



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

**Distorsiones en el tratamiento legislativo de la
negociación colectiva en el sector público en materia
salarial: Hacia una solución ecléctica para una
regulación equilibrada**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con
mención en Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social

AUTOR

Miguel Angel MORENO AVELLANEDA

ASESOR

Mg. Carlos Humberto JIMÉNEZ SILVA

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

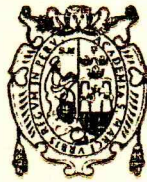
Referencia bibliográfica

Moreno, M. (2025). *Distorsiones en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial: Hacia una solución ecléctica para una regulación equilibrada*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Miguel Angel Moreno Avellaneda
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	45147234
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0008-8191-2920
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Mg. Carlos Humberto Jiménez Silva
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07737182
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-8338-8068
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Dr. Leopoldo Félix Gamarra Vílchez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06253563
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Dr. Simeón Huancahuari Flores
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06163184
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Mg. Juan José Martínez Ortiz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09392230
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Dr. Antonio Fernando Varela Bohorquez

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07520119
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.2.6. Derecho Laboral
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima 15081 Urbanización: Ciudad Universitaria. Calle: Av. Venezuela s/n Latitud: -12.0561111 Longitud: -77.0852778 Se requieren coordenadas, no colocar enlaces. Puedes obtener las coordenadas GD de sitios como https://www.google.com.pe/maps/ https://www.coordenadas-gps.com/ https://www.mapsdirections.info/
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Enero 2020 - mayo 2021
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01 Administración Pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO

En la ciudad de Lima, a los catorce días del mes de julio del año dos mil veinticinco, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia del Dr. Leopoldo Félix Gamarra Vélchez y con la asistencia de los Profesores: Dr. Simeón Huancahuari Flores, Mg. Juan José Martínez Ortiz, Dr. Antonio Fernando Varela Bohorquez, Mg. Carlos Humberto Jiménez Silva y el postulante al Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Bachiller don **Miguel Angel MORENO AVELLANEDA**, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: **"DISTORSIONES EN EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL: HACIA UNA SOLUCIÓN ECLÉCTICA PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA"**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con calificación de Bueno con la nota de quince (15)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social al Bachiller en Derecho don Miguel Angel MORENO AVELLANEDA.

Se extiende la presente acta en dos originales y siendo las diecisiete horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

Dr. Leopoldo Félix GAMARRA VÉLCHEZ
Presidente – Jurado Informante
Profesor Principal

Dr. Simeón HUANCAHUARI FLORES
Miembro
Profesor Principal

Mg. Juan José MARTÍNEZ ORTIZ
Miembro
Profesor Auxiliar

Dr. Antonio Fernando VARELA BOHORQUEZ
Jurado Informante
Profesor Contratado

Mg. Carlos Humberto JIMÉNEZ SILVA
Asesor
Profesor Contratado



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo Mg. Carlos Humberto JIMÉNEZ SILVA, en mi condición de asesor acreditado con Dictamen N° 245-UPG/FD-2021 de la tesis, cuyo título es: **“DISTORSIONES EN EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL: HACIA UNA SOLUCIÓN ECLÉCTICA PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA”** de don Miguel Angel MORENO AVELLANEDA, , para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 14% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Lima, 18 de junio de 2026

Firma del Asesor

Nombres y Apellidos del asesor: Mg. Carlos Humberto JIMÉNEZ SILVA

DNI: 07737182

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Dedicatoria

A mis abuelas Ernestina y Pascuala, y a mi abuelo Aurelio (quienes en vida fueron) y a mis padres Carlos y Etelvina; por haberme forjado como la persona que soy actualmente; mucho de mis logros se los debo a todos ellos, entre los que se incluye este. Me formaron con reglas y valores que hoy en día aplico y es por eso que ellos son mi mayor motivación para continuar alcanzando mis anhelos. Gracias infinitas y este logro es para ustedes.

Agradecimientos

A Leopoldo Gamarra Vílchez, Carlos Jiménez Silva y a Fernando Cuadros Luque por la excelente asesoría en el presente trabajo.

ÍNDICE

RESUMEN	viii
ABSTRACT	xi
ASPECTOS METODOLÓGICOS	5
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA O SITUACIÓN	
PROBLEMÁTICA	5
1.1. Presentación del tema y del problema	5
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	11
1.3. HIPOTESIS	14
HIPÓTESIS PRINCIPAL	14
HIPÓTESIS SECUNDARIA	14
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.4.1. Objetivo General	14
1.4.2. Objetivo Específico	14
1.5. METODOLOGÍA APLICADA	15
1.6. MATRIZ DE CONSISTENCIA	17
1.7. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	18
II. CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN / MARCO TEÓRICO.....	21
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	21
2.1.1. La situación del empleo público en América Latina y en el derecho comparado: los casos de España y Francia	21
2.1.2. La problemática de la segmentación en la situación del empleo público peruano y su impacto en los derechos colectivos como la negociación colectiva	33
2.1.3. Recuento histórico de la regulación de la negociación colectiva en la legislación peruana	44
2.1.5. La posición del Tribunal Constitucional respecto del derecho de negociación colectiva en el sector público	57
2.1.6. La negociación colectiva en el sector público en materia salarial: Los datos estadísticos	61
Gráfico N° 01	62
Gráfico N° 02	63
2.1.7. Problemas actuales de la regulación de la negociación colectiva	64
2.1.8. Los intentos legislativos para regular la negociación colectiva en el sector público	66

2.2. TRATAMIENTO IDÓNEO DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL	67
2.2.1. La Autonomía colectiva en las organizaciones sindicales ..	67
2.2.2. La intervención de las autoridades en la negociación colectiva.....	70
2.2.3. Las restricciones irracionales a la negociación colectiva en la Administración Pública	71
2.2.4. Las restricciones razonables a la negociación colectiva en la Administración Pública	72
2.2.5. El Deber Ser de la Negociación Colectiva en el sector público	76
Cuadro N°1	80
2.3. ESTADO ACTUAL DE LAS PROPUESTAS DOCTRINARIAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA:	87
PRINCIPALES MODELOS O PARADIGMAS JURÍDICOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL	87
2.3.1. Modelo de topes en la ley de presupuesto	87
2.3.2. Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica	88
2.4. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA	90
2.5. MARCO NORMATIVO	96
 III. CAPITULO II: PROPUESTA DE SOLUCIÓN / CONTRASTANDO LA HIPÓTESIS	107
3.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN	107
3.1.1. EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA - EN MATERIA SALARIAL – EN EL SECTOR PÚBLICO COMO PRIMERA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA.....	108
3.1.2. EL RESPETO AL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL COMO SEGUNDA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA	114
Cuadro N° 02.....	136
Cuadro N° 03.....	137
Cuadro N° 04.....	138
Cuadro N° 05.....	139
Cuadro N° 06.....	140
Cuadro N° 07	141
Gráfico N° 03.....	143

Cuadro N° 08.....	146
3.1.3. PONDERACIÓN A NIVEL CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL COMO TERCERA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA.....	149
3.2. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA	154
Cuadro N° 09.....	156
 IV. CAPITULO III: CONSECUENCIAS.....	175
4.1. CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA (EL PROYECTO DE LEY)	186
4.1.1 Consecuencias jurídicas	186
4.1.2 Consecuencias económicas	187
4.1.3 Consecuencias sociales	187
4.2. BENEFICIOS QUE APORTA LA PROPUESTA (EL PROYECTO DE LEY)	188
4.2.1 Beneficios Jurídicos:	188
4.2.2 Beneficios económicos:	189
4.2.3 Beneficios de carácter social:.....	189
V. CONCLUSIONES	191
VI. RECOMENDACIONES.....	195
XI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	196
XII. ANEXOS.....	199
CUADRO N° 01	212
CUADRO N° 02	213
CUADRO N° 03	214
CUADRO N° 4	215
CUADRO N° 05	216
CUADRO N° 06	217
CUADRO N° 07	218
CUADRO N° 08	219
CUADRO N° 09	220
GRÁFICO N° 01.....	221
GRÁFICO N° 02.....	222
GRÁFICO N° 03.....	223

RESUMEN

El trabajo de investigación denominado “*DISTORSIONES EN EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL: HACIA UNA SOLUCIÓN ECLÉCTICA PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA*” aborda la situación problemática de las desnaturalizaciones o distorsiones en el tratamiento legislativo que se han venido configurando en la normatividad de la negociación colectiva en el sector público en nuestro país en materia económica salarial para luego afrontar la tarea de reformular dicho tratamiento legislativo y proponer una alternativa legal intermedia que regule de manera equilibrada dicha materia.

En efecto, de las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276, Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), Decreto de Urgencia N° 014-2020 y las normas de presupuesto del sector público que se emiten cada año (2006 – actualidad), se han venido regulando las disposiciones legales respecto de la negociación colectiva (en adelante, NC) en el sector público en materia económica salarial, las cuales tenían un enfoque de protección excesiva del principio de equilibrio presupuestal, toda vez que con dichas normas se han venido limitando o menoscabando los derechos colectivos pertenecientes a los servidores del Estado en relación a negociar razonable o racionalmente incrementos remunerativos o compensaciones económicas.

Por otra parte, tenemos que la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), viene regulando las normas legales vigentes sobre la NC en el sector público en materia salarial, las cuales en este caso tienen un enfoque de mayor protección hacia los servidores que prestan servicios en la Administración Pública respecto de sus derechos colectivos a negociar incrementos remunerativos o compensaciones económicas, toda vez que con dichas disposiciones se ha hecho prevalecer dicho derecho colectivo por encima del principio de equilibrio presupuestal del Estado, aspectos que han sido tratados en el presente trabajo de investigación.

Asimismo, si bien mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, se aprobaron los “Lineamientos para la implementación de la LNCSE” (en adelante, los Lineamientos de la LNCSE), ello no habría cumplido con las expectativas legales de poder nivelar el principio de equilibrio presupuestal a la posición preeminente en la que se encuentra el derecho de NC en material salarial de los servidores del Estado, dado por la LNCSE, por cuanto dichos lineamientos estarían implementando de manera improvisada determinadas disposiciones (como es el caso de un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020” mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos”, carencia del plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, variación de los plazos del procedimiento de negociación, entre otros) que contravendrían la LNCSE, norma con rango de ley; aspectos que han sido tratados a detalle en el presente trabajo de investigación.

Es así que, luego analizar y desarrollar en el presente trabajo de investigación determinadas variables como las de *A) El derecho de negociación colectiva - en materia salarial – en el sector público, B) El principio de equilibrio presupuestal; y C) La ponderación constitucional del derecho de negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestal*; se puede concluir que la solución del problema tendría que materializarse en una nueva propuesta o fórmula legislativa que consista en la emisión de una nueva ley idónea (o en defecto de ello, una modificación normativa) que contenga disposiciones legales para una regulación equilibrada de la NC del sector público, en el sentido de nivelar el principio de equilibrio presupuestal (en adelante, PEP) del Estado a la posición casi elevada en la que se encuentra actualmente el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado.

Con el citado proyecto de ley como propuesta de solución, se regularían disposiciones sobre la autonomía sindical de las organizaciones sindicales (lo que implica la restitución legal de la vigencia de los derechos de sindicación y huelga de la LSC, para fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el procedimiento de negociación colectiva; el acceso previo a información y elementos necesarios de naturaleza económico y de naturaleza social con la finalidad de poder arribar a un acuerdo o negociación en condiciones de igualdad

con la entidad empleadora); y disposiciones que salvaguardarían el PEP (lo que implica la emisión de un Informe Económico Financiero - IEF, a cargo de un tercero - empresa privada - y oficializado por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, en la determinación del nivel idóneo de negociación colectiva: centralizado y/o descentralizado); aspectos que resultan fundamentales para una regulación equilibrada e idónea de la NC en el sector público a la que se aspira con dicha propuesta, máxime cuando cumplen con el debido análisis ponderación constitucional.

De este modo, con el análisis efectuado y las disposiciones legales del proyecto de ley como solución, se estaría regulando de una manera más idónea y equilibrada a la NC en el sector público, por cuanto se estaría tutelando y garantizando el derecho colectivo de las organizaciones sindicales y, a su vez, el interés público mediante la protección del PEP; pues dicha propuesta no solo se orienta al cumplimiento de un mandato del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) junto con su jurisprudencia (contenida en las sentencias “Caso Ley de Presupuesto” “Caso Ley del Servicio Civil” y “Casos Negociación Colectiva”), sino también a observar de manera irrestricta los parámetros establecidos por la Comisión de Expertos de la Organización Internacional de Trabajo y los respectivos convenios de dicho organismo internacional sobre el tratamiento de la negociación colectiva en la Administración Pública.

Palabras claves: distorsiones legislativas, negociación colectiva, compensaciones económicas, equilibrio presupuestal, proyecto de ley, restitución legal, informe económico financiero, ponderación constitucional.

ABSTRACT

The research work called "DISTORTIONS IN THE LEGISLATIVE TREATMENT OF COLLECTIVE BARGAINING IN THE PUBLIC SECTOR IN SALARY MATTERS: TOWARDS AN ECLECTIC SOLUTION FOR A BALANCED REGULATION" addresses the problematic situation of denaturalizations or distortions in the legislative treatment that have been taking shape in the regulations of collective bargaining in the public sector in our country in wage economic matters to then face the task of reformulating said legislative treatment and proposing an intermediate legal alternative that regulates said matter in a balanced manner.

In fact, from the regulations of Legislative Decree No. 276, Law No. 30057, Civil Service Law, Emergency Decree No. 014-2020 and the annual budget laws of the public sector (2006 - current), have been regulating the legal provisions regarding collective bargaining in the public sector in salary economic matters, which had an approach of excessive protection of the principle of balanced budget, since with these regulations they have been limiting or undermining the collective rights belonging to the servants of the State in relation to reasonably or rationally negotiating salary increases or financial compensation.

On the other hand, we have that Law No. 31188, Law of Collective Bargaining in the State Sector, has been regulating the current legal provisions on collective bargaining in the public sector in salary matters, which in this case have a more protective approach. Towards the servants who provide services in the Public Administration with respect to their collective rights to negotiate salary increases or economic compensation, since with these provisions said collective right has prevailed over the principle of balanced budget of the State, aspects that have been treated in this research work.

Likewise, although Supreme Decree No. 008-2022-PCM approved the "Guidelines for the implementation of Law No. 31188, Law on Collective Bargaining in the State Sector", this would not have met the legal expectations of power level the principle of balanced budget to the preeminent position in which

the right to collective bargaining in salary material of public servants is found, given by Law No. 31188, since these guidelines would be implementing certain provisions in an improvised manner (such as the case of a report similar to the "financial economic report of the D.U. No. 014-2020" by means of a lower-ranking norm embodied in "guidelines", lack of the term for which the aforementioned economic report would be issued, variation of the terms of the procedure of negotiation, among others) that would contravene Law No. 31188, a regulation with the force of law; aspects that have been treated in detail in this research work.

Thus, after analyzing and developing in this research work certain variables such as A) The right to collective bargaining - in salary matters - in the public sector, B) The principle of budget balance; and C) The constitutional consideration of the right to collective bargaining and the principle of budget balance; It can be concluded that the solution to the problem would have to materialize in a new proposal or legislative formula that consists of the issuance of a new suitable law (or failing that, a regulatory modification) that contains legal provisions for a balanced regulation of trading of the public sector, in the sense of leveling the principle of balanced budget of the State to the almost elevated position in which the right to collective bargaining in salary matters of Public Administration servants currently finds itself.

With the aforementioned bill as a proposed solution, provisions on the trade union autonomy of trade union organizations would be regulated (which implies the legal restitution of the validity of the union and strike rights of Law No. 30057, Civil Service Law , to strengthen trade union organizations in the collective bargaining procedure; prior access to information and necessary elements of an economic and social nature in order to be able to reach an agreement or negotiation under conditions of equality with the employer entity); and provisions that would safeguard the principle of balanced budget (which implies the issuance of a Financial Economic Report - IEF, by a third party - private company - and made official by the Ministry of Economy and Finance - MEF, in determining the ideal level collective bargaining: centralized and/or decentralized); aspects that are fundamental for a balanced and suitable regulation of collective bargaining in

the public sector to which said proposal aspires, especially when they comply with the due constitutional weighting analysis.

In this way, with the analysis carried out and the legal provisions of the bill as a solution, collective bargaining in the public sector would be regulated in a more suitable and balanced way, since the collective right of the trade union organizations and, in turn, the public interest by protecting the principle of budget balance; because said proposal is not only oriented to the fulfillment of a mandate of the Constitutional Court together with its jurisprudence (contained in the sentences "Case of the Budget Law" "Case of the Civil Service Law" and "Cases of Collective Negotiation"), but also to observe unrestricted manner the parameters established by the Committee of Experts of the International Labor Organization and the respective agreements of said international organization on the treatment of collective bargaining in the Public Administration.

Keywords: legislative distortions, collective bargaining, economic compensation, budget balance, bill, legal restitution, financial economic report, constitutional weighting.

INTRODUCCION:

El presente trabajo de investigación realiza un análisis de la normatividad que se ha venido regulando sobre la NC en el sector público, la cual tiende aparentemente a proteger con mayor énfasis el PEP del Estado, respecto del derecho de NC del que gozan los servidores del Estado; y, en otros casos, se pretende hacer prevalecer dicho derecho colectivo por encima del PEP.

En efecto, como antecedente a lo señalado, el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones (artículo 44°), las normas de presupuesto del sector público que se emiten cada año (desde el año 2006 a la actualidad) y la LSC (en adelante, LSC) (artículo 42°) han venido restringiendo en el sector público el otorgamiento de compensaciones económicas e incrementos remunerativos mediante el mecanismo de la NC, lo cual impedía a los servidores del Estado ejercer plenamente su derecho a negociar colectivamente.

Siendo así, en relación a las demandas de carácter inconstitucional contra la LSC (STC Exps. N° 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC), el TC mediante sentencia declaró inconstitucional la prohibición de negociar compensaciones económicas en el Estado y, en consecuencia, dispuso que se regulara a través de norma con rango de ley la NC en el Sector Estatal; para lo cual, posteriormente, se emitieron diversos proyectos de ley en ese sentido durante los periodos 2017 y 2019, sin embargo, ninguno de ellos fue materializado en ley expresa.

De este modo, en el marco de las prerrogativas legislativas que asumió el Poder Ejecutivo en el contexto de la conformación de un nuevo Congreso de la República (periodo 2020-2021), con fecha 23 de enero de 2020, el Poder Ejecutivo tuvo a bien aprobar y publicar el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (en adelante DU N° 014-2020), el cual establece disposiciones de carácter general y necesario para la negociación colectiva en el Estado (vigente desde el 24 de enero de 2020); el cual contiene disposiciones orientadas al procedimiento de

NC en la Administración Pública del Perú en materia salarial a partir de la protección del PEP del Estado.

No obstante, diversas organizaciones sindicales y jurisperitos en materia de derecho colectivo de trabajo habían venido cuestionando dicha norma toda vez que consideraban que la misma atentaba contra la naturaleza jurídica y constitucional del derecho a la NC y, por ende, demandaron su inconstitucionalidad a fin de pretender su expulsión del ordenamiento jurídico; por lo que dicha situación conlleva a que se haga necesaria una revisión y evaluación de esa normatividad a fin de realizar una reformulación en su tratamiento legislativo.

En consecuencia, a partir de lo señalado, el Congreso de la República (periodo enero 2020 – julio 2021), mediante la Ley N° 31114 (en vigor desde el 24 de enero de 2021) derogó el DU N° 014-2020; sin embargo, dicho hecho no solucionó el tema materia de la presente investigación, pues dicha actuación del congreso trajo como consecuencia nuevamente la configuración de un vacío legal. Aunado a ello y sin perjuicio de dicha derogación, el TC mediante su sentencia contenida en el Expediente N° 00003-2020-PI “*Caso de la Negociación Colectiva en el Sector Público*”, de fecha 7 de enero de 2021, declaró – extemporáneamente - infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el DU N° 014-2020 en la mayor parte de los extremos cuestionados de dicha norma.

Posteriormente, con fecha 02 de mayo del 2021, entró en publicación la LNCSE constituyéndose en el nuevo marco legal del procedimiento de NC en el Estado. En efecto, si bien con la LNCSE se ha salvaguardado más el derecho a la NC, el PEP se habría debilitado bastante por cuanto el contenido normativo de esa ley no ha regulado la observancia de un informe de carácter económico financiero, ni de manera referencial. Aunado a ello, se habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y huelga por cuanto la LNCSE derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la derogación o expulsión del ordenamiento jurídico de las disposiciones en materia

de NC (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE). Dicha ley fue demandada constitucionalmente ante el TC, en el proceso contenido en el Expediente N° 00018-2021-PI/TC denominado “*Caso de la negociación colectiva en el sector público III*”, teniéndose como resultado que la demanda se declaró inconstitucional, por lo que dicha norma continua vigente y surtiendo efectos dentro del ordenamiento jurídico.

