del Consejo de Ministros en número no mayor de veintiuno (21). En la negociación colectiva descentralizada la representación de la parte empleadora se encuentra a cargo de las o los funcionarios o directivos que el titular de la entidad designe, en igual número al de la representación sindical.

### **Artículo 6º. Legitimación de las organizaciones sindicales**

6.1. En la negociación colectiva centralizada:

- a) Se consideran legitimadas en la negociación colectiva centralizada a las Confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores/as del Estado a nivel nacional, representatividad que se acreditará en función a la cantidad de afiliados activos.
- b) El número de representantes en la Comisión Negociadora de cada Confederación Sindical de trabajadores/as del Estado de nivel nacional o la coalición de éstas, es determinado en la misma proporción de su representación.
- c) A propuesta de las Confederaciones más representativas de los trabajadores/as del Estado a nivel nacional o la coalición de éstas, se establecerán los mecanismos para determinar de manera específica el número de las o los representantes sindicales para cada proceso negocial.

6.2. En la negociación colectiva descentralizada:

- a) Se considera legitimada para negociar 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 o a las que conjuntamente afilien a la mayoría absoluta de trabajadores/as del ámbito respectivo.
- b) Las organizaciones sindicales negocian en nombre de sus afiliados/as. Las organizaciones sindicales mayoritarias negocian en nombre de todos los trabajadores/as del respectivo ámbito.
- c) Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría absoluta de trabajadores/as del ámbito respectivo.

### **Artículo 7º. Facultades de la representación empleadora**

La parte empleadora asegura que, en la negociación colectiva centralizada y descentralizada, su representación garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados.

### **Artículo 8º. Licencias sindicales para la negociación colectiva**

A falta de convenio colectivo que regule esta materia, la entidad pública otorgará licencias para los miembros de la Comisión negociadora para la preparación del pliego y para la asistencia a las sesiones que demande la negociación colectiva o el arbitraje laboral, así como para las reuniones preparatorias de las mismas.

## **CAPÍTULO III MATERIAS NEGOCIABLES**

### **Artículo 9º. 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/as y trabajadores/as, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y trabajadores/as.

### **Artículo 10º. Materias excluidas de la negociación colectiva**

No son objeto de la negociación colectiva las siguientes materias:

- a) La estructura del Estado y la estructura orgánica de las entidades públicas.
- b) Las políticas públicas de competencia de cada entidad pública.
- c) Las potestades de dirección, administración y fiscalización del Estado.

## **CAPÍTULO IV NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

### **Artículo 11º. Niveles de la negociación colectiva**

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

- a) El centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores/as de las entidades públicas a las que hace mención el artículo 2.1 de la Ley.
- b) El 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 el respectivo ámbito conforme a las reglas establecidas en el artículo 6.2 de la presente Ley.
- c) En los Gobiernos Locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad. En el caso de los Gobiernos Locales con menos de 20 trabajadores, podrán acogerse al convenio colectivo a nivel centralizado.

### **Artículo 12º. Articulación de las materias negociables**

12.1. A nivel centralizado se negocia las siguientes materias:

- a) La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores/as estatales así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica.
- b) Cualquier condición de trabajo con incidencia económica o no económica que sea de aplicación a todos los trabajadores/as de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.1. de la presente Ley.
- c) Cualquier otra materia, siempre que sea de aplicación a todos los trabajadores/as de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.1. de la presente Ley.

12.2. En el nivel descentralizado, son objeto de negociación colectiva 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.

## **CAPÍTULO V PROCEDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

### **Artículo 13º. 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 involucradas.
- b) Denominación y número de registro del o de las organizaciones sindicales que lo suscriben, y domicilio único que señalen para efectos de las notificaciones.
- c) La nómina de los integrantes de la comisión negociadora, debidamente elegidos.
- d) Las cláusulas que se someten a negociación y que deben integrarse armónicamente dentro de un solo proyecto de convenio colectivo.
- e) Firma de los representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora.

### **Artículo 14º. Procedimiento de negociación colectiva**

14.1. El procedimiento de la negociación colectiva descentralizada observa las siguientes normas:

- 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 del 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 (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación será presentada 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/as decidan optar por la huelga.

