



**PROYECTO DE LEY QUE
REGULA EL DERECHO A LA
NEGOCIACIÓN COLECTIVA
DE LOS TRABAJADORES DE
LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

El congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley establece la regulación y las condiciones de ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público. Asimismo, define las instancias gubernamentales competentes para participar en los respectivos procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones en este ámbito.

Artículo 2.- Alcances de la negociación colectiva

El derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público comprende la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo. En ningún caso comprende asuntos de organización estructural estatal ni objetivos, políticas o competencias públicas de orden institucional.

Artículo 3.- Principios

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público se desarrolla en estricto respeto de los principios de progresividad de los derechos sociales, libertad, voluntariedad, transparencia, acceso a la información oportuna, buena fe, equilibrio presupuestario y asignación equitativa de los recursos públicos.

Artículo 4.- Partes de la negociación colectiva

Los alcances de la presente ley se extienden a dos partes:

- a. El trabajador, a través de las organizaciones sindicales de trabajadores del sector público.

- b. El empleador, entendido como la Administración Pública que reconoce el Convenio 151 de la OIT, en tanto comprende a todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas, sea cual fuere el método de determinar su dirección, políticas o actividades.

Artículo 5.- Exclusión

Quedan excluidas de los alcances de la presente ley las entidades públicas que, por mandato constitucional, no están comprendidas en los alcances del derecho de sindicación y a la huelga.

Artículo 6.- Niveles de negociación

Los niveles válidos de negociación colectiva bajo los alcances de la presente ley son los siguientes:

- a. Nivel centralizado: En el caso del trabajador está comprendido por las confederaciones sindicales con representación nacional, y en el caso del empleador está comprendido por el(los) representante(s) de la Presidencia del Consejo de Ministros debidamente autorizado.
- b. Nivel descentralizado: En el caso del trabajador está comprendido por las organizaciones sindicales con representación mayoritaria en su correspondiente ámbito laboral, y en el caso del empleador corresponde a la respectiva entidad competente. Si la organización sindical no alcanza la representación mayoritaria, puede participar de manera conjunta con otra u otras organizaciones sindicales a fin de alcanzar el respectivo porcentaje mínimo de representación que, en todos los casos, se calcula en base al número de afiliados.

Artículo 7.- Licencia por participación en la negociación colectiva

Durante la totalidad de las etapas de la negociación colectiva, los representantes de los trabajadores participantes en las mismas, tienen derecho al otorgamiento de la respectiva licencia por parte de la entidad.

Artículo 8.- Procedimiento de negociación colectiva centralizada

El procedimiento de negociación colectiva centralizada debe observar las siguientes etapas:

- a. La organización de trabajadores puede presentar su proyecto de convenio colectivo a la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el 30 de diciembre, el que debe contar con la identificación, dirección y acreditación de la representación debida de los firmantes. Se debe especificar la lista de miembros de la comisión negociadora.
- b. Presentado el proyecto, en un plazo que no debe exceder los veinte (20) días calendario, el titular de la entidad debe dar inicio al trato directo.
- c. En la reunión de instalación, la entidad debe presentar, de estimarlo conveniente, la respectiva contrapropuesta.
- d. Los acuerdos que impliquen previsión presupuestal deben ser considerados en el proyecto de ley de presupuesto público.
- e. En caso de que no se llegase a aprobar o consensuar acuerdo alguno luego de quince (15) días calendario de iniciado el trato directo, las partes tienen expedito el derecho de utilizar los mecanismos legales

vigentes, los que deben culminar luego de treinta (30) días calendario de terminado el trato directo.