Por último, mediante Los Lineamientos de la LNCSE, si bien se ha tratado de subsanar aquello que la LNCSE no había contemplado en su contenido con aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público” (numeral 13.4), además de otros “informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva” (numerales 13.2 y 13.3); lo cierto es que dicho decreto que ha aprobado los citados lineamientos estaría desnaturalizando la referida LNCSE (denominada en el “mundo jurídico peruano” como la “Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones”) (Gestión, Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones se mantiene, tras decisión del TC, 2021) por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020”, ello mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos”, no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para las organizaciones sindicales como parte del procedimiento, vulnerándose de esta manera la buena fe comercial ante tal situación. Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento para negociar colectivamente ya contemplados por la LNCSE, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma reglamentaria aprobada por D.S. N° 008-2022-PCM y el artículo 13° (numeral 13.2) de la LNCSE en relación a la presentación del pliego de reclamos; entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

Es así que mediante la presente investigación se pretende identificar los desaciertos que se han venido dando en el marco regulatorio de la NC en el sector público en materia de compensaciones económicas respecto de su inclinación de priorizar más el PEP por encima de la NC de los servidores del Estado o de hacer prevalecer dicho derecho colectivo por encima del PEP; a fin de establecer una alternativa legislativa que consista en una regulación equilibrada de la NC del sector estatal, en el sentido de nivelar de manera correcta el PEP del Estado a la posición en la que se encuentra el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado, o viceversa (de darse el caso), a efectos de proteger el interés general.

PRIMERA PARTE

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Mediante el presente se desarrollará el tema materia del trabajo de investigación, los objetivos del mismo, lo justificante de su elaboración y el contenido de la propuesta de solución que se planteará en el presente.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA O SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

1.1. Presentación del tema y del problema

La temática a desarrollar en el presente trabajo viene a ser las distorsiones que se presentan en el tratamiento legislativo de la NC en el sector público en materia salarial.

En efecto, como premisa, debe indicarse que de acuerdo al marco legal que regula los derechos colectivos, entre ellos la posibilidad de negociar con el Estado, los servidores a través de los sindicatos de los diferentes regímenes laborales (Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057) han venido solicitando el incremento de remuneraciones y otros ingresos, así como la mejora en las condiciones de trabajo de contenido no económico.

No obstante, las entidades públicas, amparándose en las normas del régimen laboral público del servidor y/o de las normas de presupuesto del sector público que se emiten cada año, han prohibido otorgar mediante el mecanismo o vía de la NC todo tipo de ingresos o compensaciones económicas. En efecto, mediante el Decreto Legislativo N° 276 (artículo 44°), las normas de presupuesto del sector público que se emiten cada año (desde el año fiscal 2006 a la actualidad) y la LSC (artículo 42°) se había proscrito el otorgamiento de compensaciones económicas e incrementos remunerativos mediante dicho mecanismo legal.

En suma, el Estado ha dictado normas que han restringido el otorgamiento de incrementos o reajustes remunerativos o de ingresos, es decir la prohibición a las organizaciones sindicales de poder negociar de manera colectiva compensaciones económicas, lo cual podría no ser suficiente ni satisfactorio para los servidores del Estado, toda vez que alegarían una afectación al ejercicio de sus derechos colectivos.

Tales situaciones que reflejan una restricción al derecho fundamental de la NC, trajeron como consecuencia la interposición de varias demandas de carácter inconstitucional respecto de la LSC, respecto de dicho extremo.

Así, la sentencia del TC respecto del “Caso Ley del Servicio Civil”, Expedientes N°s 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008- 2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (en adelante, STC caso LSC) declaró inconstitucional los extremos de las disposiciones de la LSC, y su Reglamento General, cuya aprobación fue por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que prohibían la NC sobre compensaciones económicas y otros relacionados (Fund. 169 y 171); y, en consecuencia, incitó al Poder Legislativo que apruebe mediante ley expresa la regulación integral de la NC en el Estado.

Para tal efecto, el TC (en adelante, TC) en su “STC caso LSC” estableció como parámetros o lineamientos (fundamentos 177 al 193) para poder regular la NC en el Estado en materia salarial (STC caso LSC, 2016).

Ahora bien, entre los periodos 2016 y 2019 el anterior Congreso de la República presentó diversos proyectos de ley sobre la materia, sin embargo, ninguno de los referidos proyectos prosperó en la manifestación y existencia de la normatividad que se encargaría de regular la NC en el Estado en materia salarial. No obstante, a inicios del ejercicio 2020, el Ejecutivo en el marco de sus facultades legislativas, promulgó el DU N° 014-2020, el cual constituía la última norma vigente que regulaba las disposiciones genéricas sobre la NC en el sector público.

Siendo así, del contenido del DU N° 014-2020, se pudo advertir la implementación obligatoria de determinadas disposiciones que obedecían a materias presupuestales, tales como la emisión de un Informe Económico Financiero cuya inobservancia acarrearba sanción de nulidad (artículo 6°, numeral 6.4), la presentación de pliegos de reclamos condicionado a los comicios electorales a nivel nacional, regional y local (artículo 5°, numeral 5.2), revisión de las convenciones colectivas y laudos arbitrales emitidos antes de la vigencia de la citada norma (Primera Disposición Complementaria Transitoria), arbitraje para un solo nivel de negociación (artículo 7°, numeral 7.2.1) y registro de árbitros bajo la dirección de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR (artículo 8°), entre otros aspectos; lo que implicó una excesiva protección al PEP.

Fue así que el nuevo Congreso de la República (periodo enero 2020 – julio 2021), mediante la Ley N° 31114 (vigente desde el 24 de enero de 2021) expulsó del ordenamiento jurídico el DU N° 014-2020; hecho que no solucionó el tema materia de investigación, pues dicha actuación del congreso trajo como consecuencia nuevamente la configuración de un vacío legal en lugar de emitir otra ley que se ajustara a los lineamientos sobre “la formulación legal de la NC en el sector público” señalados por el TC.

Sin perjuicio de lo anterior, el TC a través de su sentencia comprendida en el Expediente N° 00003-2020-PI “*Caso de la Negociación Colectiva en el Sector Público*”, de fecha 7 de enero de 2021, desestimó la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del DU N° 014-2020 en la mayor parte de sus extremos cuestionados. Solo la demanda se declaró fundada en parte y, en consecuencia, se declaró inconstitucional el extremo de lo regulado en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del citado decreto de urgencia.

Por ende, esta última norma que regulaba la NC en el Estado (DU N° 014-2020), respetándose la constitucionalidad en la mayoría de sus extremos, no se habría ajustado del todo a lo encomendado por el TC, lo que evidenciaba – en parte - la continuación de ciertas restricciones al derecho a la NC de los

servidores del Estado en el sentido de que estos se estaban viendo afectados en su autonomía negociadora, toda vez que no contaban con una mínima participación en el procedimiento de NC sobre compensaciones económicas, aspecto que es exigido por las propias normas de la Organización Internacional de Trabajo. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, Comisión Expertos CEACR) denominado “La Negociación Colectiva en la administración Pública, un camino a seguir” señaló que resultan compatibles con los convenios las normas en materia legislativa que facultan al órgano de competencia presupuestaria para fijar o establecer un «abanico» salarial que pueda ser utilizado de referencia a los acuerdos materia de negociación; así como las normas o disposiciones que le autorizan regular o implementar una «asignación» presupuestaria global fija. Así, dicha Comisión CEACR establece que en ambos casos tanto el empleador como la organización sindical pueden realizar la negociación de las cláusulas de índole o naturaleza pecuniaria o normativa. De igual modo, destaca la viabilidad de las normas que otorgan el beneficio de participación en las NC conjuntamente con la empleadora, a las autoridades del Estado que ostenten facultades y atribuciones responsables en materia financiera, ello siempre y cuando se deje un espacio sustancialmente significativo a la NC. Por último, la Comisión finaliza señalando que resulta primordial, sin embargo, que las organizaciones sindicales (y sus respectivos trabajadores) puedan ejercer su derecho de participación de forma significativa y plena en la dilucidación de este marco global de NC; para lo cual deben necesariamente tener a su disposición todas las informaciones de carácter presupuestario, financiero o de distinta índole que les permita analizar la coyuntura con conocimiento pleno. (OIT, 2013). En ese sentido, lo señalado anteriormente mostraba una prevalencia casi extrema del PEP –basado en el interés público - respecto del derecho a la NC de los servidores del Estado en el extremo de pactar colectivamente compensaciones económicas.

Por otro lado, con fecha 02 de mayo del 2021, fue publicada la LNCSE, de cuyo contenido normativo se puede advertir que el PEP se habría debilitado bastante debido a la ausencia de regulación sobre la observancia de un informe económico financiero. Aunado a ello, se habría dejado sin marco legal a los

derechos de sindicación y huelga por cuanto la LNCSE derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la derogación o expulsión del ordenamiento jurídico de las disposiciones en materia de NC (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE). Dicha ley fue demandada constitucionalmente ante el TC, en el proceso contenido en el Expediente N° 00018-2021-PI/TC denominado “*Caso de la negociación colectiva en el sector público III*”, teniéndose como resultado que la demanda se declaró inconstitucional, por lo que dicha norma continua vigente y surtiendo efectos dentro del ordenamiento jurídico.

Por último, mediante Los Lineamientos de la LNCSE, si bien se ha tratado de subsanar aquello que la LNCSE no había contemplado en su contenido con aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público” (numeral 13.4), además de otros “informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva” (numerales 13.2 y 13.3); lo cierto es que dicho decreto que contiene los citados lineamientos estaría desnaturalizando la referida LNCSE (denominada en el “mundo jurídico peruano” como la “Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones”) (Gestión, Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones se mantiene, tras decisión del TC, 2021) por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020”, ello mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos”, no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para las organizaciones sindicales como parte del procedimiento, vulnerándose de esta manera la buena fe comercial ante tal situación. Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento de negociación ya contemplados por la LNCSE, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma reglamentaria (*la presentación primigenia de los pliegos de reclamos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el 21 de enero del 2022*) y el artículo 13° (numeral 13.2) de la LNCSE en relación a la

presentación del pliego de reclamos (*La presentación del proyecto de convención colectiva se da ante la entidad pública desde el **1 de noviembre hasta el 30 de enero del siguiente año***); entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

De este modo, los aspectos señalados reflejan las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo sobre la normatividad de la NC del Estado en materia salarial, lo cual requiere de manera urgente una revisión sobre el particular a fin de realizar una reformulación en su nuevo tratamiento legislativo.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

- **PROBLEMA PRINCIPAL:** ¿Cuáles son las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial?
- **PROBLEMA SECUNDARIO:** ¿Resulta necesario que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal?

Las distorsiones en el tratamiento legislativo de la NC en el Estado en materia salarial que se han venido dando en nuestro país hasta la actualidad, se derivan de los aspectos ya reseñados en el numeral 1.1. del presente trabajo de investigación.

En efecto, un claro ejemplo de lo señalado lo constituía justamente la emisión del Decreto Legislativo N° 014-2020, norma mediante la cual se pretendió aparentemente salvaguardar de manera excesiva el PEP del Estado, por encima del derecho de NC del que gozan los servidores del Estado, lo cual continuaba ocasionando un estado de indefensión de los referidos servidores respecto a la garantía o protección de dicho derecho fundamental. Otro ejemplo, la LNCSE (norma vigente), mediante la cual, si bien por un lado se está otorgando un mayor espacio tutelar al derecho de NC; por el otro se estaría afectando el PEP del Estado por cuanto el contenido normativo de esta ley no ha regulado la observancia de un informe económico financiero, ni de manera referencial (aspecto que tampoco se solucionó de manera correcta con los Lineamientos de la LNCSE).

Es así que para efectos de absolver las presentes interrogantes que derivan del problema materia de investigación, se analizará en qué consiste la brecha existente entre el PEP y el derecho de NC y qué aspectos indispensables de dicho derecho (que obedezcan a las recomendaciones del TC y de las normas de la OIT) se deben considerar e incorporar en el nuevo tratamiento legislativo de la NC en el Estado en materia salarial, a fin de plantear una o algunas propuestas de solución debidamente fundamentadas.

Asimismo, se revisará y evaluará uno de los problemas más impactantes que ostentan las organizaciones sindicales para poder negociar colectivamente las compensaciones económicas luego de la abolición del DU N° 014-2020 y a partir de lo que resolvió la sentencia del TC “Caso Negociación Colectiva del Sector Público”, contenida en el Expediente N° 00003-2020-PI/TC (en adelante, STC caso NC), a fin de identificar la necesidad urgente de emitir **una ley más idónea** sobre dicha materia siguiendo conjuntamente, esta vez, las recomendaciones del propio TC (en sus pronunciamientos sobre el particular) y de la OIT, a fin de terminar con la continuación de estas distorsiones en el tratamiento legislativo de dicha materia.

Aunado a ello, como se señaló anteriormente, la LNCSE habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y huelga por cuanto dicha Ley derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la derogación de las disposiciones en materia de NC (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE); aspecto que de alguna manera debilita el derecho de NC por cuanto este forma parte de los derechos de sindicación consagrados en la Constitución Política del Estado; asimismo, la derogación del derecho de huelga en el Estado (que se encontraba regulada en la LSC) tiene un impacto o incidencia en el procedimiento de NC por cuanto ante la falta de acuerdos en la fase del trato directo y posteriormente en la fase conciliatoria, no existía la opción de ejercer el derecho constitucional de huelga para los servidores del Estado, con las particularidades que existen en la Administración Pública y la prestación de servicios públicos, pues únicamente para tratar de enmendar ese error de la LNCSE, se hizo remisión legal expresa

para que dicho derecho de huelga sea aplicado de acuerdo a las disposiciones reguladas sobre el particular en Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR(en adelante , TUO de la LRCT); aspectos que serán materia de pronunciamiento en el presenta trabajo de investigación a fin de otorgar solución a estos puntos para conseguir la restitución de dichos derechos constitucionales que están vinculados estrechamente a la NC.

Por otra parte, se mostrará evidencias y estadísticas desarrolladas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), respecto a la suscripción de convenios colectivos y laudos arbitrales sobre la dación de compensaciones de carácter económica y aumentos de carácter salarial en el Estado que habrían vulnerado el PEP como consecuencia de la restricción al ejercicio pleno del derecho de NC regular sobre dicha materia a través de los años; aspecto que a futuro deberá evitarse precisamente con la formulación de una regulación ecléctica y equilibrada sobre la materia.

1.3. HIPOTESIS

HIPÓTESIS PRINCIPAL

- Existe en la legislación peruana distorsiones jurídicas referentes al tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial, los cuales requieren algunos cambios legislativos para una mejor regulación.

HIPÓTESIS SECUNDARIA

- Existe la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar normativamente el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el PEP.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. Objetivo General

- Determinar las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial a partir del análisis jurídico y práctico a fin de proponer los cambios legislativos que resulten pertinentes.

1.4.2. Objetivo Específico

- Determinar la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el PEP.

1.5. METODOLOGÍA APLICADA

- **Tipo de Investigación metodológica**

Sobre el particular, en relación a la estructura del presente trabajo de investigación, esta pertenece a la de una tesis de tipo jurídico – normativo (no exegética). En efecto, el presente trabajo se caracteriza por ser un estudio de método descriptivo-analítico, por la cual se pretende describir y analizar las normas restrictivas que han venido regulando la NC en el sector público en materia salarial, con la finalidad de determinar las distorsiones que se presentan respecto al tratamiento legislativo sobre dicha materia. Asimismo, se encuentra presente un breve estudio comparativo con la finalidad de establecer las identidades, similitudes y diferencias entre los sistemas jurídicos que regulan la materia de estudio.

Se encuentra comprendido como diseño de la investigación un tema en específico, el planteamiento de un problema delimitado, y la propuesta de solución sustentada; así como las respectivas consecuencias, beneficios, conclusiones y recomendaciones.

- **Técnicas de investigación**

En la presente investigación se utilizaron las técnicas típicas para este tipo de investigación (Quiroz, 1998), tales como:

- a) **Análisis documental:** Respecto de esta técnica, es de señalar que se han revisado y estudiado diversos libros, artículos y revistas de varias autorías; también se tuvo la oportunidad de revisar la legislación comparada, posiciones doctrinarias sobre la materia (derecho laboral público), proyectos normativos del legislativo, y otros trabajos de investigación. De igual modo, resulta menester señalar que se pudo revisar libros y artículos en materia económica, así como los principios de autonomía colectiva, probidad presupuestaria y equilibrio

presupuestal generalmente aceptados en nuestro ordenamiento jurídico vigente.

- b) **Entrevista:** En relación a esta técnica, se ha realizado una entrevista de manera virtual, mediante la plataforma Zoom, a don Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, ello para conocer su opinión en relación al carácter económico de la NC en el Estado, en función a las preguntas que elaboró el suscrito.
- c) **Búsqueda en internet:** Sobre esta técnica, con el uso de las herramientas digitales de las plataformas de internet se tiene por finalidad emplear este mecanismo a efectos de conocer los sistemas jurídicos foráneos o extranjeros para así poder averiguar con mayor certeza sobre el tema a investigar.

1.6. MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA PRINCIPAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS PRINCIPAL
¿Cuáles son las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial?	Determinar las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial a partir del análisis jurídico y práctico a fin de proponer los cambios legislativos que resulten pertinentes.	Existe en la legislación peruana distorsiones jurídicas referentes al tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial, los cuales requieren algunos cambios legislativos para una nueva mejor regulación.

PROBLEMA SECUNDARIO	OBJETIVO ESPECÍFICO	HIPÓTESIS SECUNDARIA
¿Resulta necesario que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar normativamente el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal?	Determinar la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar normativamente el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal.	Existe la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se efectúen las precisiones necesarias para para equilibrar normativamente el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal.

1.7. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación encuentra su justificación en el hecho de que las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la NC en el sector público en materia salarial en nuestro país, no generan seguridad jurídica y afectan en mayor dimensión la esfera jurídica de los servidores del Estado.

Así, las constantes restricciones legales a la NC en el sector público en materia salarial a lo largo de los años, ha ocasionado que las organizaciones sindicales recurran a otros mecanismos legales (laudos arbitrales) para satisfacer sus peticiones en materia de compensaciones económicas e incrementos remunerativos; problema que se generó precisamente por no existir una regulación legal razonable y equilibrada sobre el particular que armonice el PEP y el derecho de la NC de los servidores del Estado.

El problema señalado se agravó cuando se derogó el DU N° 014-2020 (norma que regulaba la NC en el sector público) ocasionando -en ese momento - un vacío legal de nuevo que, probablemente, influya en las organizaciones sindicales a recurrir otra vez a dichos mecanismos legales (laudos arbitrales) a fin de que logren satisfacer sus demandas colectivas económicas, lo cual terminaría por vulnerar las normas de presupuesto.

Aunado a ello, con la LNCSE se desconoce la observancia del PEP por cuanto el contenido normativo de esa ley no ha regulado la observancia de un informe económico financiero, ni de manera referencial. Asimismo, dicha ley habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y de huelga por cuanto la LNCSE derogó de manera expresa el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la derogación de las disposiciones en materia de NC (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE).

Asimismo, mediante Los Lineamientos de la LNCSE, norma que ha aprobado los Lineamientos para la implementación de la LNCSE, si bien se ha

tratado de subsanar aquello que la LNCSE no había contemplado en su contenido con aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público” (numeral 13.4), además de otros “informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva” (numerales 13.2 y 13.3); lo cierto es que dicho decreto que aprobó los citados lineamientos estaría desnaturalizando la referida LNCSE (denominada en el “mundo jurídico peruano” como la “Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones”) (Gestión, Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones se mantiene, tras decisión del TC, 2021) por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020”, ello mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos”, no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para las organizaciones sindicales como parte del procedimiento, vulnerándose de esta manera la buena fe negocial ante tal situación. Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento de negociación ya contemplados por la LNCSE, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma reglamentaria (*la presentación primigenia de los pliegos de reclamos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el **21 de enero del 2022***) y el artículo 13° (numeral 13.2) de la LNCSE (*La presentación primigenia proyecto de convenio colectivo se da ante la entidad pública desde el **1 de noviembre hasta el 30 de enero del siguiente año***) en relación a la presentación del pliego de reclamos; entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

En ese sentido, como bien ya se ha mencionado en los párrafos anteriores, a través del presente trabajo de investigación se analizará dicha situación a fin de realizar cambios legislativos sobre el particular y proponer una nueva fórmula legal que permita un equilibrio entre la NC de los servidores del Estado y el PEP a fin de salvaguardar el interés general, para lo cual se recurrirá

a los lineamientos y recomendaciones dados por el TC y la OIT sobre dicha materia.