14.2. El procedimiento de la negociación colectiva centralizada observa las siguientes normas y se desarrollará de la siguiente manera:

- 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 del convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (60) 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 (30) días contados a partir de la terminación del trato directo.
- d) Los acuerdos alcanzados con incidencia económica serán 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 podrán establecer una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados

#### **Artículo 15°. Derecho de información**

A solicitud de las organizaciones sindicales, las entidades públicas deberán suministrar la información sobre la situación de la entidad. Esta información deberá ser entregada dentro de los diez (10) días de solicitada.

#### **Artículo 16°. Del 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 precedente
- b) Negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo y a negociar en los plazos y oportunidades establecidas en la presente Ley.
- c) La no concurrencia a las negociaciones, audiencias y reuniones citadas y las tardanzas reiteradas
- d) La designación de negociadores que carezcan de facultades para la adopción de acuerdos.
- e) La no formulación de propuestas conducentes a lograr acuerdos.
- f) La denegatoria de permisos 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 DEL CONVENIO COLECTIVO Y EL ARBITRAJE LABORAL

### **Artículo 17°. Del convenio colectivo**

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

- a) Tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores/as que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.
- b) Rige desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria que necesariamente rigen desde el 01 de enero del año siguiente a su suscripción y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la presente Ley.
- c) Tendrá la vigencia que acuerden las partes, que en ningún caso será menor a un (1) año
- d) 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 podrán contener disposiciones contrarias en perjuicio del trabajador/a.
- e) Sus cláusulas seguirán 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.
- f) No es de aplicación a las o los funcionarios públicos, directivos públicos. Es nulo e inaplicable todo pacto en contrario.

### **Artículo 18°. Del arbitraje laboral en la negociación colectiva descentralizada**

18.1 El arbitraje laboral está a cargo de un Tribunal Arbitral integrado por tres (3) miembros, los mismos que deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas al que se refiere el artículo 2 del Decreto Supremo N° 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, comunicará 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 siguientes a la comunicación de recurrir a la vía arbitral, la Autoridad de Trabajo llevará 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 siguientes a la designación del segundo árbitro, la Autoridad de Trabajo llevará 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 convocará 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 del cuarenta y cinco (45) días naturales.

18.5. Al resolver, el Tribunal Arbitral podrá recoger la propuesta final de una de las partes o considerar una alternativa que recoja planteamientos de una y otra.

18.6. En caso que lo estime conveniente, el Tribunal Arbitral podrá definir una provisión cautelar que será comunicada a la entidad a fin de que la incluya en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio. Esta provisión cautelar será 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 presente Ley, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, su Reglamento, y las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1071 que no se opongan al sentido de lo establecido en la presente Ley.

#### **Artículo 19°. Laudo Arbitral**

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 presente Ley.

#### **Artículo 20°. Comunicación a la Autoridad de Trabajo**

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 de Trabajo 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.

### **CAPÍTULO VII DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

#### **Primera Disposición Complementaria Final.- Condición más beneficiosa**

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

#### **Segunda Disposición Complementaria Final.- Responsabilidades institucionales**

Las entidades y empresas del sector estatal, deben facilitar el cumplimiento del proceso de descuentos de los aportes sindicales. La autoridad administrativa de trabajo debe mantener un registro sindical interconectado a nivel nacional, que se actualizará mensualmente en los tres niveles de gestión gremial, esto es sindical, federal y confederal. Para dicho efecto la autoridad administrativa de trabajo deberá implementar el referido registro en un plazo máximo de 120 días y generar los medios tecnológicos requeridos para su implementación y actualización.



**Tercera Disposición Complementaria Final.- Excepción**

Exceptuase a la presente ley, de lo establecido en el art. 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2017 y de toda norma que se le oponga.

Lima, 15 de diciembre de 2016



INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República



MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República



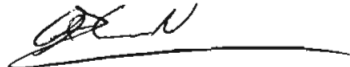
CANZIO



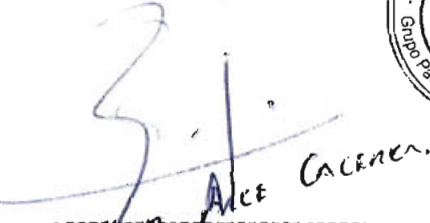
EDGAR A. OCHOA PEZO  
Congresista de la República



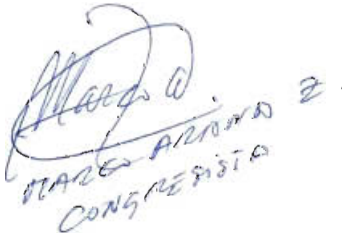
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y  
Libertad



ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN  
Congresista de la República

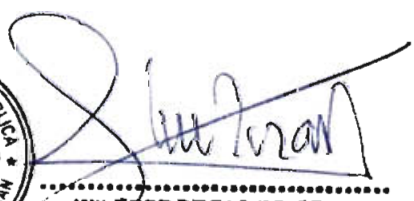


RICHARD ARCE CÁCERES  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



MARCO ARANA Z  
CONGRESISTA





WILBERT ROZAS BELTRÁN  
Congresista de la República



TANIA EDITH PARIONA TARQUI  
Congresista de la República



JORGE ANDRÉS CASTRO BRAVO  
Congresista de la República



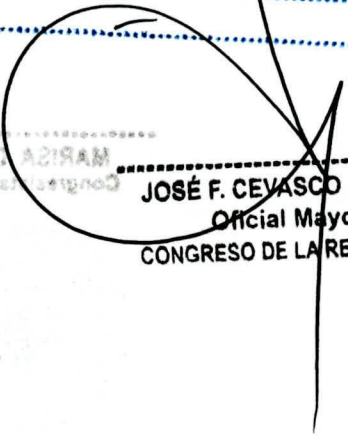
MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ... 20 ... de FEBRERO ... del 2011 .....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 965 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,  
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL,  
DE LA REPÚBLICA. -



**JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

MARISA OLAVE REMY  
Congresista de la República

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES  
Congresista de la República

EDGAR A. OCHOA BEZO  
Congresista de la República

MARCO ANTONIO RAMA ESCOBAR  
Congresista de la República

ALBERTO QUINTANILLA CHACON  
Congresista de la República



TAMARA EDITH FARIÑA FLORES  
Congresista de la República

MARCELO RAMÍREZ RIVERA  
Congresista de la República

Congresista de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto propone una ley de negociación colectiva en el sector público basada en el mandato del Tribunal Constitucional que reconoce a la negociación colectiva como derecho constitucional de los trabajadores y trabajadoras del sector público y conmina al Congreso de la República cumpla con emitir una nueva regulación sobre la misma.

Ha sido elaborado en base a la propuesta alcanzada por la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales – CITE, Confederación Sindical Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal – UNASSE, Internacional de Servicio Públicos – ISP y Frente de Empresas Estratégicas.

### 1. ANTECEDENTES: SITUACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

El derecho a la negociación colectiva es un derecho humano y constitucional que 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 el o 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 cumpla 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 y al reparto equitativo de la riqueza.

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%; no obstante, en el sector público se observa una creciente tendencia de la cantidad de convenios colectivos entre las entidades públicas y organizaciones sindicales, pasando de 81 convenios colectivos en el 2009 a 106 en el años 2014<sup>1</sup>, situación que tiene su correlato en la mayor tasa de afiliación existente en el sector público (15.9%) frente al sector privado (6.2%)<sup>2</sup>

Del total de convenios colectivos registrados en el período 2006 - 2014, el 75% correspondió a empresas públicas (44%) y gobiernos locales (31%), mientras que el 25% restante se dividió entre gobiernos regionales, programas/proyectos, organismos públicos ejecutores, organismos constitucionales autónomos, organismos técnicos especializados, ministerios, entre otros. Lo que demuestra

<sup>1</sup> Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR. Negociación Colectiva en el sector público. Lima, Octubre 2016, pp 7

<sup>2</sup> Op Cit pp 5

que principalmente en la actividad empresarial y a nivel de municipales –entidades con fuente de financiamiento generados por ellas mismas y con trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada- la negociación colectiva en el Estado se desarrolla<sup>3</sup>. Lo que nos lleva a replantear la necesidad de una ley de negociación colectiva en el sector público, a fin de poder disminuir las inequidades expuestas en los datos anteriormente plasmados, sobretodo si la temática se concentra en las remuneraciones, aún a pesar de las prohibiciones en las leyes anuales de presupuesto y en la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil; 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 trabajadores –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 trabajadores estatales. 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 trabajadores estatales 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 evidencian 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 trabajadores estatales, 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.

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

En la línea de lo señalado en el punto anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido hasta en dos oportunidades seguidas el derecho de los trabajadores y trabajadoras del sector público a negociar colectivamente sus remuneraciones. Es el caso de la 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).