Artículo 9.- Procedimiento de negociación colectiva descentralizada

El procedimiento de negociación colectiva descentralizado debe observar las siguientes etapas:

- a. La organización sindical puede presentar su proyecto de convenio colectivo a la entidad competente hasta el 30 de diciembre, el que debe contar con la identificación, dirección y acreditación de la representación debida de los firmantes. Se debe especificar la lista de miembros de la comisión negociadora.
- b. Presentado el proyecto, en un plazo que no debe exceder los veinte (20) días calendario, el titular de la entidad debe dar inicio al trato directo.
- c. En la reunión de instalación, la entidad debe presentar, de estimarlo conveniente, la respectiva contrapropuesta.
- d. En caso de que no se llegase a aprobar o consensuar acuerdo alguno luego de quince (15) días calendario de iniciado el trato directo, cualquiera de la partes tiene expedito el derecho de solicitar a la Autoridad Administrativa de Trabajo el inicio del proceso de conciliación, el que en ningún caso puede exceder los treinta (30) días calendario.
- e. Si la conciliación no produce acuerdo alguno, cualquiera de las partes puede recurrir al arbitraje potestativo, cuyo laudo arbitral se debe emitir hasta veinte (20) días de iniciado el respectivo proceso, u optar por el ejercicio del derecho de huelga en el marco de la ley.

Artículo 10.- Acceso a la información

En la etapa previa a la presentación del proyecto de convenio colectivo y durante toda la etapa de negociación, las organizaciones sindicales pueden requerir información que tengan o administren las entidades en el ámbito de sus competencias y que pueda resultar útil para la propuesta de convenio. En este supuesto no resultan aplicables los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debiendo las entidades atender los requerimientos en un plazo no mayor de cinco (5) días calendario.

Artículo 11.- Restricciones al derecho de negociación colectiva

La imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera indeterminada está prohibida. Las restricciones o prohibiciones a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público que obedecen al principio de equilibrio presupuestal no pueden exceder de la vigencia anual de las leyes de presupuesto, siendo de tres años el plazo máximo de duración de la prohibición, y siempre que subsistan las razones que condujeron a adoptarlas.

Las restricciones son temporales, excepcionales y se limitan a lo indispensable. Ante situaciones de crisis económicas, financieras o periodos de austeridad que impliquen una situación de catástrofe o máxima gravedad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios. Ninguna restricción en materia de salarios puede afectar el mínimo vital de cualquier trabajador.

Artículo 12.- Efectos del convenio colectivo

El convenio colectivo vincula a las partes en los términos de lo expresado en su contenido, debiendo aplicarse con especial énfasis en el principio de buena fe. La representación de las partes alcanza al Estado o a la entidad en su condición institucional, y a los afiliados de los sindicatos, respectivamente.

Artículo 13.- Elementos del convenio colectivo

El convenio colectivo, que comprende los alcances del artículo 2 de la presente ley, debe contener los siguientes aspectos:

- a. La especificación del lugar (ciudad y sede, de ser el caso) y la fecha en que se celebra el acuerdo
- b. La identificación de las partes con la especificación de los correspondientes documentos personales y de representación, así como las respectivas firmas.
- c. Las cláusulas que determinan los derechos y las obligaciones de las partes.
- d. El tiempo de vigencia de los acuerdos y la especificación de la fecha de inicio de los mismos. De no haber precisión sobre la vigencia, se presume que es permanente. En todos los casos, los acuerdos con incidencia presupuestal se aplican al siguiente año de la suscripción del acuerdo.
- e. Especificación del nivel de negociación y sus respectivos efectos.

Artículo 14.- Arbitraje laboral

El arbitraje laboral se desarrolla ante un tribunal arbitral compuesto por tres (3) miembros, debidamente inscritos de conformidad con el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2011-TR. Cada parte, en el plazo de tres (3) días de informada la decisión de ir a la vía arbitral, designa a un árbitro. El presidente del tribunal es designado por los árbitros previamente elegidos en el plazo de tres (3) días en que se terminó de elegir al último árbitro. Si el tribunal no se llegara a conformar por falta de designación oportuna de alguno o algunos de sus miembros o del presidente, la Autoridad Administrativa de Trabajo asume la función de designación de acuerdo a la normativa aplicable para el régimen privado.

Artículo 15.- Duración del proceso arbitral

Desde la instalación del tribunal arbitral hasta la emisión del laudo arbitral, no debe transcurrir más de cuarenta (40) días calendario. El laudo arbitral tiene eficacia en sus propios términos y los mismos efectos que el convenio colectivo.