Por último, resulta menester señalar que con la propuesta de solución normativa que se otorgue con el presente trabajo de investigación, no se trataría de desconocer un aspecto para poder satisfacer el otro, es decir, el fin no es desconocer la observancia del PEP para poner por encima de ello el derecho de NC en material salarial de los servidores del Estado, ni hacer lo contrario; sino es tratar de equilibrar dicho derecho colectivo y el PEP a un solo nivel o posición, para efectos de que se garantice la plena observancia de ambos aspectos, logrando así la satisfacción del invocado interés general.

SEGUNDA PARTE

II. CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN / MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Al respecto, si bien en el presente trabajo de investigación se ha establecido que el problema consiste en la distorsión del tratamiento legislativo que ha venido regulando la NC en el sector público (en materia salarial, en específico); resulta necesario abordar las causales y antecedentes del citado problema, como una suerte de análisis que va de lo general a lo particular, para efectos de poder llegar a la propuesta de solución correspondiente aplicable a este caso.

2.1.1. La situación del empleo público en América Latina y en el derecho comparado: los casos de España y Francia

En primer lugar, para fines del presente trabajo de investigación, resulta oportuno explicar la situación del empleo público en América Latina en general y su comparación con las situaciones del empleo en la legislación española y francesa como parte del contexto internacional sobre dicha materia.

Al respecto, es de recordarse que, en todo marco constitucional, constituye deber esencial del Estado salvaguardar la plena vigencia de los derechos fundamentales hacia la ciudadanía, protección que comprende irrestrictamente al personal que presta servicios públicos.

Bajo dicha lógica, se puede entender que las leyes que el Estado emita en materia de empleo público, no pueden darse al margen del marco constitucional y de las normas internacionales que protegen los derechos de las personas, esto es de los servidores del Estado. De este modo, podría concluirse que ningún Estado puede vulnerar o colisionar seriamente el respeto irrestricto

a los derechos fundamentales o derechos humanos, si vulnera los derechos de sus propios trabajadores.

Teniéndose en cuenta esa premisa, a modo de síntesis corresponde abordar las situaciones particulares del empleo público en los ordenamientos jurídicos de España y Francia a fin de poder hallar algunas las similitudes con nuestra legislación para poder tener claro el panorama de las causales y antecedentes del problema propuesto en el presente trabajo de investigación.

- **La situación del Empleo Público en España**

Al respecto, en referencia a la configuración jurídica de las relaciones laborales de empleo público en la legislación española, se tiene que, en principio, que la base legal que regula al personal que labora en sector estatal, como también es el caso de los “empleados públicos” que laboran allí mismo; es el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre de 2015. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en los aspectos o vacíos legales de dicha norma, resultará de aplicación supletoria o por remisión la legislación laboral común y los convenios colectivos de aplicación, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la EBEP.

Ahora bien, teniéndose en cuenta lo anterior, en cuanto a la situación del empleo público español debe señalarse que en el *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, el modelo de empleo público de España padece de algunos defectos relevantes; los cuales se encuentran directamente relacionados con la solidez del régimen jurídico de la función pública, la lenta política del sistema y la disminución de lo producido como resultado (Sánchez, 2011).

El mencionado autor señala que como característica del régimen de empleo público español a lo largo del tiempo, se pueden advertir que los referidos factores de rigidez son cuantiosos y pueden observarse como una expresión del

gremialismo y corporativismo, esto es, las sólidas garantías de permanencia en el trabajo y en el puesto de labores, los privilegios reconocidos y de algunas sinecuras y poco espacio significativo para el desarrollo profesional de carácter individual. Asimismo, afirma que de forma simultánea esa solidez del régimen legal del empleo público español ha sido de antaño y es en la concepción de muchos funcionarios una defensa contra los insistentes intentos de hacer política sobre el particular, esto es, de recurrir al uso de clientelar el empleo público. Además de los dos problemas presentados, señala que existe uno más gravoso en el fondo: la insignificante productividad de naturaleza administrativa, que estaría encareciendo el hecho de prestar los servicios públicos y ello afecta — en determinados tiempos de crisis, sobre todo— al presupuesto público estatal.

De igual modo, recalca que en el Informe de la citada Comisión se ha podido advertir los efectos de esa situación; siendo el primero de ellos, la ausencia de una planificación estratégica en materia de recursos humanos en la mayoría de Administraciones Públicas de España, lo que implica un trastorno frecuente en la cantidad del personal de la Administración Pública. De igual modo, señala que en las últimas décadas se ha visto conveniente enfrentar este problema con el trabajo de introducir legalmente convocatorias de empleo o trabajo en el ámbito público, el listado de puestos de trabajo y, posteriormente, los planes de trabajo, sin embargo, resulta muy desigual la publicidad de dicha oferta en las Administraciones Públicas, el listado de puestos o posiciones de empleo no se encuentran establecidas en algunas de ellas o constituyen mecanismos bastante formales y vinculados al régimen retributivo. En ese sentido, en los tiempos de apogeo se puede asistir a un reclutamiento regularmente no tanto improvisado de trabajadores nuevos, quienes en mayoría primero son contratados de manera temporal (cuyo porcentaje podría resultar excesivo) para posteriormente vincularse sea como funcionarios o trabajadores con contrato a plazo fijo o, en su defecto, como trabajadores con contrato de naturaleza indefinida. Culmina señalando que cuando el déficit público se intensifica se recurre a la congelación o paralización de la oferta de trabajo en el ámbito público y la disminución del índice de reposición de efectivos, de forma usualmente indiscriminada. (Sánchez, 2011)

De acuerdo con el citado autor, el siguiente factor de rigidez viene a ser la aproximada perspectiva general del régimen público o funcional del Derecho administrativo, ello en contraposición con la generalidad de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Así, en referencia a la modalidad de acceso habitual al empleo público —la oposición— implantada como aval general y esencial hace un tiempo, constituye de igual modo un elemento de rigidez, ello por la necesidad de que sea más ágil y célere el reclutamiento de efectivos que reclaman las actuales Administraciones. No obstante, señala que tal alternativa es frecuentemente un concurso-oposición organizado y orientado en pro del clientelismo político o sindical o el simple concurso que no guarda cauciones de igualdad para el acceso al empleo público o bien para ingresar a la calidad de funcionario público, por quienes fueron beneficiados con un contrato laboral que no guardaba las garantías de igualdad en el acceso. Sánchez Morón, en relación a la carrera pública, también advierte la configuración del mismo problema de manera aún más latente, pues explica que el concurso público de méritos se ha regulado de una forma tal que puede resultar, en muchos casos, contraproducente para poder realizar la selección del personal idóneo mejor.

Por su parte, en concordancia con lo anterior, uno de los graves problemas existentes en referencia al empleo público laboral español se da en torno al abuso de temporalidad de los contratos en este ámbito, afirmando que tal situación ya ha sido materia de análisis por parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), ello de conformidad con lo establecido en la Directiva 1999/70/CE, del Consejo de fecha 28 de junio de 1999, referente al Acuerdo Marco (AM) de la CES, la UNICE y el CEEP en lo que respecta al contrato de duración determinada (Ley 20/2021, de 28 de diciembre de 2021), de acciones inaplazables para la disminuir el carácter temporal en el empleo público (Vida, 2022).

Continuando con lo señalado, en cuanto a los derechos y obligaciones de los empleados estatales en España, el paradigma es de igual manera estricto con la particularidad de que esa relación de desigualdad existente entre

derechos y deberes se ha venido profundizando con el destaque de la NC, lo que trajo como consecuencia que el régimen estatutario tradicional se debilite, toda vez que frente a los pliegos de reclamos abusivos o exagerados de las organizaciones sindicales negociadoras, las autoridades políticas prefieren comúnmente llegar a acuerdos para mantener la paz social (SANCHEZ, 2011).

De la misma manera, el citado autor señala que el régimen de remuneraciones o el sistema retributivo es exageradamente pautado e igualitario, por cuanto se advierte una uniformidad de los complementos en las Administraciones Públicas y para cada conjunto profesional; y que, por el contrario, en base la debilidad negociadora de los gobernantes las distinciones retributivas se incrementan entre unas y otras Administraciones, lo que da a entender que las retribuciones, a equidad de grupo y puesto o posición de trabajo, sean substancialmente ascendentes en las Administraciones locales. Por último, señala que finalmente solo a través de las normas de presupuesto público pueden autorizarse – inclusive con la complejidad política del caso- restricciones o reducciones remunerativas en tiempos donde se configura alguna crisis de carácter económica o financiera, lo que pone en evidencia la poca o escasa utilidad de la NC en el empleo público para adecuar las condiciones de trabajo a las situaciones materia de cambios.

Ante ello en el referido *“Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”* se puede advertir que, para hacer frente a estos problemas de antaño, que se han agudizado periódicamente, se propusieron reformas las cuales consistían en adaptar el sistema tradicional de la función pública, con la salvaguarda de las garantías sustantivas contra el clientelismo y la politización, esto es garantizar la estabilidad, imparcialidad y acceso y carrera por méritos también al personal laboral. Otro aspecto rescatable de las propuestas del mencionado informe fue modernizar el sistema de empleo público español con el objetivo de poder lograr la eficacia y productividad de la Administración, con miras a crear un grupo profesional directivo, para así poder regular y controlar el aumento de personal temporal de confianza (en este caso política); los límites que se exigen a la

naturaleza temporal en el régimen del empleo del Estado, la acertada introducción de una carrera profesional caracterizada por la horizontalidad basada no en la antigüedad en el servicio, sino en la meritocracia; la alternativa de implementar la generalización de instrumentos efectivos de evaluación del desempeño; la posibilidad de adaptar las evaluaciones de ingreso al empleo público salvaguardando firmemente la objetividad y neutralidad de las unidades de selección de personal; la propuesta de la planificación de recursos humanos, etc.

No obstante, de acuerdo con Sánchez Morón, el problema identificado por la referida Comisión en su informe, consistió en que el establecimiento de la totalidad de esas reformas conllevaba una modificación de carácter bastante significativo de la cultura burocrática española; señalando que ello se ha podido verificar que a partir de la vigencia de esa Ley básica (EBEP) no se ha podido hacer casi nada en la Administración del Estado para desarrollar las propuestas aunque sí se han otorgado una ampliación en los días de vacaciones y permisos del personal del empleo público y al inicio se incrementaron las retribuciones, hasta que la crisis económica del déficit y de la deuda pública ha generado la obligación —desde mayo de 2010— de reducirlas sensiblemente. También señala que la profunda crisis económica que se dio en España ha afectado a la situación descrita anteriormente; lo que ha causado que se replanteen algunas propuestas que los lleva a una nueva situación. Señala que el primer resultado de la crisis económica es la posibilidad nula de continuar manteniendo el mismo sistema de empleo público con las mismas características o términos, pues afirma que, hasta la mitad del periodo 2010, el empleo público ha continuado aumentando en cantidad interesante— pese al establecimiento de un índice de reposición de efectivos muy riguroso en las normas de presupuesto público para el año 2009 y más aún para 2010 - y en el monto de las retribuciones. También señala que no solo se ha dado la reducción genérica de las remuneraciones del personal del empleo público español y se han congelado las nóminas para 2011 (con la advertencia de que tal estancamiento retributivo se alargue inciertamente, en base a las proyecciones económicas), sino que las distintas Administraciones

se han visto obligadas a implantar de forma más efectiva la restricción de la cantidad de nuevos ingresos de personal, incluidos las de personal temporal.

Estas medidas señaladas que respecto del empleo público o con directa incidencia en él se están tomando en cuenta por legisladores y autoridades, son, en general, medidas de ajuste. No obstante, de acuerdo con el mencionado autor, para salir con fuerza de la crisis actual y predecir un futuro más sostenible en el presupuesto público y en los mismos servicios públicos haría falta la implementación de reformas y no solo dichas medidas de ajuste. En efecto, señala que las reformas estructurales son medidas que la Unión Europea exige al sistema de empleo público español; medidas que se vinculan estrechamente a la competitividad de ese país, máxime en el ámbito público, y que serán igualmente adoptadas por las Administraciones Públicas para el régimen del empleo público. Finaliza señalando que el citado Informe de la Comisión de preparación del EBEP tomó en cuenta varias medidas oportunas, que no se han llegado a implementar fácticamente; asimismo, señaló los ejes de las reformas que deben llevarse a cabo con urgencia, como es el caso de que la politización tenga como frente a la profesionalidad, la rigidez tenga como frente a la flexibilidad, la improvisación tenga como frente a la planificación, y, lo esencial, que la concepción estática e igualitarista del empleo público tenga como frente a la meritocracia y estímulos adecuados.

Por último, la reforma del régimen jurídico laboral aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, contiene novedades que inciden directamente en la contratación de empleo público laboral, en específico en materia de contratos temporales. A su vez, se señala que en la materia la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, se dieron medidas necesarias para la reducir la temporalidad en el empleo público español, cuyo fin primordial es el dar respuesta a las exigencias trasladadas al país español por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en aras de cumplir la Directiva 1999/70/CE referente a las labores de duración de tipo determinada. Finalmente, señala que el conjunto de esta norma y la reforma laboral, tendría que ser el comienzo de una nueva

manera de gestionar y ordenar correctamente el empleo público laboral de España (Vida, 2022).

- **La situación del Empleo Público en Francia**

El sistema de función pública de Francia constituye, así como una de las instituciones del Derecho administrativo, un ejemplo a seguir por otras administraciones europeas.

Así, la parte más indispensable de la función pública francesa la constituye el cuerpo, el cual es concebido como el conjunto de funcionarios que ostentan vocación a los grados y que se regulan por el Estatuto existente sobre el particular. En el contenido del cuerpo, los funcionarios se encuentran agrupados por jerarquía de acuerdo a su grado o categoría personal, en el sentido de que el grado es el título que le otorga a su beneficiario uno de los empleos (puestos de trabajo) que se encuentran reservados al cuerpo (Parada, 2007).

La función pública francesa se caracteriza también por el enfoque que se da a la formación de los funcionarios, que ha llevado a un grado extraordinario a sus cuerpos superiores.

Debe señalarse que la inflexibilidad que el sistema de carrera ha ocasionado en relación a la función pública francesa — sea en función a que las necesidades de personal son más a comparación respecto de los funcionarios que nos muestra el sistema de selección, o sea debido a que existen posiciones o necesidades que no hallan el funcionario o el cuerpo idóneo para su desempeño — se ha remediado a través de la contratación de personal externo.

Ahora bien, dicha contratación temporal se presenta, no con relación al Derecho laboral, sino más al Derecho administrativo, para lo cual se aplican a dichos contratos normas similares a las del sistema de función pública; sin embargo, ello sin derecho alguno a la estabilidad laboral o condición de indeterminación y, en consecuencia, generándose los conflictos que surjan en

ese sentido a la jurisdicción administrativa, lo que ha ocasionado diversas tensiones en el sistema y obligados procesos de «titularización», esto es, la búsqueda de convertir «les contractuells» en funcionarios de carrera.

Atendiendo a lo señalado, de acuerdo a lo informado en Invertia - El Diario Económico de El Español, en los últimos años se postuló en Francia un nuevo intento de reforma con la finalidad de empezar a adecuar la gestión del empleo público al que existe en la empresa privada, pero con una cantidad mayor de personal contratado en reemplazo de funcionarios y la individualización o independización de salarios, lo cual constituye el objeto o finalidad de una reforma que Francia presentó en dicho contexto (Efe, 2019).

De este modo, de lo que se puede rescatar aquí con fines de comparar con la situación del empleo público español en cuanto a sus propuestas de reformas es mejorar la calidad del empleo público atacando la problemática estructural de cada sistema legislativo laboral a fin de poder mejorar los servicios de calidad a la ciudadanía; aspectos que también no son ajenos a la situación del empleo público peruano, lo cual se desarrollará en los siguientes puntos, sin antes revisar el caso de América Latina.

- **La situación contemporánea del Derecho de Trabajo en América Latina**

El contexto en la actualidad en materias económicas y sociales de inequidad y desigualdad nos hace retroceder históricamente al siglo pasado con graves consecuencias, como lo es la ruta no reversible dirigida a los grados de desigualdad en la utilidad en las naciones industrializadas (Piketty, 2013) con consecuencias gravosas en los países en vías de desarrollo, lo que de alguna manera ha influido en el desarrollo del Derecho de Trabajo, sea a nivel del sector privado y del sector público.

En síntesis, la tesis de Piketty sostiene que la inequidad en la renta durante los siglos XX y XXI se basa esencialmente en la forma de acumularse el

capital por parte de un conjunto de la ciudadanía. Este postulado constituye uno de los más relevantes del citado autor, debido a que hace referencia a la riqueza que ha sido materia de herencia y las rentas del capital como sólidas vías de desigualdad.

No obstante, de acuerdo con el mencionado autor, el apogeo de la inequidad en esos periodos no implicaba solamente que los ricos se están haciendo cada vez más ricos sino también que las clases medias y bajas están de forma simultánea haciéndose más indigentes o pobres, por cuanto los más ricos han incrementado su patrimonio en 5-8% (en promedio) cada ejercicio anual en los últimos años; y por su parte el 80% de los empleados ha visto sus ingresos (salario real) paralizarse o reducirse en estos años. De este modo, los orígenes de la desigualdad no se ubican solo en el sistema del capital sino de igual modo en el universo del empleo (Piketty, 2013).

En relación a las reformas que se han planteado respecto al mercado de empleo y de la seguridad social, la ideología que inspira a los cambios sustanciales en América Latina se fundamenta en las acciones que se adoptaron en el Consenso de Washington aplicables a los países en vías de desarrollo, los cuales atravesaban la crisis de la deuda externa y salían de esta. En esa situación, las instituciones financieras extranjeras forzaron a los países para que pudieran incluir dentro de las materias de reformas de carácter económica, en proceso ejecutivo, la necesidad urgente de modificar el mercado de trabajo y la seguridad social (Gamarra & Aleman, 1998).

Un relevante estudio de la OIT sobre el asunto en particular, sostiene que, en América Latina, en específico en la Argentina y en el Perú, han resultado más profundas las reformas y han ostentado un carácter de flexibilización (Vega, 2001).

En efecto, se destaca el extremo carácter flexible del mercado de trabajo, que tuvo su origen en América Latina con la ideología del neoliberalismo; lo que implicó una desregulación que consistía en la rigurosa forma de reducir los

niveles de tutela legal, e incluso colectivo, con eliminación de normas, a fin de poder lograr que las condiciones laborales se establezcan con el autónomo acuerdo de ambas partes, regresando al sistema del mercado de empleo.

Con todo ello, se ha venido padeciendo un procedimiento profundo de cambios como resultado de la crisis económica del mundo, la globalización, la flexibilización y las transformaciones institucionales que perturbaron al Derecho del Trabajo (Tockman & Martínez, 1999), cuya crisis puede denominársele como “agonía” (Ojeda, 2010) en la precarización del empleo.

Ahora bien, en el marco de un contexto político y social, se tiene que las fases en las que se desarrolla el Derecho del Trabajo se vinculan con el funcionamiento de la economía. Sobre el particular, se considera “*un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica*” (Palomeque, 1984). De este modo, el referido autor señala que la economía siempre ha estado conviviendo con el Derecho del Trabajo, cuyas relaciones disciplinarias (edificadas sobre la trascendencia de la materia económica en la ordenación de la entidad del cuadro normativo regulador del mercado de empleo) han sido objeto de pertenencia, siempre y por derecho propio, de la relación de grandes aspectos teóricos de sus correspondientes potestades científicas [...]” (Palomeque, 2004).

En América Latina, se ha señalado que debe resaltarse que los cambios laborales se encuentran siempre a la zaga de las reformas económicas de índole neoliberal establecida a la región, de forma prácticamente internacional (Bernedo, 2000). Asimismo, se ha señalado que “en periodos de dificultades institucionales y económicas y el Consenso de Bruselas, las disposiciones normativas primordiales del Derecho del Trabajo han padecido de transformaciones en general, en especial el contrato de trabajo y los derechos colectivos; sobre el particular, lo impactante aquí viene a ser la especificación de la relación laboral (Blasco, 1995). Entonces es de implementar relaciones directas entre el empleador y sus trabajadores con el objeto de dejar de lado el influjo de las organizaciones colectivas. Y así, se busca transgredir la lógica que

apareció de la organización forditaylorista del trabajo y el poder de las organizaciones sindicales. De este modo, la flexibilización laboral constituye la evaluación de las normas inclinadas a una rigurosa disminución de los niveles de tutela.

No obstante, en el marco de esta problemática y crisis económica, el conjunto de organizaciones de trabajadores se viene esforzando para proteger los derechos laborales que se consiguieron como parte del Estado de Bienestar, el cual implicaba realizar los servicios y derechos de una gran parte de la ciudadanía y regulaba materias como el trabajo, la producción, el acceder a la educación, vivienda y salud pública.

En América Latina no es falso que los indicadores económicos han renovado generalmente, pero una vez que la información se desarticula el escenario cambia sustancialmente, sin embargo, la precarización y la informalidad del vínculo de trabajo constituyen actualmente una grave problemática y son indicadores del infructífero funcionamiento del sistema productivo y del mercado de trabajo a nivel macro y microeconómico.