---

<sup>3</sup> Op Cit pp 8

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 trabajadores y empleadores el derecho a regular *"conjuntamente sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo"*<sup>4</sup>, así como, que la sindicación reconocida por la Constitución constituye el presupuesto material para que la propia organización sindical pueda cumplir sus objetivos, los que se encuentran -en gran parte- dentro del ejercicio del derecho a la negociación colectiva.

Por lo demás, este Tribunal ha establecido que al contenido constitucionalmente protegido del derecho de sindicación debe añadirse la garantía para el ejercicio real de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los intereses de los miembros. Dicho con otras palabras, la tutela de "aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros" (fundamento 5 de la STC 1469-2002-AA/TC; fundamento 6 de la STC 5209-2011-pArcc, entre otras). El derecho de sindicación que la Constitución reconoce constituye entonces el presupuesto material para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva (fundamento 52 de la STC 0008-2005-PI/TC; fundamento 1 de la STC 0206-2005-PA/TC)<sup>5</sup>.

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"*<sup>6</sup>, el cual puede implicar, entre otros puntos, *"la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones"*<sup>7</sup>. Así, el Tribunal Constitucional deja en claro que aunque el Estado tenga un margen discrecional éste no puede significar vaciar de contenido al derecho de negociación colectiva al prohibir negociar sobre condiciones remunerativas de los trabajadores.

De otro lado, conviene anotar también que si bien el Estado tiene un margen de discrecionalidad con relación al diseño y ejecución de las actividades destinadas al cumplimiento del deber de fomento del derecho a la negociación colectiva (artículo 28.2 de la Constitución), también lo es que no puede invocar dicha discrecionalidad para recortar, suprimir o vaciar de contenido a este derecho (deber de garantizar) o establecer una omisión, entorpecimiento u obstaculización a su ejercicio (deber de fomento), a menos que se trate de un supuesto que sea conforme con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Más allá de ello, nada

<sup>4</sup> Fundamento Jurídico (FJ) 53 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>5</sup> FJ 146 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>6</sup> FJ 60 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>7</sup> FJ 62 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

impide para que las partes, por iniciativa propia o razones de conveniencia, puedan voluntariamente hacer uso de procedimientos distintos de la negociación colectiva, como lo sería la consulta con los resultados que ella proporciona, la que sin embargo, en ningún caso puede excluir el uso de la negociación colectiva<sup>8</sup>.

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 inconstitucionales<sup>9</sup>. Es por ello que se puede concluir que el Tribunal Constitucional reconoce ampliamente que a los trabajadores del sector público les asiste el derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones.

Ahora bien, en ambos casos, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que, en tanto el derecho a negociar colectivamente es uno de configuración legal, este puede estar sujeto a determinadas restricciones legales<sup>10</sup>. Sin embargo, tales límites deben ampararse en un derecho o bien constitucionalmente protegido y respetar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>11</sup>, así como, el de equilibrio presupuestal sin que implique vaciar de contenido a la negociación colectiva.

La existencia del límite presupuestario, sin embargo, no puede llevar al extremo de considerar a la negociación colectiva en la administración pública como derecho vacío o ineficaz, puesto que una interpretación en ese sentido sería contraria a la concepción de la Constitución como norma jurídica. O, lo que es lo mismo, el que la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública esté sujeta a condiciones. Ello dado que, por ejemplo, las remuneraciones de los servidores públicos se determinan en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada Año Fiscal, ello no supone que se tenga que excluir la posibilidad de discutir o negociar la fijación y determinación de los beneficios económicos de los trabajadores públicos siempre que se respete el límite constitucional del presupuesto equitativo y equilibrado antes mencionado<sup>12</sup>.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado conveniente –y necesario– que el Congreso emita una nueva regulación sobre la negociación colectiva de los trabajadores del sector público<sup>13</sup>.

## 1.2. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo sobre los límites a la

<sup>8</sup> FJ 160 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto

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

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

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

<sup>12</sup> FJ 164 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto.

<sup>13</sup> Numeral 2 de la Sentencia de la Ley de Presupuesto y numeral 4 de la Sentencia de la Ley del Servicio Civil.