Artículo 16.- Provisión cautelar

En el caso de que el laudo arbitral no se llegara a emitir hasta el 15 de junio y el requerimiento tenga incidencia presupuestal, a solicitud de la parte trabajadora, el Tribunal Arbitral puede ordenar una provisión cautelar para que la entidad respectiva incluya aquella en el proyecto de presupuesto siguiente.

Artículo 17.- Aplicación supletoria

En todo lo no previsto respecto del proceso de arbitraje laboral, es de aplicación supletoria la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y sus normas complementarias.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Los convenios colectivos o laudos arbitrales vigentes al momento de la dación de la presente ley, mantienen sus efectos hasta su respectiva culminación, en tanto resulten más favorables para los trabajadores.

Lima, octubre de 2017.



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓNEZ
Congresista de la República

[Handwritten signature]
VICENNA (a)

[Handwritten signature]
71

[Handwritten signature]
EDILBERTO CUPRO LÓPEZ

[Handwritten signature]
Humberto Morales

[Handwritten signature]
Jorge Castro B.

[Handwritten signature]
2- Raymundo Sepúlveda Inga
Cuzquite.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 07 de Noviembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2075 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;

PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL

DE LA REPUBLICA.-

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La negociación colectiva es el proceso de diálogo entre los trabajadores, a través de sus legítimos representantes, y el empleador, cuya finalidad se refleja en la definición de acuerdos para regular adecuadamente las relaciones laborales entre ambas partes. Entre los asuntos que pueden estar comprendidos en los acuerdos de negociación colectiva se encuentran las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Como es lógico, los acuerdos a los que se llegue tienen carácter obligatorio entre las partes que suscribieron el convenio, así como entre las personas representadas presentes y futuras.

Bajo tales alcances, nuestra Constitución vigente establece que el Estado reconoce la negociación colectiva y la huelga, disponiendo de forma expresa que *"cautela su ejercicio democrático, garantiza la libertad sindical, fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales"*¹. Se precisa, asimismo, que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Por otro lado, y en virtud de la normativa internacional aplicable en el Perú, el artículo 4 del convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva², Convenio 98 de la OIT³, impone la necesidad de adoptar medidas adecuadas para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Pese a la regulación constitucional y a la indiscutible vigencia del derecho fundamental a la negociación colectiva, las leyes de presupuesto público establecieron continuamente año a año un artículo (que reproducía prácticamente lo mismo desde el 2006) que, de forma genérica, prohibía todo tipo de incremento salarial, remunerativo o económico por parte de las entidades que no esté previsto en las normas presupuestales. De esta manera, si mediante un convenio colectivo se fijaba con un sindicato o con representantes de los trabajadores una mejora en las remuneraciones, este acuerdo carecía de validez y, en consecuencia, su cumplimiento no podía ser efectivo al contradecir la restricción impuesta por las normas presupuestarias.

Por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, establece:

"Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea forma, modalidad,

¹ Artículo 28 de la Constitución Política del Perú.

² Dicho convenio fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa 14712, en 1963.

³ Entrada en vigor: 18 julio de 1951.

periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas."

Como era de esperarse, y luego de varios años, el 2015 el Tribunal Constitucional (TC) declaró inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores públicos, que fuera dispuesta por las leyes de presupuesto a partir de 2013⁴. Ello, en virtud de que el ejercicio de este derecho fundamental es una situación legítima en todos los ámbitos, siendo que el concepto "*condiciones de trabajo y empleo*" comprende la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones.

Es adecuado que el TC, como máxima instancia jurisdiccional, haya reivindicado el derecho de los trabajadores públicos a la negociación colectiva, derecho que, como se ha visto, es sistemáticamente lesionado por las leyes de presupuesto anual al establecer prohibiciones inconstitucionales y contrarias a la obligación internacional del Perú de garantizar los derechos laborales. Es importante que se haya reafirmado que la negociación colectiva es un derecho constitucional que no puede ser trasgredido arbitrariamente por normas legales. En ese sentido, la resolución emitida es adecuada, en tanto abrió el camino para el ejercicio efectivo del derecho citado.