Ahora bien, a partir de lo desarrollado respecto de la situación del empleo público en América Latina desde una perspectiva general, en cuanto al marco de los derechos colectivos, en específico del derecho de NC, se tiene que dicho derecho se presenta con serias limitaciones lo que implica que en muchos casos ello conlleva a la precarización en materia de trabajo de los empleados públicos y el desarrollo de procesos de NC intrínsecamente supeditado por las políticas de los poderes públicos (López, 2021). De acuerdo con el referido autor, se trata de un escenario en el cual no prima de manera general los principios de publicidad y transparencia, dando lugar a un proceso de toma de decisiones unidireccional.

Ante ello, continua señalando el citado autor que la consigna es, una vez más, construir un modelo sindical democrático y realmente participativo en las Administraciones Públicas latinoamericanas, evitando en muchos casos problemas endémicos como la determinación unilateral de condiciones de

empleo, el abuso de poder y las posibles manifestaciones de la corrupción política; aspecto que formaría parte del compilado de reformas propuestas ya señaladas en los párrafos anteriores en materia del empleo público.

2.1.2. La problemática de la segmentación en la situación del empleo público peruano y su impacto en los derechos colectivos como la negociación colectiva

Al respecto, atendiendo a los casos emblemáticos de España y Francia en cuanto a la situación actual de sus respectivos modelos de empleos públicos, corresponde ahora desarrollar la situación vigente o contemporánea del empleo público en nuestro país y la segmentación que existe en el mismo, teniéndose en cuenta también lo acontecido en América Latina respecto a la crisis económica y el grado de desigualdad siempre influyentes en el Derecho de Trabajo.

En primer lugar, es de señalar que la Constitución Política del Perú consagra de forma dividida la regulación laboral respecto del sector privado (artículos 22 al 29) y del sector público (artículos 39 al 42); no obstante que la jurisprudencia de carácter constitucional estableció que, ante regulaciones vacías del régimen laboral del Estado, ello se puede resolver aplicando una interpretación sistémica de la Constitución (Canessa M. M., 2022). Este es el caso, por ejemplo, del derecho de NC que no se encuentra regulado constitucionalmente en las disposiciones del sector público, sin embargo, ello no ha sido impedimento para su reconocimiento a nivel constitucional para los servidores del Estado [TC del Perú. Sentencia 12 de agosto de 2005 (Expediente N° 00008-2005-PI/ TC). Fundamento Jurídico 52°. TC del Perú. Sentencia de 3 de septiembre de 2015 (Expedientes Nos.003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC). Fundamento Jurídico 46°. TC del Perú. Sentencia de 26 de abril de 2016 (Expedientes Nos. 0025-2013-PI/TC, 003-2014-PI-TC, 008-2014-PI/TC y 017-2014-PI/TC). Fundamentos Jurídicos 140°, 141° y 142°].

De este modo, en el marco del sector público, se puede advertir que en los últimos años han venido coexistiendo de forma simultánea cuatro regímenes laborales generales, los cuales son los siguientes:

- a) El régimen público del D. Legislativo N° 276. Asimismo, su reglamento que fue aprobado por D.S. N° 005-90-PCM.
- b) El régimen laboral privado (regulado por el T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y su reglamento que fue aprobado por D.S. N° 001-96-TR.
- c) El régimen laboral de la contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo N° 1057, y su reglamento aprobado por D.S. N° 075-2008-PCM, y modificatoria, y por la Ley N° 29849 y la Ley N° 31131.
- d) El régimen del servicio civil (contemplado en la LSC, y su Reglamento General aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM y modificatoria), este último desde el año 2013.

Asimismo, se ha podido advertir que existe una gran lista de regímenes laborales especiales para las denominadas carreras especiales, tales como:

- Ley N° 29944: Los docentes magisteriales.
- Ley N° 30220: los docentes universitarios.
- Ley N° 23536: los profesionales de la salud.
- Ley N° 28561: los técnicos y auxiliares de la salud.
- Ley N° 23330: Serum.
- Ley N° 29277: los jueces de la carrera judicial.
- Decreto Legislativo N° 052: los fiscales.
- Ley N° 27238 y Decreto Legislativo N° 1149: la Policía Nacional del Perú con dos regímenes.
- Ley N° 29709 los servidores penitenciarios.
- Ley N° 28091 los diplomáticos, entre otros.

De este modo, se puede advertir que en el empleo público del Perú coexisten cuatro regímenes laborales de carácter general y un gran listado de

regímenes especiales en el Estado; aunque la LSC, viene apuntando a implementar un régimen único y exclusivo para las personas que laboran en las entidades del Estado, cuya implementación en las entidades estatales se realiza de manera progresiva, ello de conformidad con los parámetros de graduación que regulan las disposiciones reglamentarias en el ámbito de las normas de presupuesto del sector público que se emiten cada año (Primera disposición complementaria transitoria). Así, según el citado autor, la propuesta no ha continuado avanzando de forma relevante por cuanto no se respetan los plazos de la unificación ni existe la voluntad política dentro del Estado para poder ejecutarla (Canessa M. M., 2022).

Por su parte, el empleo público peruano viene padeciendo muchos y diversos problemas, y, entre los cuales los más relevantes son: la inexistencia de orientación a resultados, la existencia simultánea de varios regímenes laborales, la inexistencia de meritocracia y desempeño como pilares para el acceso a la Administración Pública, permanencia, progresión y ascenso, y las planillas que han venido absorbiendo cada vez más el gasto público. Siendo así, indubitavelmente, toda esta problemática impacta en la reducida eficacia de los servicios públicos que se brindan a la población (Gamarra V. L., 2009).

En efecto, en el Perú la grave problemática en materia de empleo público que existe y que agobia desde hace décadas la gestión y eficiencia del Estado tiene como uno de sus principales motivos la actual estructura del empleo público (Ku, 2021). En esa línea, además de los regímenes laborales señalados anteriormente, se identifica una cantidad considerable de personal que presta servicios al Estado en condición de “locadores”, “consultores” o terceros, que fácticamente realizan labores dependientes y subordinadas. Según la autora, este escenario no solo vulnera los derechos laborales del empleo público, sino también la buena administración o gestión de las entidades del Estado y la posibilidad realizar algún deslinde de responsabilidades administrativas contra dicho personal.

La referida autora señala también que el avance del empleo público según la tipología de contrato entre 2013 a 2020 De acuerdo con el INEI que practicó una estadística sobre la evolución del empleo público de acuerdo a la tipología de contrato entre 2013 a 2020, ello indica una tendencia a la precarización, esto es, las personas que prestan servicios en el Estado no cuentan con la estabilidad que exige un puesto; aspecto que puede ser demostrado con resultados estadísticos, tales como, de un lado, el incremento de los contratos de carácter civil de locación de servicios que representa al 10% del personal, en desmedro de la reducción de los contratos a plazo fijo (en especial, de los contratos administrativos de servicios) y, en menor intensidad, los contratos permanentes.

En conclusión y, en síntesis, de acuerdo con (Gamarra V. L., 2009), el diagnóstico que ha podido advertir respecto de las características de las condiciones que ostenta el empleo público peruano, es el siguiente:

- i. En el empleo público del Perú vienen coexistiendo tres regímenes de contratación laboral: el del régimen de la carrera pública del D. Legislativo N° 276 (nombrados y contratados), el del régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728, y el del régimen del Decreto Legislativo N° 1057 (personal de contratación administrativo de servicios).
- ii. Las limitaciones en materia de presupuestos que durante varios años restringieron que los servidores puedan nombrarse y puedan también ser contratados para labores prestacionales de naturaleza permanente, han ocasionado la detección real de la situación en los Cuadros Analíticos de Personal (CAP) y consiguientemente en los Cuadros de Presupuestos Analíticos de Personal (PAP), hoy en día Cuadro de Puestos de la entidad (CPE); lo que ha ocasionado la excesiva contracción de personal de locación de servicios o terceros en el sector público.
- iii. Inexistencia de una fuente de información en materia laboral, de naturaleza confiable, por cuanto las instituciones competentes que la elaboran no cuentan con la totalidad de la información completa y en la mayoría de casos, las cifras que tienen no resultan coincidentes.

- iv. No se evidencia un orden en los niveles salariales o remunerativos del sector público, por cuanto se advierte que ello se encuentra supeditado al tipo de contratación que se emplean en las entidades del Estado; por lo que se hallan distorsiones que ocultan la realidad de los ingresos del personal del sector público.
- v. Respecto de los derechos colectivos de los servidores del Estado: se reconocieron los derechos de sindicación y huelga, sin embargo, se ha visto limitado el derecho de NC por motivos de interés general o público (aspecto que ya fue dilucidado y solucionado por el TC).

En esa línea con lo anterior, algunas de las problemáticas relevantes que padece el empleo público peruano son las siguientes (Ku, 2021):

- a) Existencia de varios regímenes laborales de contratación (régimen 276, 728, 1057, LSC, carreras especiales) y contratos no personales (locación de servicios, por ejemplo) cuya existencia no es justificada por criterios netamente objetivos, sino de carácter discriminatorio, lo que en consecuencia ocasiona la precarización en el sector público laboral, la no eficacia ni eficiencia en la gestión pública y corrupción. De igual modo, también afirma que Servir no ha podido ordenar y unificar la contratación de servidores del Estado, incumpliendo de esta manera su finalidad;
- b) La excesiva contratación o designación de personal de confianza que son exonerados de concursos públicos de méritos y que ocupan puestos de dirección, pese al no cumplimiento del perfil requerido en los instrumentos normativos, lo que da pie a la corrupción por cuanto vulnera la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas;
- c) Diferencias remunerativas en las entidades del sector estatal que ocasiona desigualdades entre los servidores del Estado inclusive dentro del mismo centro de labores o respecto de un mismo régimen laboral. Esto se sustenta en las respectivas restricciones que pone el MEF para actualizar las escalas remunerativas, lo que probablemente no ha hecho posible la implementación de la LSC.

En ese sentido, la citada autora continúa señalando que la ausencia de normatividad no ha sido tanto la problemática de ordenar el empleo público peruano, sino más bien la falta de voluntad política para concretizar esta reforma del servicio civil, pues este debería ser un proceso ágil y atractivo para los servidores del Estado. Lo cierto es que, sin los insumos viables para dicho tránsito, no resultaría idóneo obligar a los servidores a pasar a otro régimen laboral (sobre todos a los 276 y 728) sin tener el pleno conocimiento si ello va a significar, por ejemplo, una desmejora o no en sus ingresos remunerativos.

Entonces, para abordar la problemática del desorden laboral del Estado, es preciso recordar que las medidas de flexibilización laboral implementadas en la década de 1990 también se dieron en las entidades públicas bajo la supuesta “optimización de recursos” y “reducción de gastos improductivos”. De este modo, ello trajo como la finalidad poder diversificar las modalidades de contratación y precarizar las situaciones de trabajo, con la finalidad de sostener un modelo de dependencia que permita instalar sistemas de corrupción en el sector público (Ku, 2021).

Por ello, según la referida autora, el empleo público se precarizó, lo que ocasionó que los servidores del Estado se muestren menos identificados con los principios que deberían regir una administración pública transparente, haciendo que no sientan confianza o predictibilidad en el sistema laboral actual y prefieran no optar por la organización o afiliación sindical.

De este modo, ha tenido un impacto negativo la ausencia de estabilidad laboral en nuestro país en cuanto a los derechos a la sindicación y la NC, más aún en el sector estatal; no obstante, este problema se ha agudizado incluso en mérito a las debilidades institucionales para la protección del empleo.

Ha venido dándose en las últimas décadas una evidente intromisión del MEF en lo concerniente a políticas laborales, sector que impone a las entidades un enfoque economicista sobre los derechos fundamentales, por lo que la problemática en materia de empleo público se repite en los niveles de gobierno.

Según la autora, se trata pues de un sistema que ejerce una estricta vigilancia al cumplimiento del modelo neoliberal desde cada gobierno de turno, que nos obliga a seguir siendo un país poco transparente y atrapado por el poder económico, con la finalidad de asegurar que se estructuren las políticas públicas a la medida de los intereses de la clase dominante en el país.

Ante todo ello, se ha advertido también que se ha evidenciado en las organizaciones sindicales del Estado cierta debilidad, ello ante el alto índice de contratos temporales o a plazo fijo que hay en el empleo público. Así, los gobiernos europeos preocupados en la eficiencia de sus administraciones, han prestado más atención o se han enfocado más en la alta tasa de temporalidad que hay en la contratación de sus servidores, en específico cuando esta no responde a causas objetivas, pues ello afecta al final la forma de gestionar y la eficacia del hecho de prestar los servicios a la ciudadanía (Ku, 2021).

Según la citada autora, en nuestro país el índice de contratos temporales en el empleo público alcanza el 30% (sumando los contratos CAS y de terceros), pero esto no solo impacta de forma negativa la gestión eficiente, transparente y sostenible del Estado, sino también los derechos de trabajo de los servidores civiles, tales como la libertad sindical y la NC, que constituyen indispensables elementos de pacificación y diálogo.

Continúa señalado que, en nuestra realidad laboral, resulta bastante complicado que los servidores del Estado pretendan tengan la voluntad sindicalizarse, esto es, afiliarse a una organización sindical ante la evidente inestabilidad laboral en sus puestos, pues existe cierto miedo de ser desvinculados por motivos de afiliarse a un sindicato, sea bajo la figura encubierta de una “no renovación contractual” o por motivo de que son perseguidos con procedimientos administrativos disciplinarios direccionados. Sobre este punto culmina señalando que, pese a lo expuesto, resulta indispensable indicar que en los últimos años servidores del Estado se han venido organizándose de forma colectiva a causa del abusivo sistema estatal

actual contra sus derechos, lo cual ha incentivado a que los sindicatos existentes ostenten una mayor participación para denunciar tales conductas.

De este modo, además de la precarización que se configura ante la situación de la problemática del empleo público peruano señalada, también se produce una segmentación en el empleo público, pues ante la existencia de una gran diversidad de regímenes laborales en el Estado se evidencian y acrecientan cada vez más las brechas laborales entre los servidores del Estado de cada régimen, como es el caso de la existencia de diferencias remunerativas, el impedimento o restricción de acceso a una carrera pública, la inestabilidad laboral, la paralización de la promoción o ascensos y progresión, etc.; y en el marco de los derechos colectivos, la limitación que se realiza (sobre todo en materia presupuestal) a la negociación colectiva.

Así, a modo de referencia, de acuerdo con Alós Moner de forma tradicional, los postulados de la tesis de la segmentación registran la existencia de tres grandiosos segmentos laborales (Doeringer y Piore, 1983; Gordon et al., 1986):

- Los empleados primarios independientes, que generalmente vienen a ser profesionales o técnicos, empleados capacitados que perciben retribuciones salariales y estatus más elevados, permanencia ocupacional y más opciones de promoción o ascenso; y menos cubiertos por normas de carácter laboral en la medida en que las reglas son reemplazadas por códigos internalizados de conducta. En esa línea, continúa señalando que los empleados primarios no independientes se asemejan con el tradicional trabajador del fordismo, ello debido a su relativamente elevada seguridad en el empleo, se benefician de las actividades de las organizaciones sindicales y de la regulación de las normas de trabajo” (Alos, 2008).
- En contraste con los primeros, los trabajadores cualificados o capacitados tienen una independencia no ilimitada en el empleo, como

restringida es también la formación o capacitación que reciben de la empleadora.

- Por último, señala que para los trabajadores secundarios la no estabilidad de empleo y los desplazamientos o rotaciones son altas, las remuneraciones más bajas, las condiciones de trabajo no tan óptimas en métodos comparativos, con muy restringidas o carentes de opciones de ascenso y promoción, estando condenados a una disciplina de trabajo más rigurosa e inquisitiva;

Tales aspectos que real y fácticamente se asemejan a nuestra realidad jurídica laboral del empleo público peruano, por cuanto la segmentación laboral se refleja en lo que se ha venido señalando en el párrafo anterior.

Por ello, de acuerdo con (Gamarra V. L., 2009), en tanto no se adopte una reforma normativa del empleo público, no se podrá continuar avanzando en modernizar el Estado, en el cual el enfoque de inicio debe ser la orientación a resultados en los servidores del Estado. Continúa señalando que el poder conseguir una modernización estatal viene siendo una prioridad necesaria, mas no un lujo para los otros Estados: el nuestro continua aun rezagado a nivel internacional en la reforma estatal, lo cual no solo impacta en la prestación de servicios a la ciudadanía, sino de igual modo impacta en la competencia empresarial respectiva.

En ese sentido, ante la señalada precarización y segmentación laboral en empleo público peruano, lo que se ha tratado de hacer (sobre todo las organizaciones sindicales en general o ciertos sectores interesados) es buscar una solución inmediata a toda esta problemática que consiste en recurrir al Legislativo o Parlamento para que este emita leyes que busquen salir del problema de manera rápida sin tener en cuenta la repercusión que puedan tener en el marco de la constitucionalidad que nos rige; ello, en lugar de apuntar a impulsar y continuar una reforma estructural del empleo público o servicio civil en el país.

En efecto, se ha venido dando gran presión por parte las organizaciones sindicales o colectivos diversos con la misma consigna (probablemente con una escasa asesoría legal sobre la materia), al poder legislativo para la emisión de normas sobre mejora en condiciones de trabajo de los servidores del Estado (como es el caso de normas que disponen los traslados automáticos de servidores con contratos temporales a regímenes laborales indeterminados, bonos ocasionales y remanentes); normas que fueron en su momento declaradas inconstitucionales por el TC (por ejemplo, véase los casos de: **i. Ley N° 31039**, *norma sobre la regulación de los procesos de ascenso de forma automática en el nivel escalafonario, los cambios de grupo ocupacional, nombramientos, línea de carrera, y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud*, declarada inconstitucional a través de la sentencia contenida en el STC Expediente N° 0011-2020-PI/TC; **ii. Ley N° 31131**, norma que regula disposiciones para la erradicación de la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, declarada en unos extremos inconstitucional a través de la sentencia contenida en el STC Expediente N° 00013-2021-PI/TC; y **iii. Ley N° 30745**, *norma que regula la Carrera del Trabajador Judicial*, declarada inconstitucional por la sentencia contenida en el STC Expediente 00029-2018-PI/TC); lo que al final no logró solucionar esta problemática del empleo público.

Por ello, ante tanta precarización laboral, el suscrito considera que lo que se debería hacer es optar por una reforma del empleo público como parte de la modernización del Estado. De hecho, en la actualidad existe una reforma en materia laboral del sector público que se encuentra ya encaminada: La reforma del Servicio Civil materializada en la LSC.

En concordancia con lo señalado, el propio TC ha señalado en el fundamento 122 de su sentencia contenida en el Expediente N° 00013-2021-PI/TC sobre el análisis de inconstitucionalidad de la Ley N° 31131, que la solución al problema de la precarización laboral en el empleo público no consiste en el pase de los servidores CAS a los regímenes públicos laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728, como procura la ley materia de impugnación,

ello en el marco del tratamiento constitucional expuesto. De este modo, el TC continuó señalado que la alternativa que resolvería dicha problemática no se encuentra en favorecer a la permanencia y continuidad de distintos regímenes laborales en el Estado, como realiza la ley materia de impugnación, sino en la solución radicaría en el establecimiento de un único régimen laboral para los servidores del sector estatal, como el contenido en la LSC.

En esa línea, lo establecido en la LSC es una reforma íntegra y gradual, y establece dos tipologías de tránsito a este régimen novedoso: (i) el tránsito de las entidades del sector público, el cual se centraliza en la reestructuración de la organización administrativa de la entidad, para lo cual previamente debe efectuarse un diagnóstico de funcionamiento dentro de la institución; y ii) el tránsito de los servidores del Estado (Boyer, 2019).

Siendo así, concluyendo que la solución más acertada a la problemática del empleo público peruano vendría a ser continuar impulsando la reforma del Servicio Civil (con la citada LSC); lo cierto es que en tanto la referida reforma del Servicio Civil se encuentre en camino, sin perjuicio de esta, lo que a corto plazo debe hacerse es enfocarse en potenciar el sistema de derechos colectivos del empleo público peruano, en específico de la NC, a fin de comenzar con poder optimizar las condiciones remunerativas y en general las condiciones de empleo de los servidores del Estado. En concordancia con lo expuesto, se señaló sobre el particular lo siguiente: *“Por todo ello, podemos destacar la función esencial de la negociación colectiva, que se presenta legalmente como un canal adecuado para asegurar la mejora y la dignificación del empleo público”* (López, 2021). Para ello (aterrizando en el objeto central del presente trabajo de investigación) debe apuntarse a una ley que salvaguarde y equilibre tanto los derechos de NC de los servidores del Estado como el principio de equilibrio presupuestal, para no afectar el interés general; ello a fin de poder reducir significativamente las brechas salariales como parte de uno de los extremos de la problemática del empleo público en nuestro país, para lo cual en los próximos acápites del presente trabajo de investigación se desarrollará todo lo concerniente a esta temática.