## **negociación colectiva en la Ley N° 30057**

La Defensoría del Pueblo, a través del Informe de Adjuntía N° 001-2014-DP/AEE del 04 de febrero de 2014, se pronunció ha pedido de la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú (CTE), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), la Coordinadora Nacional de Servidores Públicos del Perú (Conasep) y el Frente de Lucha de Trabajadores Estatales de la Provincia del Santa, respecto de los alcances de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

En tal sentido, cuestiona la restricción absoluta y con carácter de permanencia sobre la negociación colectiva que extrae como materia negocial la mejora de las compensaciones económicas de los trabajadores y trabajadoras del sector público, contenida en la ley N° 30057, más aún porque no se ha dispuesto las razones objetivas en una limitación que debiera ser excepcional, fundamentada y durante un tiempo determinado.

Así, la Defensoría del Pueblo concluiría que la prohibición permanente a negociar por materia remunerativa en el sector público, vulnera el propio derecho a la negociación colectiva al extraer como material negocial las mejoras de las compensaciones económicas.

Los artículos 42°, 43° y 44° de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, vulneran el derecho fundamental a la negociación colectiva, pues establecen restricciones que no son excepcionales, ni se limitan a lo estrictamente necesario, ni se han establecido para un periodo razonable. En ese sentido, dichas normas afectan, de modo injustificado, el derecho a la negociación colectiva. Adicionalmente, estas no se condicen con el mandato de fomento a la negociación colectiva que la Constitución Política le impone al Estado.

Es de precisar que la Defensoría del Pueblo recalca que el marco normativo nacional e internacional reconoce a la negociación colectiva como un derecho fundamental que otorga a los empleadores y a los trabajadores y trabajadoras, la facultad de negociar cualquier tipo de componente que incida en la relación laboral, incluyendo el aspecto remunerativo. Aunque reconoce que el derecho fundamental a la negociación colectiva debe tener en cuenta las previsiones presupuestales, ello no se condice con la prohibición absoluta de la posibilidad de negociar.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo como una de sus conclusiones deja en claro la deber del Estado de fomentar la negociación colectiva, razón por la cual una ley de negociación en el sector público que atienda su naturaleza de derecho constitucional y el propio principio de equilibrio fiscal es fundamental para los trabajadores y trabajadoras del sector público.

El Estado tiene el deber de fomentar la negociación colectiva. Por ello, se encuentra obligado a realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de este derechos fundamental.

## 2. ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DEL PRESENTE PROYECTO

El presente proyecto de ley consta de siete capítulos, veinte artículos y tres Disposiciones Complementarias Finales, 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 trabajadores públicos

El ámbito de aplicación de la Ley se extiende a todas las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores 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 son diferentes a las del resto de entidades, se propone que las negociaciones colectivas que se den en aquellas empresas 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. La única excepción a ello es la aplicación de un artículo del Proyecto de Ley que se explicará posteriormente.

Se excluye del ámbito de aplicación del Proyecto de Ley a los trabajadores públicos señalados en el artículo 42° y el artículo 153° de la Constitución Política.

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

### 2.2. 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.



Sin perjuicio de detallarlo en el capítulo correspondiente, en el Proyecto de Ley se propone que existan dos niveles iniciales de negociación en el sector público: (i) negociación centralizada y (ii) negociación descentralizada.

En el caso de la negociación centralizada, se propone que los sujetos que representan a los trabajadores son las Confederaciones sindicales más representativas y, por la parte empleadora, el Poder Ejecutivo por intermedio de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM).

En el caso de la negociación descentralizada, se propone que los sujetos que representen a los trabajadores sean las organizaciones sindicales representativas en el ámbito escogido por ellas y, por la parte empleadora, una o varias entidades públicas, dependiendo del ámbito anterior.

Ahora bien, la forma propuesta para poder determinar la legitimación sindical en la negociación centralizada es calcular aquella Confederación sindical que agrupe a la mayor cantidad de afiliados en el sector público. Ello se puede hacer operativo de distintas formas: en función al padrón de afiliados, en función a las cuotas sindicales, entre otros mecanismos.

Si bien se da un espacio para que el Reglamento determine ello, el Proyecto de Ley establece cuál será el criterio para identificar la representatividad. Ello permite, a su vez, solucionar problemas posteriores sobre la legitimación de las organizaciones sindicales en el sector público. Este sistema no colisiona con los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo<sup>14</sup>.

Para el caso de la negociación descentralizada, la representatividad se mide de forma similar a al artículo 9° de la LRCT, esto es, aquella organización que agrupe a la mayoría absoluta de trabajadores del respectivo ámbito.

### **2.3. Materias negociables**

En este capítulo se regula, por un lado, las materias susceptibles de ser objeto de negociación colectiva en el sector público y, por otro, aquellas materias expresamente excluidas.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se busca la definición más amplia de materia negociada, la que incluye, indefectiblemente, la posibilidad de negociar incrementos remunerativos.