No obstante, en su oportunidad, preocupó que el TC haya dispuesto una suspensión de la aplicación de su sentencia (a casi dos años), exhortando a que el Congreso emita la regulación sobre la materia. Con esta suspensión se generó un clima de incertidumbre respecto de la validez de los pactos colectivos y laudos arbitrales sobre incrementos remunerativos desde el 2012 hasta la actualidad y sobre qué sucederá si vencido el plazo (julio de 2017), el Parlamento no legisla. En todo caso, la falta de precisión no debe obstaculizar el ejercicio del derecho reconocido. El hecho que el TC no se haya planteado los supuestos indicados, no quiere decir que el sentido de la decisión se deba desconocer. Lo cierto es que persiste la obligación de todos los operadores del derecho de aplicar el *principio indubio pro operario*, que ha sido reconocido ampliamente por el propio TC, en tanto que "*nuestra Constitución exige la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma*" (STC 008-2005-PI/TC).

En todo supuesto, es correcto que el máximo tribunal haya reconocido que las negociaciones colectivas con incidencia en el incremento de salarios deben ser ratificadas, en última instancia, por el Poder Legislativo, ya que a este último

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 0003-20 I 3-PUTC. 0004-2013-PI/ FC y 0023-2013-PUTC (acumulados).

corresponde la titularidad y responsabilidad sobre las decisiones en materia presupuestaria (principio de legalidad presupuestal). Con el fallo emitido, y con el vencimiento del plazo para la regulación parlamentaria, se debe entender que no existe impedimento para que se realicen convenios colectivos en el ámbito estatal sobre mejora de condiciones económicas para los trabajadores y tampoco para reconocer la validez de los convenios producidos durante la vigencia de las normas declaradas inconstitucionales.

Bajo tales ideas, el presente proyecto de ley no solo se orienta al cumplimiento de un mandato constitucional sino, sobre todo, al establecimiento de una normativa adecuada con los principales lineamientos que desarrolló el Tribunal Constitucional en materia de reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en el ámbito del sector público. De esta manera, se sigue el derrotero para instituir los procedimientos de negociación colectiva a partir del reconocimiento competencial de organismos de los niveles representativos del aparato estatal. En este sentido, se ha considerado los niveles de negociación existentes en el Derecho comparado, a los que la OIT ha reconocido su admisibilidad en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: modelos de negociación en niveles descentralizados.

El objeto de la iniciativa que se presenta es la regulación de los alcances y el procedimiento del ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de la administración pública. Se definen las entidades con competencia para participar en los respectivos procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores del sector público.

Considerando la jurisprudencia constitucional, se ha incluido el contenido del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, que comprende la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo. Como contrapartida, y en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, se precisan los asuntos excluidos: organización estructural estatal ni objetivos, políticas o competencias públicas de orden institucional.

De igual modo, se han previsto los principios que se encargarán de orientar la aplicación de la normativa. Entre ellos: progresividad de los derechos sociales, libertad, voluntariedad, transparencia, acceso a la información oportuna, buena fe, equilibrio presupuestario y asignación equitativa de los recursos públicos.

En cuanto al procedimiento de la negociación colectiva, se ha fijado que las partes corresponden al trabajador y al empleador. El primero actuará mediante las organizaciones sindicales de trabajadores del sector público, y el segundo corresponde a la administración pública dentro de los alcances que reconoce el Convenio 151 de la OIT (todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas, sea cual fuere el método de determinar su dirección, políticas o actividades). Asimismo, se ha considerado necesario precisar los casos en los cuales la norma no resulta de aplicación, los que se

refieren a las entidades públicas que, por mandato constitucional, no están comprendidas en los alcances del derecho de sindicación y a la huelga.

Los niveles de negociación que se consideran válidos son el centralizado y el descentralizado, cuyos efectos corresponden al respectivo ámbito de representación. En la presente iniciativa legislativa se regula el respectivo procedimiento para ambos casos de forma detallada.