2.1.3. Recuento histórico de la regulación de la negociación colectiva en la legislación peruana

La legislación nacional sobre la NC en el sector público se remite a diversas normas a nivel constitucional y a nivel legal que se han emitido a lo largo de estos años, las cuales resultan en ocasiones distintas en su tratamiento normativo.

Al respecto, en primer lugar y a manera de un breve recuento histórico legal, habría que remontarnos al marco normativo del Decreto Ley N° 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, de fecha 29 de mayo de 1950; norma que reguló un tratamiento remunerativo particular para sus servidores civiles en función a un Cuadro de Categorías; por lo que debido a ello no resultaba posible que los servidores pudieran negociar incrementos remunerativos o beneficios económicos adicionales, más aún porque taxativamente se había restringido el derecho de sindicación y el derecho de huelga (art. 49°). Así, a partir de ello se pudo advertir la existencia de restricciones al derecho de sindicación (lo que incluye a la NC como derecho) de los servidores del Estado – en aquel entonces - para que puedan solicitar sus demandas colectivas (lo cual resulta un símil a la situación jurídica actual que viene regulando la LNCSE, conforme lo pasaremos a explicar en los capítulos siguientes).

Ahora bien, a nivel constitucional el reconocimiento de los derechos colectivos en la legislación peruana inicia con la Carta Magna del Perú de 1979, cuyo artículo 61° establecía el reconocimiento de los derechos de sindicalización y huelga de los servidores del Estado; así como la no aplicación de dichos derechos a los funcionarios públicos con poder decisivo o aquellos que ejercen cargos de confianza. Asimismo, dicha disposición reguló que tales derechos no son de aplicación a los miembros de las Fuerzas Armadas ni a las Fuerzas Policiales.

Siendo así, a partir de este tratamiento constitucional de los derechos colectivos de los servidores del Estado, a comienzos de la década de los 80

comienza el tratamiento legal de dichos derechos al emitirse los Decretos Supremos N° 003-82-PCM y N° 026-82-JUS, que, además de regular la constitución de organizaciones sindicales, se pudo regular también un procedimiento para la realización de consultas, de mediación o negociación y arbitraje para la atención de las diferentes demandas colectivas sobre condiciones de trabajo de carácter general. Asimismo, en cuanto a las materias sobre condiciones económicas que tenían la finalidad de modificar el Sistema Único de Remuneraciones de los servidores del Estado, se reguló un procedimiento de consultas por parte del Poder Ejecutivo hacia las organizaciones sindicales a fin de atender dichas demandas colectivas.

Aunado a ello, a nivel de gobiernos locales, destacaba la Ley de presupuesto de 1985 aprobada por Decreto Legislativo N° 316; norma que autorizó los aumentos remunerativos de los servidores de dicho nivel de gobierno, lo cual se encontraba supeditado a sus asignaciones presupuestales, aspecto que debía realizarse mediante negociaciones bilaterales.

Posteriormente, aparece el D. Leg. N° 276, el cual fue emitido en el año de 1984. Asimismo, el Reglamento de dicha norma se aprobó a través del D.S. N° 005-90-PCM en 1990. Así, dentro del marco normativo del Decreto Legislativo N° 276, se regularon el derecho de sindicación y huelga a nivel de la Administración Pública y, sobre la NC se reguló que las Entidades Públicas se encontraban proscritas de iniciar negociaciones con sus sindicatos (o de manera directa con su personal laboral), condiciones de empleo o beneficios que implicaran aumentos de remuneraciones. (Artículo 44° de la referida norma).

En efecto, el régimen del Decreto Legislativo N° 276 prohibió taxativamente entablar negociaciones entre las entidades públicas y sus respectivos servidores, sea de forma directa o mediante las organizaciones sindicales correspondientes, lo referente a las materias de incrementos salariales o modificaciones al Sistema Único de Remuneraciones.

No obstante, procedieron a emitirse determinadas leyes que regularían los procedimientos de carácter especial para la NC en el marco de los gobiernos locales, como es el caso del Decreto Supremo N° 070-85-PCM, mediante el cual se permitía poder negociar de forma bilateral o entre ambas partes las materias más indispensables como lo eran las remunerativas y las condiciones de trabajo, cuyo financiamiento se atendería con los recursos propios de dichas entidades ediles. Resulta menester señalar que de acuerdo con lo regulado en el artículo 194° de la Ley N° 24422, Ley de Presupuesto del Sector Público del año 1986 el referido decreto supremo obtuvo fuerza de ley.

El TUO de la LRCT, desde 1992, si bien reguló que sus disposiciones comprendían al personal laboral perteneciente al régimen de la actividad privada respecto de empleadores privados, también reguló que los trabajadores de empresas sujetas al régimen de la actividad privada, quedaban comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha norma siempre que no resultaran oponibles a normas de carácter específico y especiales de la Administración Pública. Siendo así, quedaba claro que el citado decreto no era aplicable al personal de la Administración Pública en general, toda vez que solo comprendía a los servidores del Estado del régimen del Decreto Legislativo N° 728.

En 1993, la Constitución vigente (Constitución de 1993) en cuanto a la regulación de derechos colectivos, se consagró el reconocimiento de los derechos de sindicación y derecho de huelga del personal del Estado; así como la no aplicación de dichos derechos a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección. Asimismo, dicha disposición reguló que tales derechos no son de aplicación a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Así, tanto la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993 regularon que los servidores al servicio del Estado gozarían de los derechos de sindicación y huelga. En efecto, nótese que el artículo 42° consagrado en la Constitución Política aparentemente solo habría regulado los derechos de sindicación y

huelga del personal del Estado, prescindiendo constitucionalmente del derecho de la NC.

No obstante, corresponde señalar que de la STC caso LSC emitida por el TC, en sus fundamentos 143 y 145, se pudo advertir que el derecho de NC además de ser considerado como uno de configuración legal, también vendría a tener el reconocimiento como un derecho de carácter fundamental, ello en función a la interpretación sistemática entre los artículos 28° y 42° de nuestra Carta Magna.

De este modo, el máximo intérprete de la carta magna advierte con certeza que el referido artículo 42° de la Constitución se encuentra incluido en el artículo 28°, por lo que el derecho de NC como derecho fundamental también resultaría de aplicación a los servidores del Estado, pues no habría distinción entre los regímenes público y privado sobre el particular.

Ahora bien, con la precisión realizada sobre la regulación de los derechos colectivos a nivel constitucional, es de señalar que sobre la base de dicho marco se procedieron a emitir distintas normas relacionadas a la NC en el Sector Público.

Ahora bien, en la década de los años 90', las normas de presupuesto anual del sector público establecieron que lo referente a los niveles de remuneración y también a los reajustes remunerativos, bonificaciones, o beneficios de toda índole, serían materia de aprobación a través de Decreto Supremo autorizado por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF), por lo que sería nula toda disposición en contrario, bajo responsabilidad.

Las referidas normas presupuestales del sector público establecieron que los reajustes o modificaciones de carácter remunerativo, aguinaldos, bonificaciones, refrigerio y movilidad de los servidores de las municipalidades, se venían atendiendo en base a los recursos que son recolectados de forma

directa de cada municipio, así como se establecía que ello se podía efectuar a través del D.S. N° 070-85-PCM que regulaba el procedimiento de NC bilateral. Así, para que ello pudiera suceder, el financiamiento debía ser necesariamente por medio de los recursos recaudados de forma directa (RDR), bajo apercibimiento de entablarse una sanción de nulidad (Martínez, 2020).

En 1999, se emitió la Ley N° 27209, *Ley de Gestión Presupuestaria del Estado*, que regulaba desde un ámbito general el Sistema Administrativo de Presupuesto, y consolidaba permanentemente todos los aspectos que ya habían sido repetidos o reiterados en la totalidad de los años en las normas de presupuesto público de carácter anual.

En 2004, se procede a expedir la Ley N° 28411, *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto*, mediante la cual compiló lo anteriormente regulado en materia presupuestal, disponiendo que a través de Decreto Supremo autorizado por el MEF se aprobarían los reajustes o modificaciones de carácter remunerativo, aguinaldos, bonificaciones y beneficios de toda índole; siendo nula toda disposición en contrario, bajo responsabilidad.

Así, en el marco de los gobiernos locales, dichos reajustes o modificaciones se efectuaban de conformidad con el D.S. N° 070-85-PCM y se atendían en base los RDR. Así, para que ello pudiera suceder, el financiamiento debía ser necesariamente por medio de los recursos directamente recaudados, bajo sanción de nulidad.

Posteriormente, desde el año 2006 a la fecha, debe indicarse que las normas de presupuesto público de los años anteriores han venido restringiendo la realización de reajustes, modificaciones o incrementos de carácter remunerativo, así como la prohibición de aprobar escalas de remuneraciones nuevas, bonificaciones, asignaciones, dietas, retribuciones y beneficios de toda índole, cualquiera sea su modalidad, mecanismo, modo, forma o fuente de financiamiento.

En el marco legal del régimen del Decreto Legislativo N° 1057, se había emitido el Decreto Supremo N° 065-2011, norma que modificaba el Reglamento de dicho decreto legislativo (D.S. N° 075-2008-PCM), en cuyo contenido reconocía de manera expresa el derecho de sindicación y de huelga para los servidores sujetos a dicho régimen de contratación (artículo 11-A), haciéndose la precisión de que los derechos colectivos se encuentran en sujeción a las restricciones establecidas por normas de carácter imperativo (artículo 11-C).

En 2013, se emitió la LSC, la cual entró en vigor el 5 de julio de 2013 y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se encuentra en vigor desde el 14 de junio del 2014.

En efecto, mediante la referida ley se regularon disposiciones referidas a los derechos colectivos para los servidores civiles, siendo que se dispuso que la NC resultaba de aplicación común o transversal a los otros regímenes laborales generales de las entidades (por ejemplo, los D. Leg. N° 276, 728 y 1057-CAS).

Siendo así, el procedimiento de NC del sector público se sujetaba a las disposiciones normativas del régimen de la LSC y de su Reglamento General, y se dispuso la aplicación de forma supletoria de lo establecido en el TUO de la LRCT, en lo que no resulte oponible a la referida norma especial.

Ahora bien, con fecha 23 de enero de 2020, el Ejecutivo aprobó y publicó el DU N° 014-2020, sobre la normativa de regulación para la NC en el Estado (vigente desde el 24 de enero de 2020); el cual contiene la regulación de las disposiciones orientadas al procedimiento de NC en el sector público en materia salarial a partir de la protección del PEP del Estado; siéndole de aplicación las disposiciones sobre NC reguladas en la LSC y en el T.U.O. de la LRCT, en lo que resulta compatible y no se le oponga. No obstante, a través de la Ley N° 31114 (vigente desde el 24 de enero de 2021) se derogó el DU N° 014-2020.

Por último, con fecha 02 de mayo del 2021, se publicó la LNCSE, constituyéndose en el nuevo marco legal vigente del procedimiento de NC en el Sector Público. Dicha ley derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC. Dicha ley habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y huelga por cuanto la LNCSE derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la derogación de las disposiciones en materia de NC (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE).

Posteriormente, mediante Los Lineamientos de la LNCSE, si bien se ha tratado de subsanar aquello que la LNCSE no había contemplado en su contenido con aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público” (numeral 13.4), además de otros “informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva (numerales 13.2 y 13.3)”; lo cierto es que los citados lineamientos estarían desnaturalizando la referida LNCSE (denominada en el mundo jurídico peruano como la “Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones” (Gestión, Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones se mantiene, tras decisión del TC, 2021), por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020”, ello mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos” no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para las organizaciones sindicales como parte del procedimiento, lo que vulneraría la buena fe comercial ante tal situación. Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento de negociación ya contemplados por la LNCSE, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma reglamentaria (*la presentación primigenia de los pliegos de reclamos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el **21 de enero del 2022***) y el artículo 13° (numeral 13.2) de la LNCSE (*La presentación del proyecto de convenio colectivo se da ante la entidad pública desde el **1 de noviembre hasta el 30 de enero del siguiente año***) en relación a la

presentación del pliego de reclamos; entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

En síntesis, conforme se puede apreciar, en toda esta evolución normativa del derecho de NC primó la posición restrictiva de la NC en materia económica y salarial, dado que este derecho colectivo no era calificada primigeniamente como un derecho constitucional (Morales, 2008) y con la regulación del D.U N° 014-2020, pese al nuevo tratamiento constitucional de la NC como derecho fundamental, se continuó prevaleciendo el PEP por encima de dicho derecho colectivo; motivo por el cual se emitió la LNCSE, la cual actualmente tiene en su contenido una regular protección al derecho de la NC de las organizaciones sindicales respecto del PEP.

2.1.4. Tratamiento internacional del derecho de negociación colectiva: Los convenios de la OIT

Al respecto, resulta menester señalar que la NC ostenta de un tratamiento normativo a nivel internacional mediante los convenios que la OIT ha establecido sobre el particular; aspecto que resulta de irrestricta observancia obligatoria por parte de los Estado Miembros (entre ellos, nuestro país) para su regulación a nivel nacional.

Siendo así, tenemos los siguientes convenios de la OIT que recomiendan el tratamiento normativo de la NC:

- **Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, 1948 (Núm. 87):** se trata de un convenio que desarrolla a plenitud el principio y derecho fundamental en el trabajo, en el cual se señala que este principio se encuentra comprendido en la Declaración de la OIT relacionada a los principios y derechos fundamentales en el empleo (1998).

En efecto, a partir de lo señalado en el referido convenio, la OIT tiene como misión el promover o auspiciar la NC a nivel mundial, y de acuerdo con lo manifestado por la Declaración de Filadelfia (1944), que esta integrado en la Constitución de la OIT y por la que se da el reconocimiento, según dicho organismo internacional, que existe la obligatoriedad formal de que la OIT fomente escenarios que puedan conseguir reconocer de forma efectiva el derecho de NC, en los países del mundo. (OIT, 2013).

- **Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 (Núm. 98):** Por el referido convenio se insta a que se adopten los mecanismos o medidas idóneas a la realidad del respectivo país nacional, siempre que resulta indispensable o necesario, ello para así poder fomentar o generar entre los empleadores con sus organizaciones y las formas de organización de empleados, el normal y desarrollo pleno y utilización de procedimientos de negociación de carácter voluntario, esto es, donde se vea reflejada la autonomía voluntaria de los derechos colectivos, con la finalidad de poder reglamentar, a través de contratos colectivos, las condiciones de trabajo.

El Convenio núm. 98 tuvo la consigna de complementar determinados aspectos del Convenio núm. 87, señalándose tres objetivos primordiales: i) El hecho de proteger a los trabajadores y sus organizaciones frente a los actos de discriminación antisindical sea durante el inicio de la contratación o sea en durante el período de empleo, lo que incluye también al periodo del cese de la relación de trabajo; ii)) El hecho de proteger a los empleados y sus organizaciones frente a las actuaciones de injerencia en los temas de carácter interno de las formas de organización de trabajadores y de empleadores, y iii) El hecho de fomentar la NC.

- **Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151):** referido a la adopción obligatoria de mecanismos o medidas idóneas a la realidad del respectivo país nacional,

siempre que resulta indispensable o necesario, ello para así poder fomentar o generar entre los empleadores con sus organizaciones y las formas de organización de trabajadores, el normal y desarrollo pleno y el uso de procedimientos de negociación de carácter voluntario, esto es, donde se vea reflejada el carácter autónomo de los derechos colectivos, con la finalidad de poder reglamentar, mediante productos negociales, las condiciones de trabajo, entre otros.

- **Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154):** la OIT desarrolla la NC y defiende su fomento en la totalidad de las clases de la actividad de carácter económica, inclusive en el Estado.

En ese sentido, de acuerdo con la Comisión CEACR y el Comité de Libertad Sindical, los parámetros o principios y la normatividad sobre el derecho de NC derivados de las recomendaciones, convenios y otros instrumentos normativos de la OIT en la materia, pueden resumirse o sistematizarse de la siguiente manera a partir de lo señalado por los siguientes autores:

- El derecho de NC es uno de carácter fundamental reconocido por la OIT lo cual debe ser objeto de respeto, promoción y realidad, siempre salvaguardando la buena fe. En efecto, señalando que ello es de conformidad con la Declaración de la OIT que se vincula con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento respectivo (Gernigon, Otero, & Guido, 2000).
- Los citados autores continúan señalando que corresponde de una parte a las organizaciones de los empleados o trabajadores (confederaciones, federaciones y sindicatos), y de la otra parte, las empleadoras, así como sus organizaciones.
- Asimismo, los autores señalados manifiestan que “el reconocimiento del derecho de NC tiene carácter común sea en el sector público como en el privado”. Además, señalan que en cuanto al reconocimiento de dicho derecho existe una exclusión respecto a las fuerzas armadas, a la policía y a los funcionarios públicos (Convenio núm. 98),

complementando también que la NC tiene como finalidad implantar las condiciones de trabajo y empleo en un sentido de carácter general o amplio, así como de regular las relaciones colectivas entre ambas partes.

- Por otra parte, las convenciones colectivas son vinculantes por lo que se debe establecer la fijación de condiciones de empleo que resulten más favorables que las que se establezcan por norma con rango de ley; asimismo, no debe darse un derecho preferencial a las contrataciones de carácter individual en relación a los acuerdos colectivos. Por último, señalan que la salvedad a ello se da respecto de las reglas del contrato individual que resulten más beneficiosas (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).
- Los citados autores postulan que para ejercer de forma efectiva la NC debe darse la exigencia de que las organizaciones de trabajadores sean autónomas y no se encuentren supeditadas al control o supervisión de los empleadores o de una organización de los mismos, señalando también que el procedimiento de NC debe llevarse a cabo sin intervención de las autoridades públicas.
- Los citados autores sostienen también que es permisible que los sindicatos mayoritarios o su equivalente a un porcentaje de trabajadores tenga a bien gozar de derechos de negociación, sean preferenciales o exclusivos. No obstante ello, señalan también que en el caso que ningún sindicato pueda reunir tal condición o no se le hayan reconocido esos derechos de exclusividad, los sindicatos tendrían mínimamente que estar en condiciones de dar por concluido una convención colectiva en favor de sus miembros afiliados.
- De igual modo, los autores referidos señalan que la buena fe en la NC implica el reconocimiento a los sindicatos la realización de esfuerzos para arribar a un acuerdo o convención; así como también para llevar a cabo procesos negociales verdaderos y constructivos. Asimismo, señalan que dicho principio también implica eludir retrasos de forma injustificada en la NC y respetar de manera mutua los compromisos

que se hayan asumido, para lo cual se tendría en cuenta las consecuencias de los procesos negociales tramitados de buena fe.

- Los citados autores sostienen que teniéndose en cuenta la naturaleza voluntaria de la NC, la misma no puede ser objeto de imposición a las partes, y los mecanismos de ayuda a la NC deben ostentar también una naturaleza de voluntariedad. Además, terminan señalando que el nivel de los procesos de negociación no deben ser objeto de imposición de forma unilateral por ley o por las autoridades, debiendo en todo caso llevarse a cabo en cualquier nivel.
- Asimismo, los autores manifiestan que se admiten o permiten la conciliación y la mediación que son objeto de imposición por ley en el contexto de la NC observando plazos razonables. Por el contrario, señalan que el arbitraje es de carácter imperativo en el supuesto de que las partes no arribasen a un convenio, lo que lo hace una opción de manera general. Ello resulta opuesto o contrario al principio de la NC de carácter voluntaria. Por último, los autores señalan que el arbitraje sólo es admisible en los siguientes casos: 1) En estricto, en los servicios esenciales; 2) En el caso de los funcionarios públicos; 3) en el caso de que luego de procesos negociales alargados e ineficaces es natural que el límite de las NC no podrá ser solucionado sin una iniciativa por parte de las autoridades, y 4) El arbitraje acordado por las partes de forma voluntaria es siempre legítimo, en caso de crisis nacional agudizada.
- Los autores señalan también que resulta contrario al principio de NC de carácter voluntaria las injerencias de las autoridades parlamentarias o administrativas que tienen por consigna dejar sin efecto o modificar la estructura de fondo de las convenciones colectivas que fueron pactadas de forma libre, inclusive en lo que tenga que ver a las cláusulas de naturaleza remunerativa o salarial. En relación a lo anterior, sostienen que este tipo de intervenciones incluirían, además de la suspensión o derogatoria mediante norma o decreto sin el consenso de ambas partes de la NC la interrupción o paralización de convenciones que ya fueron objeto de negociación; la

exigencia de que se lleven a cabo NC a fin de que nuevamente se celebren convenciones colectivas; la nulidad de acuerdos colectivos, y la renegociación de manera forzada de convenios en vigencia. Por último, señalan que otra tipología de injerencias como es el alargue obligatorio de la validez de los productos negociales por medio de la ley, sólo son admitidos en escenarios urgentes y por tiempos cortos.