Con relación a las materias excluidas, en el Proyecto de Ley se plantea que estas sean aquellas facultades inherentes a la potestad administrativa del Estado. Sin perjuicio de ello, se permite que las organizaciones sindicales puedan participar en las consultas de la determinación de dichas materias.

### **2.4. Niveles de negociación**

---

<sup>14</sup> 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.

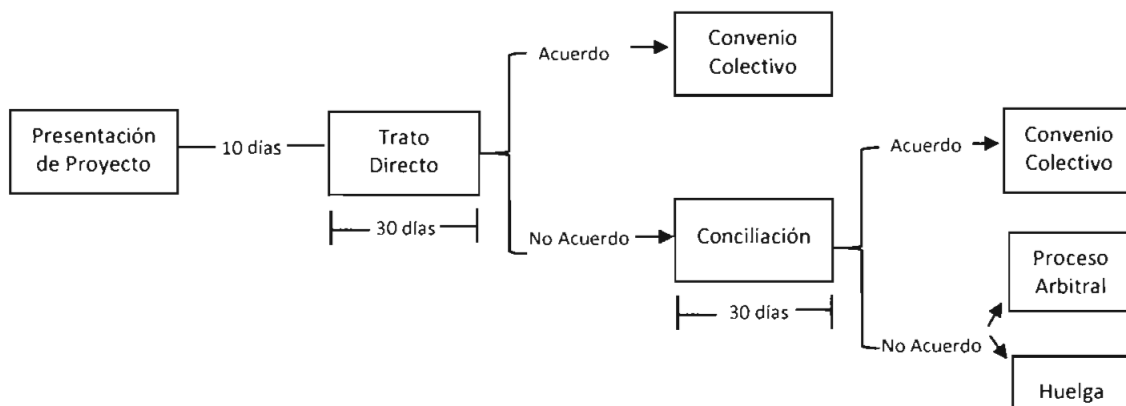
Este punto fue adelantado precedentemente. Se propone que existan dos niveles de negociación: uno centralizado y otro descentralizado. Las reglas para escoger la legitimación sindical en cada caso también fueron expuestas.

Resta señalar que por disposición legal, se está planteando que el nivel centralizado sea de aplicación a todos los trabajadores del sector público, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

Asimismo, se propone que exista una articulación de las materias negociables, dejando que el nivel centralizado se encargue de las condiciones estructurales de los empleados del sector público y el nivel descentralizado de las características específicas de cada ámbito.

## 2.5. Procedimiento de la negociación colectiva

El esquema de procedimiento de negociación colectiva que se propone es el siguiente:



El proyecto de convención colectiva debe ser presentado dentro del 01 de noviembre y el 30 de enero, 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, 30 días calendario. De no existir acuerdo, es posible ejercer los mecanismos de conciliación hasta por 30 días más. De no arribar a un acuerdo, los actores pueden recurrir a un procedimiento arbitral, salvo que las organizaciones sindicales opten por ejercer el derecho de huelga.

Los plazos, como se ha señalado, están destinados a que antes del 15 de junio se pueda tener una convención colectiva o laudo arbitral que resuelva el conflicto colectivo.

## 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 trabajadores 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)<sup>15</sup>.

Por último, teniendo en cuenta que los arbitrajes que puedan emitirse de forma posterior al 15 de junio de cada año puedan verse perjudicados por no estar incluidos dentro de los presupuestos de cada entidad, se da la herramienta a los tribunales arbitrales para que estos definan una provisión cautelar (calculada en función de los proyectos de convención colectiva) y que cada entidad deberá consignar.

## **I. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

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.

## **II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto no genera ningún costo negativo al erario nacional. Por el contrario, redundará en una más eficiente gestión y servicio público y prevé el reconocimiento de un derecho constitucional y su regulación adecuada. Asimismo, cumple el mandato del Tribunal Constitucional contenido en las Sentencias de la Ley de Presupuesto y la Ley del Servicio Civil.

## **III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho (Política 1); Institucionalización del diálogo y la concertación (Política 4); Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes (Política 5); Reducción de la pobreza (Política 10); Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11); Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14); Afirmación de la economía social de mercado (Política 17); Búsqueda de competitividad, productividad y formalización de la actividad económica (Política 18) y Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos (Política 28).

---

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