Como resulta razonable, se ha estipulado que los representantes de los trabajadores durante el proceso de negociación colectiva tienen derecho al otorgamiento de la correspondiente licencia por parte de la entidad. De igual manera, expresamente se reconoce que el derecho de acceso a la información a los representantes de los trabajadores se encuentra garantizado en la etapa previa a la presentación del proyecto de convenio colectivo y durante toda la etapa de negociación.

Ahora bien, y tal como lo ha precisado el Tribunal Constitucional, se ha tomado en cuenta la regulación de las restricciones al derecho de negociación colectiva, considerando que, como todo derecho, no es absoluto en el marco del principio de razonabilidad. Naturalmente, la regla es la posibilidad de negociar aumentos salariales de manera indeterminada. De este modo, la excepción es la prohibición de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, y como tal, esta situación debe encontrarse debidamente justificada en el principio de equilibrio presupuestal y no exceder de tres años, siempre que subsistan las razones que condujeron a adoptar la restricción.

En todo supuesto, debe entenderse que las restricciones posibles de ser planteadas al derecho de negociación colectiva, deben ser siempre temporales, excepcionales y limitándose a lo indispensable. Para tales efectos, se ha previsto que la condición de la restricción considera un criterio de gravedad, que implique aspectos como situaciones de crisis económicas, financieras o periodos de austeridad. Asimismo, y para efectos de garantizar derechos laborales irrenunciables, se ha establecido que ninguna restricción en materia de salarios puede afectar el mínimo vital de cualquier trabajador.

Por otro lado, se ha regulado los efectos del convenio colectivo para las partes y el respectivo alcance de la representación de los participantes, poniendo especial énfasis en la obligatoriedad de observar el principio de buena fe. De igual manera, se establecen los aspectos mínimos que deben contener los documentos que contienen el convenio colectivo, así como los elementos sustanciales para la viabilidad, funcionamiento, duración y eficacia del arbitraje laboral.

Asimismo, se ha incorporado la posibilidad de ejecutar una provisión cautelar a solicitud de la parte trabajadora, en el caso de que el laudo arbitral no se llegase a emitir oportunamente y el requerimiento tenga incidencia presupuestal; esto con la finalidad de que la entidad respectiva incluya el pedido en el proyecto de presupuesto siguiente.

Con la intención de cubrir cualquier vacío o que se prolongue indebidamente la aplicación de la norma, se ha establecido una cláusula supletoria, en el sentido de que todo lo no previsto respecto del proceso de arbitraje laboral, será solucionado por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y sus normas complementarias⁵, según corresponda.

Como se aprecia, el proyecto de ley que se presenta tiene por finalidad hacer posible la negociación colectiva en el ámbito del sector público bajo el canon constitucional que reconoce dicho derecho. El procedimiento y el reconocimiento de las partes y sus derechos, responde a la lógica de la eficacia del Estado Constitucional de Derecho, en tanto se orienta por principios debidamente garantizados.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa de ley establece la regulación específica del proceso de negociación colectiva en lo que sean parte los trabajadores de la de la Administración Pública, a través de su debida representación. Aquello que no se encuentre previsto en la presente norma en materia de arbitraje laboral, deberá observar la aplicación supletoria la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y sus normas complementarias.

El proyecto de ley guarda coherencia con la sentencia del Tribunal Constitucional que reconoció que el Poder Legislativo es competente para regular las negociaciones colectivas en el sector público que tengan incidencia presupuestal (expedientes 0003-2013-PI/TC. 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa regula a nivel legislativo el ejercicio de un derecho constitucional, reconocido, además, por la jurisprudencia constitucional. Los efectos de la negociación colectiva se rigen por los principios de equilibrio presupuestario y asignación equitativa de los recursos públicos.

Asimismo, el beneficio de la legislación planteada, redundará no solo en un mejor desempeño laboral como consecuencia de la mejor protección de los derechos de los trabajadores, sino también en la deseable mejora en el desarrollo organizacional de la institución.

⁵ Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo 010-2003-TR.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa, en virtud de corregir una situación contraria a la vigencia de derechos constitucionales, guarda relación con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Se defiende el imperio de la Constitución, el principio de pluralismo, el resguardo de las libertades fundamentales y la cultura democrática.

Lima, octubre de 2017.