- Finalmente, los referidos autores en relación a las limitaciones o restricciones al contenido de las NC a futuro, en especial las que son en materia remunerativa, que son objeto de imposición por las autoridades con motivos de políticas de estabilización económica o de modificación organizada de interés económico, sostienen que estas limitaciones resultarán admisibles siempre y cuando las mismas se encuentren anteceditas de consultas con los sindicatos y de empleadores y, de igual modo, tengan las condiciones de implementarse como medida de excepción, restringirse a lo necesario, no exceder un período o tiempo razonable e ir custodiadas de garantías que apunten a tutelar de forma efectiva el estatus de vida de los empleados que resulten afectados con ello.

Así, se ha señalado sobre los convenios en materia de la NC de la OIT que los Convenios N° 87 y 98 de la OIT, han sido materia de ratificarse por el Perú y que son incluidos en los cinco acuerdos principales y de seguimiento específico de parte de esta organización (Sánchez Reyes, 2016).

Asimismo, el referido especialista del tema, señala que *respecto a los vínculos en la administración del Estado y la NC, se puede hallar al Convenio N° 151 y el N° 154, sin embargo, este último no ha sido objeto de ratificación por nuestro país.*

Sin perjuicio de ello, resulta indispensable señalar que la OIT logró un gran avance con la Declaración referente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su respectivo rastreo. Sobre ello, la OIT declaró que la totalidad de los miembros, incluso los que no reconocieron o ratificaron

los convenios señalados, ostentan el compromiso derivado de su mera pertenencia a la Organización de fomentar el respeto, promoción y realismo, en el marco de la buena fe y conforme a la Constitución, respecto de los principios relacionados a los derechos de carácter fundamental que resultan ser la finalidad de esos convenios. De este modo, de acuerdo con la Comisión CEACR y el Comité de Libertad Sindical, estos señalaron que los referidos principios contienen el reconocimiento efectivo del derecho de NC y deben ser objeto de respecto independientemente de que sean materia de ratificación o no, de los pactos relevantes. (OIT, 2013).

Por tanto, tales aspectos en general del tratamiento normativo internacional de la NC deberán ser observados necesariamente por el Poder Legislativo de nuestro país a efectos de emitir una ley idónea sobre la NC en el Estado acorde a dichas recomendaciones de la OIT.

2.1.5. La posición del Tribunal Constitucional respecto del derecho de negociación colectiva en el sector público

Al respecto, sobre la posición del TC en relación a la NC en el sector público en un primer momento consistió, en la confirmación del principio de legalidad que es de aplicación al Estado y la observancia de la función pública a las restricciones de carácter presupuestal, con la omisión de emitir pronunciamiento sobre la trascendencia constitucional de la NC en el Sector Público. Siendo así, esos fueron los parámetros que adoptó el TC el Expediente N° 1035-2001-AC/TC (sobre “Acción de Cumplimiento por Convenios Colectivos a nivel municipal”) y el Expediente N° 1663-2003-AC/TC (sobre “Acción de cumplimiento por convenios colectivos de un organismo público del Poder Ejecutivo”) (Martínez, 2020).

Posteriormente, el TC, en la resolución del Expediente N° 008-2005-PI/TC “Caso Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 28175, Ley Marco de Empleo Público”, por vez primera relaciona o vincula el derecho de NC, con el nivel constitucional a partir de lo regulado en el artículo 42° de la Carta Magna que otorga reconocimiento al derecho de sindicación de los servidores del

Estado y, por ende, también a las organizaciones sindicales del Estado quienes son titulares del derecho a la NC, con las restricciones que se han regulado en dicha disposición.

En efecto, el TC no ha dejado de precisar que debe tenerse en cuenta el Convenio N° 151 de la OIT sobre *“la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública”*, ello para efectos de realizarse un análisis interpretativo correcto e idóneo del ejercicio del derecho a la NC de los servidores de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria consagrada en nuestra Carta Magna. Así, el referido Convenio no regula a la NC como el mecanismo exclusivo posible para conseguir la mejora de condiciones de trabajo (como por ejemplo el aspecto remunerativo). Complementa señalando que ello encuentra su distinción en el Convenio 154 de la OIT que regula de manera expresa la NC como mecanismo para optimizar las condiciones de trabajo en el sector público y privado, sin embargo, dicho convenio no fue objeto de ratificación por nuestro país. (Sánchez Reyes, 2016).

En dicho pronunciamiento, TC establece que las NC en el sector público deberán llevarse a cabo teniéndose en cuenta los parámetros y restricciones constitucionales que establecen un presupuesto de carácter equilibrado y equitativo, siendo que el hecho de aprobar tal aspecto le corresponde al Legislativo. Sobre el particular, el TC continúa señalando que lo anterior se sustenta debido a que las condiciones de empleo en el Estado son financiadas con los aportes de la ciudadanía.

De igual modo, sobre el Expediente N° 02566-2012-PA/TC (caso Acción de Amparo se ordena a entidad pública someterse a arbitraje, al no arribar a acuerdos en la fase de trato directo), dicho autor señaló que el TC precisa que entre el principio de legalidad en materia de presupuesto y el derecho a la NC en el Estado debe asumirse una posición ponderada que pueda satisfacer de forma razonable y equitativa, el núcleo constitucional salvaguardado de esos principios; ello entiéndase en el marco de un contexto equilibrado y razonable. Asimismo,

el citado autor, señala que en ese escenario se invoca al Comité de Libertad Sindical, el cual señala que, en la NC de los funcionarios y servidores del Estado, esta debe ser objeto de aplicación con algún nivel flexible, ello dado las condiciones específicas de la administración del sector público. En tal situación, el TC contundentemente sostiene que las mencionadas limitaciones de carácter presupuestal (que restringían incrementos salariales, bonificaciones y beneficios en general), obedecen al principio de equilibrio presupuestario el cual se encuentra regulado en el artículo 77° de la Constitución. Además, señala que ello constituye un límite absolutamente legal y razonable a la NC (y por ende al arbitraje de carácter potestativo que resulta del referido proceso negocial) entre las entidades públicas y organizaciones sindicales. Por último, señala que la referida disposición legal es de naturaleza netamente constitucional y, por ello, de carácter vinculante para la totalidad de los poderes del ámbito público y privado, ello en el contexto de cualquier NC que ostente estas particularidades. (Martínez, 2020).

Ahora bien, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el TC ha adoptado una posición actual con respecto al tratamiento de la NC del sector público otorgándole un matiz o nivel constitucional.

En efecto, el TC en su sentencia sobre el caso “Ley de Presupuesto Público” contenida en los Expedientes N° 0003- 2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, declaró inconstitucional los enunciados “*beneficios de toda índole*” y “*mecanismo*” en relación a la proscripción de ingresos del artículo 6 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 y de las leyes de presupuesto del sector público de los años 2014 y 2015, por el nivel de conexidad –por mantener la misma situación– que existe entre estas. Dicha inconstitucionalidad se debió a que los referidos enunciados abarcarían la restricción o limitación absoluta de NC para realizar el incremento de salarios o remuneraciones. Por consiguiente, el propio TC ha dispuesto que las mencionadas restricciones o prohibiciones no pueden ser de carácter absoluta.

Por su parte, la STC “caso LSC” declaró inconstitucional los extremos de las disposiciones legales de la LSC y su norma reglamentaria que prohibían la NC sobre compensaciones económicas y otros relacionados (Fund. 169 y 171). De este modo, el TC ha determinado que el Estado no puede establecer restricciones para negociar colectivamente compensaciones económicas e incrementos remunerativos, es decir, con dichas sentencias las organizaciones sindicales quedaron, en principio, habilitadas para negociar tales materias. No obstante, para hacer efectiva dicha inconstitucionalidad y así poder llevar a cabo las NC en materia salarial, el TC ha instado al Parlamento a que apruebe mediante ley expresa que regule integralmente la NC para el Estado, desde la primera legislatura ordinaria del ejercicio 2016- 2017 y en cuenta al tiempo que no podrá exceder el año. En ese sentido, el TC ha manifestado que en ese periodo se decretó la *vacatio sententiae* en relación a la inconstitucionalidad de la proscripción de NC para aumentos remunerativos en el ámbito público.

En conclusión, si bien se da el reconocimiento de la NC como derecho constitucional, el TC ha señalado que se establecen por norma con rango de ley lo que respecta a su configuración, delimitación, nivel, las condiciones para su ejecución, así como sus limitaciones.

Por último, de acuerdo con el referido autor, el Congreso de la República deberá tomar en consideración los siguientes parámetros para la emisión de la norma de la materia (Martínez, 2020). En primer lugar, señala que se debe contar previamente con la información en materia económica, presupuestal y financiera, en beneficio de los servidores, para el proceso de negociación. En segundo lugar, manifiesta que una autoridad pública puede ser partícipe durante el procedimiento de NC que originalmente es de carácter bilateral, cuando se debatan temáticas de carácter remunerativo o económico. Además, sostiene que el TC establece que la norma legal tiene la obligación de determinar cuáles vendrían a ser estos niveles del gobierno que tendrían participación en dichos procedimientos negociales y las restricciones respecto de cuáles pueden ser materia de acuerdos. Sobre el particular, señala que en dicho escenario el TC no ha preestablecido la regulación de un arbitraje pues se señala que este no

constituye en el Estado un mecanismo constitucionalmente obligatorio. En tercer lugar, el citado autor postula que la legislación puede regular modelos de NC de carácter centralizado, sectorial o descentralizado. De igual modo, puede definir modelos mixtos, dentro de los cuales se armonicen niveles de negociación. En cuarto lugar, señala que, en el marco de la participación del Estado en el procedimiento de NC, no puede resultar absoluta la autonomía de las partes y que, para ello, deben establecerse reglas que regulen la delimitación de los aspectos en que las partes pueden acordar cláusulas de naturaleza económica. En quinto lugar, sostiene que la norma legal está obligada a establecer disposiciones que salvaguarden y protejan los principios de carácter presupuestal, eficiencia, asignación equitativa y realización de necesidades de carácter básico. Finalmente, el referido autor termina señalando que independientemente del paradigma o modelo acogido por el legislador, para la autorización conclusiva de los acuerdos sobre condiciones de carácter económica recae en la conformidad aprobatoria del Poder Legislativo. De este modo, se pone a seguro que los referidos montos tengan compatibilidad con el presupuesto general del Estado.

Por último, el TC se ha pronunciado también acerca de las competencias en materia arbitral en el ámbito de la NC, señalando que los árbitros y tribunales arbitrales deben actuar con sujeción al marco jurídico vigente de la Constitución Política, a sus interpretaciones de carácter vinculante y, asimismo, al respeto irrestricto de las disposiciones en materia presupuestal que ostentan matiz constitucional.

2.1.6. La negociación colectiva en el sector público en materia salarial: Los datos estadísticos

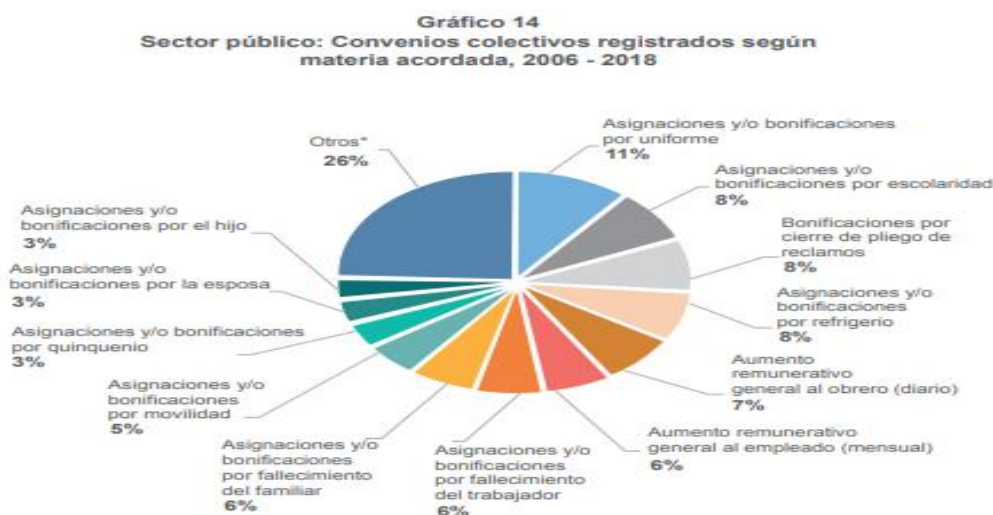
Al respecto, el TC en sus sentencias sobre los casos Leyes de Presupuesto y LSC ha señalado que ha sido exigente en subrayar que debe considerarse que en el Estado el procedimiento de la NC tendría que ser objeto de armonización conjuntamente con los principios de naturaleza constitucional que direccionan de manera ordenada el presupuesto público del país. Asimismo, el referido autor continúa señalando que lo anterior se debe a que en tanto en una

NC en el ámbito privado se pueden apreciar las finanzas de carácter corporativo de una corporación o conjunto de la misma; mientras que, en el ámbito público, en contraposición, se debe observar la salvaguarda del “interés general de la nación” (...)” (Ledesma, 2020); esta última entiéndase que es en mérito a la economía y las finanzas nacionales.

Asimismo, en opinión de la referida profesora, esta sostiene en relación a los acuerdos o negociaciones que celebran los servidores del Estado con sus entidades empleadoras en el contexto de una NC en el Estado, se puede advertir un efecto en la economía pública y que los progresos en las condiciones de empleo que se arriben en un convenio colectivo con el Estado, modifican de manera negativa los recursos que dispone el Estado.

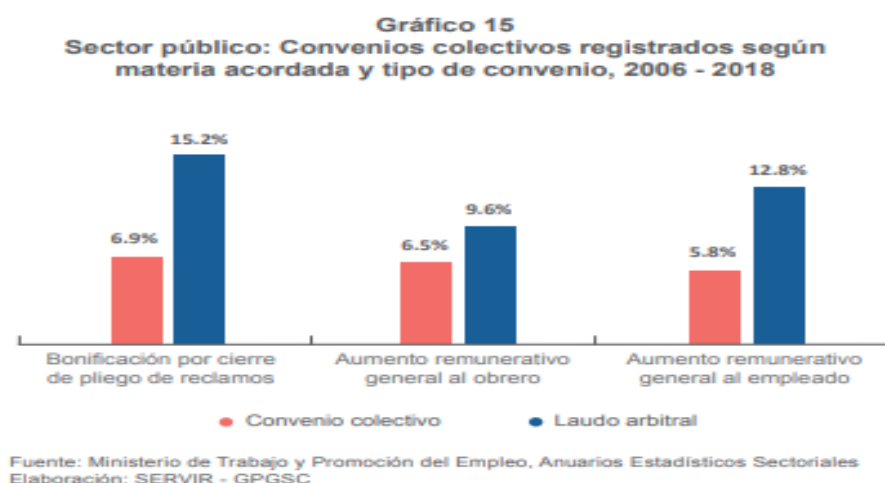
En efecto, atendiendo a lo señalado, resulta preciso mostrar el documento “Negociación Colectiva en el sector público, 2020”, que emitió la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el cual en cuanto a las “principales materias negociadas colectivamente y acordadas” se identifica que para el ejercicio 2006 - 2018 los sindicatos y las entidades empleadoras – pese a las restricciones presupuestales vigentes en ese momento - han venido celebrando acuerdos sobre distintas materias, como son los casos comunes de “bonificaciones o asignaciones por escolaridad o por uniforme”, “incrementos salariales en general al obrero o al empleado”, “bonificaciones o asignaciones por el fallecimiento del trabajador”, “bonificaciones y/o asignaciones por refrigerio”, “bonificación por cierre de pliego de reclamos”. (Gráfico N° 01) (Servir, 2020).

Gráfico N° 01



En dicho período también se puede identificar la emisión de laudos arbitrales, sobre las mismas materias señaladas. Asimismo, se advierte que sigue identificándose una mayor demanda de bonos por cierre de pliego de reclamos y de aumentos o incrementos de remuneraciones, estas de carácter general, en beneficio tanto para obreros como para servidores del Estado, los cuales son obtenidos mediante laudos arbitrales, respecto de los acordados directamente entre las partes (Gráfico N° 02) (Servir, 2020).

Gráfico N° 02



Sobre esto último, puede advertirse que las organizaciones sindicales han venido recurriendo durante dichos periodos - en defecto de la celebración de convenios colectivos - a otros mecanismos legales alternativos (como, por ejemplo, los laudos arbitrales) a fin de que logren satisfacer sus demandas colectivas económicas, lo cual configuró la vulneración de las normas de presupuesto público.

Sobre ello, el TC ha recalcado, en su STC caso “Ley de Presupuesto Público”, que resulta necesario que el producto negocial no cause mayores egresos que traigan como consecuencia un conlleven a un desbarajuste en el presupuesto general público. De igual modo, se señaló que, si bien se salvaguarda la tutela del servidor y una justa y adecuada remuneración, eso no significa que la Administración Pública asuma el rol de asumir un endeudamiento público no proporcional con el fin de dar atención a estas demandas de carácter legítimo de los servidores del Estado (fundamento 67).

En efecto, de acuerdo con los artículos 77 y 78 de la Carta Magna se ha regulado lo referente a los principios de legalidad presupuestaria y equilibrio presupuestal. En el caso del primero se dispuso que el proyecto de presupuesto debe encontrarse sustancialmente equilibrado; mientras que, en el segundo, se hace referencia a que el presupuesto se destina de forma equitativa a los recursos del Estado, y que su programación y ejecución obedece a los aspectos de eficiencia de necesidades sociales de carácter básico y de descentralización”.

Así, de acuerdo con Ledesma Narváez señala que tales principios de matiz constitucional van a servir de parámetros y límites al ejercicio del derecho a la NC, y que de acuerdo con la STC caso LSC, la citada autora señala que tales restricciones presupuestales que provienen de la Constitución tienen que ser objeto de cumplimiento en la totalidad de los sectores del Estado y, con más énfasis, en referencia con las medidas que impliquen un gasto económico para el gobierno. Asimismo, pone como ejemplo de lo señalado anteriormente, el escenario de determinadas condiciones de trabajo o de empleo, que tienen financiamiento con los recursos de la ciudadanía y del país. Por último, concluye señalando que únicamente una interpretación o exégesis de los artículos 28 y 42 que guarde respecto de los artículos 77 y 78 que establecen la regulación del presupuesto estatal, resulta ser idóneo y de aceptación desde una lectura unitaria de la Constitución. (Ledesma, 2020).

2.1.7. Problemas actuales de la regulación de la negociación colectiva

Al respecto, se han identificado diversas problemáticas que afectan a las negociaciones colectivas en el Estado (Martínez, 2020), siendo estas las siguientes:

a) Existencia de un inconsistente marco normativo de fundamentación, ello debido a que el aspecto presupuestal limita o restringe la NC, a sabiendas que desde el periodo 2005 existe marco constitucional de respaldo a dichas negociaciones; no obstante, la NC por ser considerado, para su eficacia, un derecho de configuración legal, se necesita con urgencia de una norma con rango de ley que precise y aclare dicho escenario;

b) La escasa transparencia, dado que el gobierno a través de su ministerio de hacienda gestiona “partidas restringidas” que están sirviendo de respaldo económico para cubrir los gastos financieros de determinadas NC finalizadas, gastos no informados, vulnerando de esta manera la política salarial en general, lo que estaría ocasionando un peligro o riesgo en el presupuesto, falta de predictibilidad; es por ello que, en las páginas web donde obran los portales de transparencia deberían visualizarse u observarse dichos gastos;

c) Agudización de retribuciones o remuneraciones distintas, debido a que en mérito a que las empresas del Estado vienen a ser las que tienen acceso a excelentes beneficios salariales en comparación a la situación del personal del empleo público. Según el referido autor, lo que solucionaría esta situación es la NC a nivel descentralizado y, de manera excepcional, la NC a nivel sectorial (sectores de salud y educación);

d) La NC no se centra en los resultados o consecuencias procedentes por partes, ya que en la NC debe prevalecer el diálogo para poder negociar; y no tanto enfocarse en conseguir un resultado o producto negocial, tal como el TC lo tiene pensado; y,

e) La no observancia al trámite presupuestal establecido en las normas y al bloque de constitucionalidad de carácter presupuestario, ello debido a que, de

acuerdo con el TC, las NC están en la obligación de respetar lo señalado anteriormente, lo que se resume en i) Analizar en primer lugar el contexto económico del Estado; ii) Armar y vincular el procedimiento de negociación con el proceso presupuestario, pues se deben observar fases, tiempos y periodos para autorizar la referida vinculación, cuya vigencia tendría que ser de un promedio de dos a tres años; y, iii) Relación presupuestal de los productos de la NC, con la finalidad de salvaguardar los lineamientos de este orden;

2.1.8. Los intentos legislativos para regular la negociación colectiva en el sector público

En este punto se podrá apreciar los intentos legislativos (Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 6109/2020-CR de fecha 31 de agosto de 2020. Páginas 22 y 23) sobre la regulación de la NC en el ámbito público (sobre todo en materia de compensaciones económicas) que se han venido formulando desde lo dispuesto por la “STC caso LSC”, siendo estos los siguientes:

- Aprobación del Dictamen respecto de los Proyectos de Ley 656/2016-CR, 965/2016-CR, 1142/2016-CR, 1271/2016-CR, 1537/2016-CR, y 1271/2016-CR”, que sugería una Ley de negociación colectiva en el sector público (27 de noviembre de 2017).
- El Ejecutivo, en dicho contexto, presentó el Proyecto de Ley 3841/2018-PL, sobre “Ley que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público”, el cual tuvo un Texto Sustitutorio que fue aprobado por la Comisión, y exonerado de segunda votación.
- El Ejecutivo promulgó el DU N° 014-2020 (22 de enero de 2020).
- Posteriormente, se emitió la Ley N° 31114, Ley que deroga el Decreto de Urgencia 014-2020.
- Finalmente, se emitió la LNCSE (marco legal vigente del procedimiento de NC en el sector público) y el D.S. N° 008-2022-PCM, norma que aprueba los Lineamientos de la LNCSE.

2.2. TRATAMIENTO IDÓNEO DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

En este apartado se desarrollará lo referente al tratamiento idóneo del derecho de NC del sector público y del PEP a partir de lo señalado por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT y de la doctrina, ello para efectos de realizar una mejor regulación que vinculará lo planteado en el presente trabajo de investigación.

Así, se tratará lo relacionado a la autonomía colectiva de los sindicatos, la intervención de las autoridades públicas en la NC, los niveles que se recomiendan en una NC en el Estado y las restricciones razonables a la NC en la Administración Pública en el contexto de las legislaciones nacionales.

2.2.1. La Autonomía colectiva en las organizaciones sindicales

Al respecto, en primer lugar, se ha señalado que el derecho a la NC consiste en el procedimiento formal conformado por el diálogo entre representantes de empresarios y representantes de los trabajadores, ello en el marco del ejercicio de su autonomía colectiva, para lograr la celebración de un pacto o acuerdo colectivo que regule el tipo de relación entre ambas partes y las condiciones en que se encuentran sujetos a los contratos laborales, en un determinado ámbito (Palomeque, 1994).

Así, desde la noción o concepción indicada anteriormente, la resolución a los conflictos originados de la relación de trabajo se sustenta en un pacto resultante de la autonomía colectiva volitiva llamado “convenio colectivo”, el cual ostenta fuerza vinculante respecto de las partes celebrantes, obligando su plena observancia a las mismas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les resulte aplicable.

La NC no debe ser objeto de confusión con el convenio colectivo. Esto lo aclara el jurista Octavio Bueno cuando dice que la NC viene a ser un proceso que se tramita para la realización del segundo. En esa línea, la NC implica una serie de debates, discusiones y posiciones respecto de condiciones de trabajo o empleo, realizadas por un lado entre el empleador o conjunto de empleadores, y, de otro lado, de un grupo de empleados o servidores, con el objetivo de que se arribe a un acuerdo; y por su parte, el convenio colectivo vendría a ser la meta sobre la cual se llegaría en mérito de las NC, formando, ambos, expresión de la autonomía colectiva” (Haro, 2004).

Por otra parte, es de resaltar que en toda NC (inclusive la llevada a cabo en el sector público) debe ostentar un carácter libre y voluntario.

En efecto, dicho carácter voluntario se encuentra taxativamente regulado en el artículo 4 del Convenio núm. 98, y de acuerdo con el Comité de Libertad Sindical, ello forma parte del carácter indispensable de los principios de libertad sindical, siendo el contenido de dicha disposición el “estimular y fomentar” los procedimientos de negociación de carácter voluntario. Así, en las labores de preparación del Convenio núm. 154, en el marco de la Comisión de NC se otorgó un significado al término «fomentar» (la NC) en el entendido de que no debiera interpretarse tal aspecto como la obligación para los países de realizar una imposición de las NC (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

De acuerdo con el Comité de Libertad Sindical ha considerado que la NC, para que pueda poseer eficacia, debe tener como característica la voluntariedad, lo que no debe implicar realizar mecanismos de coacción que modificarían la referida característica voluntaria de la citada negociación, y que en ninguna parte del contenido del artículo 4° del Convenio número 98 se tiende a obligar a un país a hacer prevalecer de forma coercitiva un sistema de NC a una determinada organización,

intervención o injerencia del Estado que manifiestamente variaría el carácter de dichas negociaciones. (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

Por otra parte, los citados autores han señalado que la Comisión de Expertos ha revisado o verificado que la problemática que se configura de manera más frecuente vinculado al carácter voluntario de la NC son los siguientes (OIT, 2013): Primero, el hecho de fijar de forma unilateral (sea a través de las leyes o mediante las autoridades mismas) el nivel de la negociación a realizarse. Segundo, el hecho de poder excluir determinadas o algunas materias del ámbito a negociar. Tercero, la obligatoriedad o deber de poder someter los acuerdos de carácter colectivo a la aprobación o autorización ex ante de las autoridades públicas presupuestarias del sector público. Por último, el respeto entre las partes que debe darse durante todo el procedimiento.

Dicha Comisión ha declarado también que una norma legal que establezca de manera imperativa el nivel de la NC en un nivel superior (rama de actividad, sector, etc.) esboza de igual modo inconvenientes de incompatibilidad con el Convenio. Asimismo, la Comisión sostiene que comúnmente la determinación del nivel de NC corresponderá necesariamente a las partes intervinientes de la negociación (OIT, 2013).

Asimismo, cabe indicar que el Comité de Libertad Sindical ha venido desarrollando inclusive más estas posiciones en base al principio de NC voluntaria y libre, regulado en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la elección del nivel de NC tendría que depender necesariamente de ambas partes de forma voluntaria y, por consiguiente, el mencionado nivel no tendría que ser objeto de imposición por la ley, por decisión o determinación de las autoridades públicas o por la jurisprudencia de carácter administrativa (Véase Recopilación CLS de 1996, párrafo 851; véase también 310º informe, caso núm. 1887 (Argentina), párrafo 103).

De otro lado, el citado Comité de Libertad Sindical ha precisado que, para tutelar la autonomía colectiva de ambas partes, resultaría más idóneo autorizar que las mismas diluciden de mutuo acuerdo la elección del nivel de NC; no obstante, en varios gobiernos, este aspecto pertenece a una institución ajena e independiente de las citadas partes; por ello, el Comité ha considerado que en tales escenarios esa institución tendría que ser verdaderamente autónomo (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

Por último, los autores mencionados en los párrafos precedentes señalan que resulta conveniente reiterar que la característica libertaria y voluntaria de la NC significa que los sindicatos tienen el deber de elegir por sí mismos a sus representantes en las NC, sin intervención alguna de las autoridades del Estado (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

2.2.2. La intervención de las autoridades en la negociación colectiva

Sobre este punto, recordemos que la Comisión de Expertos precisa desde una perspectiva general que el objeto de los Convenios núms. 98, 151 y 154 viene a ser el impulso o fomento de la NC para arribar a un acuerdo respecto de las condiciones de empleo o de trabajo que resulten más favorables que las disposiciones establecidas en la ley y que este deber de fomento de la NC debe excluir la opción de que las autoridades del Estado, quienes no constituyen parte en la NC, participen o intervengan en la realización de acuerdos o decreten su contenido. En efecto, en términos generales, se señala que las injerencias de las autoridades que tuvieran como consecuencia la nulidad o modificación de los pactos colectivos celebrados de forma libre por las partes, serían contrapuestas al principio de la negociación voluntaria y libre (OIT, 2013).

Empero, la citada Comisión sostiene que *dentro de las particularidades* de la NC en el Estado se pueden admitir determinadas injerencias **de las autoridades públicas en el trámite o procedimiento de NC**, conforme se ha indicado, en específico cuando se trata de aprobar los pactos

colectivos que tiendan a modificar o cambiar lo establecido en el Estatuto de los funcionarios, por cuanto su nivel de eficacia puede encontrarse supeditada a que se dé la autorización por parte del Consejo de Ministros, o bien en lo que se refiere a poder negociar estipulaciones que ostenten una implicancia presupuestal y económica (OIT, 2013). (Énfasis agregado)

En esa línea, las intervenciones de las autoridades en la NC que impongan limitaciones que implican medidas o de decisiones para congelar las remuneraciones o para restringir los incrementos salariales por motivos de crisis económicas, dentro de determinados marcos o incluso también sobre la aprobación, cambios o anulación de pactos colectivos en vigencia; no son admisibles cuando mediante ello se altera las convenciones colectivas ya celebradas. No obstante, dichas medidas son admisibles cuando existe imposición respecto de las NC a futuro si y solo si se configuren situaciones imperiosas y se den las garantías del caso (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

2.2.3. Las restricciones irracionales a la negociación colectiva en la Administración Pública

Al respecto, las intervenciones o injerencias de las autoridades en la NC que imponen limitaciones sin razón de ser a la misma, se manifiestan bajo las siguientes formas que fueron materia de rechazo del Comité de Libertad Sindical (Gernigon, Odero, & Guido, 2000): Primero, lo referente a la suspensión o derogatoria mediante decreto o norma sin el acuerdo colectivo de las partes negociadoras. Segundo. Segundo, el hecho de interrumpir el desarrollo de los contratos o convenios que ha fueron materia de negociación. Tercero, el hecho de exigir e instar a las partes a que puedan negociar de nuevo convenios colectivos libremente ya pactados. Por último, el hecho de anular los convenios colectivos y su renegociación forzosa.

Así, los autores señalados sostienen que en el caso de que los productos de las NC quedan dejados sin efecto sea por imperio de la ley o por determinación de las autoridades públicas, se puede advertir un desbalance o desestabilización de los vínculos laborales y queda reducida la predictibilidad de los empleados o servidores en sus respectivas organizaciones sindicales, complementando además que esto se da más cuando se trata de restricciones salariales. Por último, dichos autores culminan señalando que otra clase de injerencia la constituye la ampliación obligatoria de la validez de las convenciones colectivas por medio de la ley, y que únicamente ello es admitido en situaciones urgentes y por tiempos cortos ya que tales decisiones implican una intervención en la NC voluntaria y libre. (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

2.2.4. Las restricciones razonables a la negociación colectiva en la Administración Pública

Sobre el particular, es de señalar que en escenarios de tiempos de crisis financiera o económica excepcionalmente de naturaleza grave (por ejemplo, en contextos de conflictos bélicos o en los tiempos de reconstruir económicamente un país) o para combatir la inflación, conseguir equilibrar la balanza de pagos o contrarrestar el problema de la falta de empleo o lograr los demás objetivos de carácter económico, los países han optado por recurrir a políticas salariales o remunerativas tendientes a conseguir una reciprocidad entre las tasas generales de ingresos y remuneraciones y las tasas genéricas de productividad – a fin de evitar el impacto en los incrementos salariales sobre los precios –, las cuales se han reflejado en acciones o medidas de estancamiento salarial o de restricción de los incrementos remunerativos dentro de determinados límites o incluso del hecho de aprobar, modificar o disponer la nulidad los productos negociales vigentes, pretendiendo justificar dichas medidas solicitando el porcentaje indispensable de los egresos del Estado que representan las remuneraciones de los servidores del Estado en general y el gran volumen de las remuneraciones del ámbito privado en relación con los ingresos totales del gobierno (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

En efecto, de acuerdo con la Comisión de Expertos, determinados gobiernos, ya resignados de que su situación de carácter económica implicaba la exigencia de aplicar políticas o medidas estables en dicha materia, han recurrido últimamente a medidas direccionadas a restricciones o impedimentos de la libre elección o determinación de las remuneraciones a través de la NC. Sobre el particular, la referida Comisión ha formulado un principio básico que consiste en que si con la finalidad de proteger **una política o medida estable en materia financiera o de modificación organizacional**, esto es, por razones de interés financiero genérico, **un país ordena que las tasas en materia salarial no podrían determinarse de forma libre por NC, esa limitación debe aplicarse excepcionalmente**, restringirse solamente a lo esencial o fundamental y urgente, **no superar un tiempo prudente e ir custodiada de aval** que van a tutelar efectivamente el costo y estatus de vida de los empleados o servidores involucrados, y en especial de los trabajadores que puedan verse más vulnerados con dicha situación. (Gernigon, Odero, & Guido, 2000). (Énfasis agregado)

Aunado a ello, el Comité de Libertad Sindical ha sostenido que en puridad, para **determinado tipo de restricción a la NC que provenga de las autoridades públicas, se debe recurrir a las consultas correspondientes con la organización de los trabajadores y la organización de empleadores, procurando buscar el acuerdo común** y que el reiterado uso de prohibiciones legales a la NC únicamente puede ocasionar más adelante un efecto desestabilizador y perjudicial de los vínculos profesionales, por cuanto despoja a los empleados o servidores de un derecho constitucional y de un mecanismo de defensa y del hecho de promover sus intereses sociales y económicos. Sobre dicha duración o permanencia de las limitaciones a la NC, el citado Comité sostiene que **un tiempo de tres (03) años de restricción del derecho de NC en materia salarial en el contexto de una política estable en materia financiera viene a ser una limitación razonable, y la normal legal que**

la dispone imperativamente debe como máximo dejar de producir efectos en los periodos establecidos por la legislación, o incluso antes en caso haya mejorado la situación económica y fiscal. De igual modo, cuando un país dicta medidas o mecanismos de restricción en materia remunerativa para lograr la imposición de controles en materia financiera, debe garantizar la continuación de la NC sobre los aspectos de carácter no económicos. (Énfasis agregado)

Atendiendo a lo desarrollado en este acápite, en nuestra legislación el TC también se ha pronunciado respecto de los límites del Estado para restringir o limitar los aumentos o incrementos de carácter remunerativo en el sector público. Siendo así, Ledesma Narváez ha señalado que el TC estableció *posiciones importantes para la restricción de la NC en el Estado, lo que significa en puridad que las medidas de restricción deben ser razonables y proporcionales, tanto en el modo como en su duración* (Ledesma, 2020); siendo estos criterios los siguientes:

- i) *“La restricción del derecho a la NC colectiva debe supeditarse a causas de carácter objetivo, que sea efecto de un escenario de urgencia. De este modo, es susceptible que la NC sea limitada en materia remunerativa cuando la Administración Pública enfrente una situación de crisis financiera y económica y el gobierno disponga un tiempo de austeridad. En estos escenarios es justificable una injerencia en el derecho fundamental, que no provocará su incompatibilidad con la Constitución, por cuanto se trata de dar atención a una necesidad del país y se trata, de alguna manera, de formar equilibrio respecto a los costos de la crisis entre los empleadores y trabajadores”.*
- ii) *“Las limitaciones que se dispongan deben ser temporales. Si bien, estas limitaciones nacen de un escenario de urgencia, sin embargo, éstas deben siempre ser tomadas como una política transitoria. El tiempo de limitación debe ser racional. No se*

darán por aceptados plazos indefinidos o tiempos largos, como lo que aconteció en las normas de presupuesto de los ejercicios 2012 y 2013, cuya restricción a la NC en materia remunerativa data del año 2008 y había subsistido invariable hasta el periodo 2015, esto es, siete años continuos de restricción por amparo de la ley.

Por tal motivo, el TC consideró que las proscripciones a la NC del personal del Estado no pueden superar el periodo anual que corresponden a las normas de presupuesto público; y, si se exceden, éstas no deberían exceder el tiempo de tres años, de acuerdo a la recomendación del Comité de Libertad Sindical de la OIT”.

iii) “La restricción transitoria de la NC no debe comprender ampliamente a “todas” las materias pasibles de NC, sino que debe supeditarse a lo necesario en estricto. Por ende, las prohibiciones no deben comprender, en primer lugar, a los temas que no sean de naturaleza económica, debido a que éstas deben encontrarse a disposición para el trato directo a través del dialogo”.

iv) “Las limitaciones que se adopten no debe implicar una puesta en riesgo del goce del ingreso mínimo de vida del personal del sector público. Las limitaciones que signifiquen que los ingresos remunerativos se tengan por debajo de este margen, afectarían la dignidad del servidor”.

Por tanto, tales aspectos desarrollados deberán ser tomados en cuenta por las entidades públicas a fin de limitar o restringir de una manera razonable u objetiva y temporal a la NC en el sector público por razones de índole económica a nivel nacional (máxime si nos encontramos en tiempos de pandemia ocasionados por el Covid-19).

Finalmente, sobre esto último, en relación a la interrogante de si los gastos que viene realizando el Estado en materia presupuestal para financiar las

contingencias ocasionadas por la COVID-19, conllevaría a una crisis de tipo económica grave en el Estado que podría afectar el derecho de NC del sector público en materia de remuneraciones, se ha señalado que: *“El Estado podría iniciar un diálogo con los sindicatos explicando el contexto económico de reducción de la recaudación tributaria por la paralización de la economía debido a la pandemia, hay una afectación de los recursos públicos o al presupuesto del siguiente año. Y en esa línea se podría acordar con los sindicatos que el tema de la negociación de incrementos se podría posponer para el siguiente año en tanto haya una mejora en la recaudación tributaria. No se puede imponer una restricción a la negociación colectiva por motivo de la crisis, el Estado debe sustentar la afectación del presupuesto para el próximo año. Se debe diferenciar los sectores afectados o no, o los que son afectados en menor o mayor grado para determinar una negociación de incrementos salariales según una tasa más baja, y en otros casos negociar de manera normal, por ende, debe analizarse la situación presupuestal de cada entidad”* (Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del MTPE; obrante en el anexo 12) (Cuadros Luque, 2021).

2.2.5. El Deber Ser de la Negociación Colectiva en el sector público

Sobre este acápite, la NC en el Estado formula una problemática particular que proviene principalmente, de un lado, de los instrumentos normativos nacionales cuya finalidad es uniformadora, que generalmente son aprobados por el Poder Legislativo, los que son aplicables a los funcionarios del Estado, que de exhaustivamente las condiciones, derechos y deberes, así como las condiciones de servicio, restringiendo o dejando poco espacio a la NC; y, de otro lado, del hecho de que los salarios y otras condiciones de trabajo del personal del sector público que involucran costos, deben ceñirse en el presupuesto público cuya aprobación le corresponde a órganos (como por ejemplo, el parlamento)

que no necesariamente vienen a ser los empleadores del referido personal y cuyas decisiones deben considerar el interés general, así como la situación de carácter económico del país. Dichos autores agregan que frecuentemente por los motivos señalados las personas jurídicas que realizan el proceso negocial con el Estado se ven subordinadas a los instrumentos normativos o a la supervisión de un organismo externo (comisión interministerial, ministerio financiero, etc). (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

Así, resulta pertinente desarrollar algunos aspectos que deberían ser debidamente observados y resultarían indispensables en la NC en el Estado:

i) Sobre los Niveles de Negociación Colectiva en el sector público

Sobre el particular, la Comisión de Expertos ha sostenido que el tema de los niveles que resulten más favorables para poder negociar, va depender mucho de la fortaleza, de los objetivos, de los intereses y de las prelacións de ambas partes de la negociación, así como también de cómo está conformada la organización sindical y las organizaciones de empleadores, y de igual modo de los parámetros o lineamientos que de forma tradicional le son aplicables a las relaciones laborales en el respectivo gobierno o nación. Asimismo, señala que en el Estado la NC se lleva a cabo frecuentemente en todo el país y en la institución correspondiente (OIT, 2013).

En efecto, cabe indicar que el contenido del párrafo 4 de la Recomendación núm. 163 vinculado a los niveles de NC advierte que de manera común la deliberación del nivel de NC comprometería concernir a las partes interesadas, por cuanto se encuentran en imponderable posición para poder determinar qué nivel de negociación resulta ser el más idóneo e implementarlo, y que podrían incluso adoptar, si así lo quisieran, un sistema o modalidad híbrida o mixta. En

consecuencia, no debería ser impuesto el nivel de negociación por la ley o por una determinación del poder legislativo (OIT, 2013).

La Comisión de Expertos pone de mérito que, en el marco de los modelos específicos establecidos en el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 154 en lo que se hace referencia al Estado, se puede regular legislativamente las materias para negociar (remuneraciones, etc.) a nivel centralizado, y de igual modo qué materias pueden ser objeto de negociación a un nivel inferior al centralizado o sectorial, de acuerdo a la autoridad que ostente la respectiva competencia. La Comisión reitera que las características propias del Estado explican de alguna manera una cuota de flexibilización en relación a la NC remunerativa; dada la dificultad del proceso presupuestal, el Ejecutivo y Legislativo deben tener en consideración los aspectos económicos y armonizar intereses diversos, entre los que se hallan los de los sindicatos, en mérito de la situación de carácter económico y social y de otros aspectos (OIT, 2013).

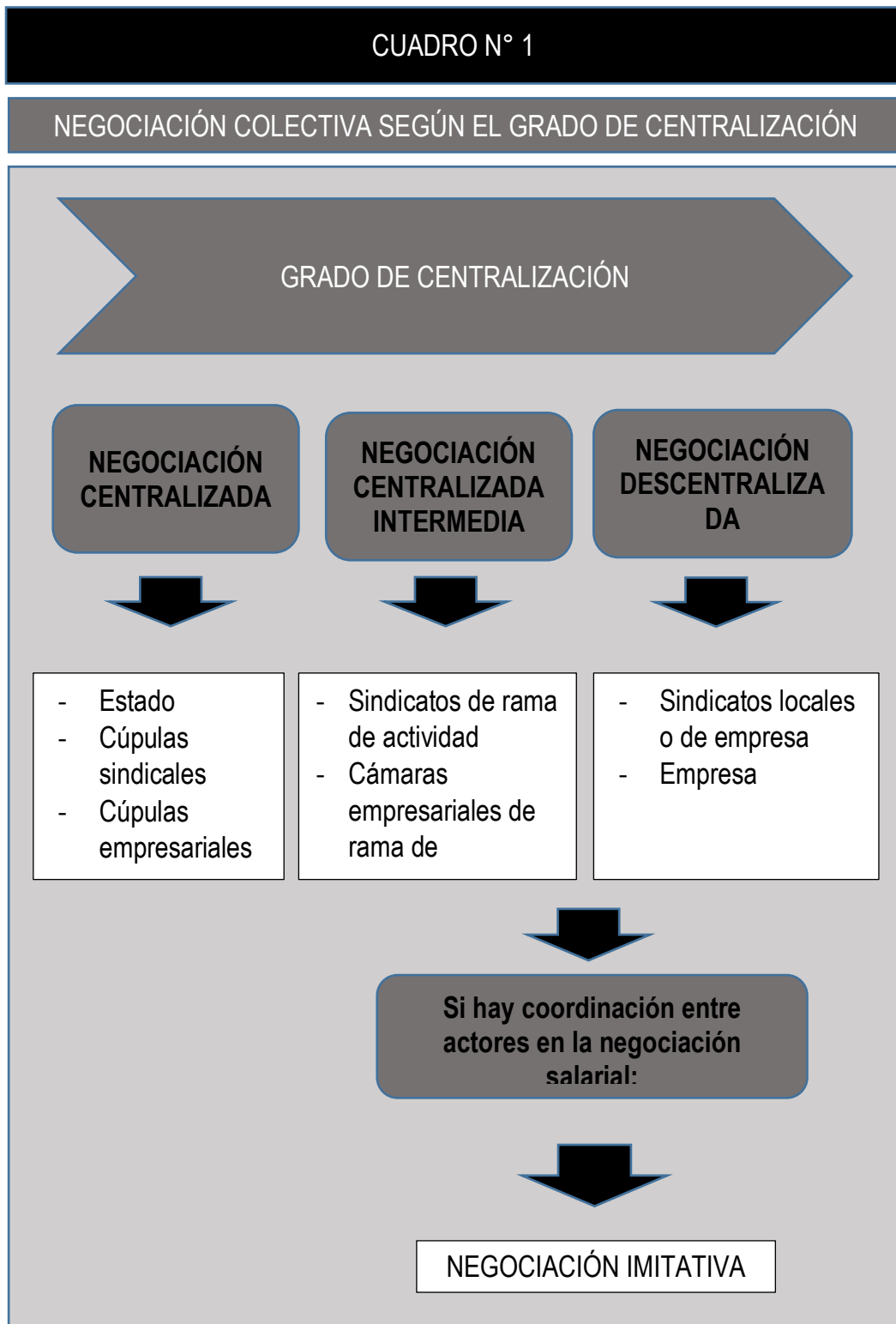
Así, en algunos países, la NC salarial se lleva a cabo a nivel central (algunos observan la norma de considerar un porcentaje global de incremento remunerativo aplicable a la totalidad de los servidores públicos), en cuyo caso en los trabajos de las comisiones de negociación intervienen participando miembros que representan a varios ministerios y organismos autónomos o independientes en nombre del Estado. En otras naciones, la NC se desarrolla a nivel departamental, esto es en cada organismo público o departamento ministerial. De igual modo, se pueden encontrar países que desarrollan la NC bajo un modelo mixto, esto es, a nivel centralizado y a nivel de sector o de entidad pública (OIT, 2013).

En concordancia con lo anterior, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el TC en su STC caso “Ley de Presupuesto Público”, ha señalado que **para efectos de implementar procesos de NC a**

instituciones del nivel centralizado, del nivel de sector o inclusive a instancias especiales de las entidades del Estado consideradas de forma individual, el legislador se encuentra en la opción de autorizar el ámbito competencial para dicho fin. De igual modo resultan admitidos otros niveles de NC que existen en el Derecho internacional, al cual la OIT ha otorgado reconocimiento respecto de su admisibilidad desde un enfoque del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se encuentran entre ellos **los modelos de NC en los niveles de carácter descentralizado o, inclusive, la configuración de modelos que sean mixtos, esto es, que articulen una combinación de niveles de NC centralizada con niveles de NC de carácter descentralizado.** En líneas generales, la entidad empleadora, catalogada como "Administración Pública" que se sustenta en el Convenio 151 de la OIT, tiene dentro de su ámbito de aplicación a todos los organismos o instituciones que tienen a cargo una autoridad y el ejercicio de funciones públicas.

Resulta menester señalar que “tradicionalmente existe distinción entre el modelo centralizado y el modelo descentralizado de NC. El modelo centralizado permite la NC por sector o por rama de actividad en la que participan como actores las federaciones o sindicatos nacionales y los resultados de dicha negociación son iguales para un mayor grupo de servidores del Estado; en tanto que el modelo de negociación descentralizado se organiza con base en una negociación por entidad o por actividad en la que participan muchos sindicatos y con distintos resultados dependiendo del poder de negociación de cada agrupación” (Benites & Larco, 2004). Asimismo, se ha señalado que “en la práctica, un sistema centralizado o descentralizado de NC es una discusión orientada más a lo teórico, siendo más apropiado hablar en la realidad peruana de un mayor o menor grado de centralización/descentralización para comparar” (Mugnolo, 2013) (Ver Cuadro N° 1).

Cuadro N°1



Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

Por tanto, en referencia a lo desarrollado, deberán tenerse en cuenta los niveles de NC (centralizado, descentralizado o mixto) que la doctrina y jurisprudencia vienen recomendando a fin de aplicar lo más conveniente al caso peruano, con miras a satisfacer el interés general.

ii) Sobre la necesidad de un informe económico emitido por el respectivo órgano en materia presupuestal

Al respecto, la Comisión de Expertos ha señalado que determinados países han adoptado mecanismos que se encuentran encaminados a mantener el poder de adquisición en lo que fuera posible o bien, respecto de la totalidad de los gobiernos industrializados, a proteger una especie de semejanza con los ingresos remunerativos del ámbito privado, o inclusive mecanismos de incrementos salariales en base a criterios de productividad. Asimismo, la citada Comisión señala que en varios países **se recurre a organismos que tienen competencia presupuestaria y/o económica a fin de que elaboren informes o recomendaciones vinculados a las probabilidades de incrementos salariales** dentro de la NC a nivel centralizado o por sector, o inclusive a nivel de las entidades públicas de forma individual. De igual forma, la Comisión sostiene que en algunos supuestos se acude a representantes o miembros de estos órganos presupuestarios con el fin de que junto con el empleador tengan intervención o participación directa o indirectamente (a través de recomendaciones escritas) en las NC, lo cual ocasiona frecuentemente críticas virales del lado los sindicatos; y que por otro lado, los países solicitan varias limitaciones o proscripciones que subyacen a los procesos de presupuesto y la urgencia de poder alinear intereses (OIT, 2013).

En concordancia con lo anterior, el Comité de Libertad Sindical ha sostenido que en tanto los recursos de las empresas y entidades públicas se encuentren subordinados a los presupuestos de la Administración Pública, no sería discutible que – luego de un extenso debate y consulta entre las entidades empleadoras y las

organizaciones sindicales con interés en un sistema que tengan la predictibilidad de ambas partes – se establecieran límites remunerativos en las normas presupuestarias del Estado, ni que el organismo en materia presupuestal elabore un informe previo antes de que se origine la NC apuntando a que se salvaguarden dichos límites; y que ello no debe ser objeto de confusión con la obligatoriedad de emitir una opinión previa de las autoridades en materia presupuestal (y no de la entidad empleadora) respecto de los proyectos de productos negociales en el Estado y los costos que implicarían, esto es, mientras dure el proceso de NC (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

Asimismo, el citado Comité establece que tendría que preverse un mecanismo con el fin de que, en la NC del Estado, los sindicatos y los empleadores y sus organizaciones en la Administración Pública puedan ser consultados y así expresen sus respectivas opiniones o puntos de vista al responsable competente y encargado del control de los efectos financieros de los proyectos de las convenciones colectivas. No obstante, señala que sin perjuicio de todo punto de vista expresado por las autoridades financieras, en el marco del proceso de NC, las partes interesadas están obligadas a hallarse en condiciones de poder deliberar y terminar de forma plena y libre un acuerdo; ahora bien, si ello fuese imposible, el actuar de la autoridad financiera que tenga como consecuencia restringir la libre terminación de los productos negociales no resultaría compatible con el principio de la libertad de NC (Gernigon, Odero, & Guido, 2000).

Por tanto, en el marco de una NC en el Estado que garantice el extremo del PEP, se debe observar la elaboración de un informe económico financiero a cargo del órgano estatal en materia presupuestal (en este caso, el Ministerio de Economía y Finanzas), siendo dicho informe necesario para el respeto de los límites salariales establecidos en las leyes de presupuesto de la Administración Pública.

iii) Sobre las formas de negociación colectiva en materia salarial

Sobre el particular, de acuerdo con la Comisión de Expertos (OIT, 2013) se puede advertir la existencia de una compatibilidad entre los Convenios de la OIT (por ejemplo, el Convenio 151) y las normas que habilitan o autorizan al órgano competente en materia presupuestal a emplear dos formas de NC en materia salarial:

- a) *El establecimiento de un «abanico» salarial que funcionará como sustento para las negociaciones.*
- b) *La implementación de una «asignación» presupuestal global de carácter fijo en cuya delimitación las partes pueden realizar la NC respecto de cláusulas de naturaleza económica o normativa.*

Sobre el particular, en relación a una asignación presupuestaria global fija o previsión de porcentaje global de aumento o incremento de remuneraciones en la NC en el Estado, se ha señalado que “Se entiende que existe una negociación centralizada para todo el sector público. Ya hay un presupuesto global previsto para aplicar por igual a todos los servidores del Estado. A modo de referencia, en el caso de Colombia se negocia un incremento anual global para todo el sector público que toma como referencia la inflación y la productividad. Por ejemplo, si la inflación en ese año fue de 3% y la productividad fue de 3%, el incremento salarial se daría en 6% para todos los trabajadores del Estado. Todos los años se daría ese incremento general en el mismo porcentaje para todos los trabajadores en base a estos dos criterios o variables; el gobierno prevé cierto porcentaje que podría aplicarse a los trabajadores del Estado”. Asimismo, afirmó que “Si se tiene un nivel centralizado, más fácil va ser tener una previsión global (dado que no sería viable subir o incrementar salarios 2% en Ministerio de Trabajo, 3% en Ministerio de Economía, 10% en Ministerio de Agricultura), sino que es un incremento general, un “X” % para todos los Ministerios y así tener una previsión de cuanto se podría tener

disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia". Por su parte, respecto a la fijación de un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones colectivas, el citado economista señaló *"Se entiende por 'abanico salarial' a una opción alternativa al incremento generalizado (asignación presupuestaria global) mediante la cual se podrían establecer incrementos porcentuales diferenciados, según tipo de entidad, nivel de gobierno. Se siguen utilizando las variables de inflación o productividad"*. Por último, afirmó que dicha forma de negociación se emplea en un nivel de negociación centralizado desagregado (Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del MTPE; obrante en el anexo 12) (Cuadros Luque, 2021).

Por otro lado, la Comisión de Expertos señala de igual modo que existe compatibilidad respecto de las normas que otorgan a las autoridades del sector público que le hayan sido conferidas responsabilidades en materia financiera, el derecho a poder intervenir y ser partícipe en las NC conjuntamente con la empleadora directamente, siempre que se deje un espacio sustancialmente indispensable o significativo a la NC. Dicha Comisión agrega que resulta indispensable, no obstante que el conjunto organizacional de los trabajadores participe de forma plena y relevante en la identificación de este aspecto general de negociación, lo cual conlleva en específico que tengan acceso a la totalidad de los datos de carácter presupuestario, financiero o de distinta índole que pueda resultar servible o utilizable con el objeto de analizar y valorar el escenario con la sapiencia plena de las cosas (OIT, 2013).

La Comisión de Expertos finaliza recomendando sobre el particular que en el caso que las autoridades públicas y los sindicatos firmen un convenio colectivo respecto de incrementos salariales en el Estado u otras estipulaciones que afecten en el aspecto presupuestario, resulta fundamental que el poder legislativo corrobore los datos resultantes de

la NC, toda vez que teniéndose en cuenta el marco de NC en el Estado, es compatible que las comisiones parlamentarias o sus miembros consigan unirse de manera formal o informal al procedimiento de NC o de consulta con el fin de poder salvaguardar el respeto por la corte parlamentaria de las cláusulas económicas de las convenciones colectivas ya celebradas (OIT, 2013).

Por su parte, resulta diferente **el supuesto de las reglas legislativas sustentadas por la coyuntura económica de un gobierno**, que para ejemplificar ello, **hacen prevalecer de forma unilateral un porcentaje de determinado incremento salarial o remunerativo y descartan toda opción de poder negociar**, en especial en el caso de que restrinjan el recurso a los medios de presión bajo castigo de rígidas sanciones. Resulta consciente para la Comisión que la **NC en el Estado es exigente en cuanto a la comprobación de los recursos disponibles en las diferentes instituciones o empresas del Estado, respecto de que dichos recursos se encuentran supeditados por el presupuesto público y de que el tiempo de vigencia de los productos negociales o convenciones colectivas en la Administración Pública no frecuentemente va coincidir con la vigencia de la norma de presupuesto público, lo cual puede plantear complicaciones o dificultades**». De este modo, la Comisión tiene de manera entera en consideración las gravosas complicaciones de carácter financiero y presupuestal que deben enfrentar los países, sobre todo en épocas de paralización económica general y extensa. Ahora bien, no obstante lo señalado anteriormente, **la Comisión sostiene que las autoridades tienen que priorizar en lo posible la NC como medio idóneo para la fijación o establecimiento de condiciones de trabajo de los servidores del Estado; si ello no resultara posible con motivo de los hechos, este tipo de medidas tendrían que ser aplicadas en tiempos limitados o transitorios y tener como finalidad la tutela del estatus de vida de los trabajadores que resulten más perjudicados**. De otra forma, debería

hallarse una obligación de carácter razonable y equitativa entre, de un lado, la necesidad de salvaguardar en la medida de lo posible la autonomía voluntaria en la NC y, por otra, la obligación que corresponde a los Estados de acoger los mecanismos indispensables para solucionar sus complicaciones de carácter presupuestal (Gernigon, Odero, & Guido, 2000). (Énfasis agregado)

En concordancia con lo anterior, dichos autores sostienen que resulta admisible que en el procedimiento de NC el empleador del Estado recepcione el dictamen u opinión del ministerio de hacienda o de un organismo o institución en materia económico-financiero que vigile los efectos financieros de los proyectos de convenciones colectivas, sí y solo sí mediante consultas el empleador del Estado y los sindicatos puedan manifestar sus opiniones. Por consiguiente, el Comité de Libertad Sindical ha visto conveniente insistir que se pronostique con toda anticipación convocar a los sindicatos del Estado, a fin de realizar la NC, en plazos sensatos, sus condiciones de trabajo, en especial considerando que deben observarse estrictamente los periodos para las presentaciones ante el legislativo de los proyectos de leyes vinculados a presupuestos. (OIT, 2013)".

Por tanto, deberán tenerse en cuenta dichas formas de NC, las cuales obran dentro de los modelos de NC que a detalle se desarrollarán en el siguiente punto del presente trabajo de investigación.

2.3. ESTADO ACTUAL DE LAS PROPUESTAS DOCTRINARIAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA:

PRINCIPALES MODELOS O PARADIGMAS JURÍDICOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL

Al respecto, del estudio realizado por la Comisión de Expertos, se pueden identificar dos modelos o paradigmas jurídicos de la NC en el sector público, los cuales resultan congruentes con el Convenio N° 151 de la OIT; siendo el primero de ellos referido a la NC del sector estatal realizada antes de la aprobación del presupuesto público, y el segundo modelo referido a la NC llevada a cabo después de la aprobación del presupuesto estatal.

En ese sentido, se han denominado a dichos modelos de NC, de un lado como “Modelo o paradigma de topes en la ley de presupuesto”; y, de otro lado, “Modelo o paradigma de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica” (Crisanto Castañeda, 2020).

2.3.1. Modelo de topes en la ley de presupuesto

En relación a este modelo, debe tenerse en cuenta en principio lo manifestado por el Comité de Libertad Sindical respecto de que en el supuesto de que los ingresos de las empresas e instituciones de la Administración Pública sean dependientes de las arcas o presupuestos del Estado, no resultaría recriminable que se implantaran topes o límites remunerativos en las leyes de presupuesto de la Administración Pública, ello de forma posterior a un amplio debate y consulta entre las partes interesadas (sindicatos e instituciones empleadoras) en el núcleo de un régimen que cuenten con la predictibilidad necesaria de ambas partes. Sobre el particular, la referida autora señala que dicho modelo consistiría en todo un proceso de discusión o debate y consulta que realicen las partes, mas no una NC en sentido estricto, dado que la negociación como tal se llevaría a cabo de forma posterior, y que, en

consecuencia, al iniciar la NC en el Estado se podría conocer de tales límites jurídicos, lo que deberían ser debidamente observados y respetados en el convenio colectivo respectivo (Crisanto Castañeda, 2020).

Asimismo, la citada autora precisa que en el marco de este paradigma o modelo de negociación resulta oportuno -además- que el Ministerio de Economía y Hacienda elabore de forma previa un informe con antelación al inicio de la NC con el objeto de que se salvaguarden dichos límites o topes, ello de acuerdo con lo manifestado por el Comité de Libertad Sindical (CLS, 2018, párrafo 1486). Por último, respecto de este modelo, señala que, si bien este método es más fácil, no siempre puede aplicarse ello. Así, ejemplificando lo señalado, se tiene que el período de vigencia de las convenciones colectivas en el Estado no siempre va coincidir con la entrada en vigor de las normas de presupuesto público que se emiten cada año, lo cual puede configurar complicaciones en tal aspecto. (CEACR, 1994, párrafo 264)”.

2.3.2. Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica

Sobre este modelo, en mérito a lo manifestado por la Comisión de Expertos respecto de que *pueden existir* normas en materia legislativa que facultan al órgano de competencia presupuestaria para fijar o establecer un «abanico» salarial que pueda ser utilizado de referencia a los acuerdos materia de negociación; así como las normas o disposiciones que le autorizan regular o implementar una «asignación» presupuestaria global fija; Crisanto Castañeda interpreta lo anterior en el sentido de que las disposiciones emitidas por el legislativo que se señalan no vienen a ser las reglas de la norma presupuestaria pública sino de la norma que establece el derecho a la NC en el Estado. Continúa señalando que se trata pues de una ‘normativa habilitante’, que va encaminado al congreso o al ministerio o entidad respectiva con competencia en materia presupuestal (lo que en nuestro país sería el

MEF). Asimismo, señala que el ‘abanico’ salarial y la asignación global fija tienen que ser entendidas como posibles alternativas, por lo que el legislativo es el competente para determinar la elección de un sistema idóneo en función a la coyuntura actual nacional, ello conforme lo prescribe y autoriza el Convenio 151 OIT (art. 7). (Crisanto Castañeda, 2020).

Asimismo, a juicio de la citada autora, el TC toma como ejemplo este modelo de NC para sugerir al Congreso de la República que tenga en cuenta ello al momento de emitir la ley sobre dicho derecho colectivo en el Estado; por cuanto el TC en su STC “Caso LSC”, ha establecido que se debe garantizar o avalar el reajuste remunerativo de los servidores, pero de igual modo se debe también avalar o garantizar que ello este no supere a lo intrínsecamente razonable. Por último, citando a la Comisión de Expertos, se establece que en este modelo es primordial que las organizaciones sindicales y sus miembros puedan tener intervención y participación de forma plena y relevante en la elección de esta delimitación global de NC, lo que va implicar, en específico, que ellos tengan a disposición todas las informaciones de carácter presupuestal, financiero y de otro índole similar que les sea de utilidad para evaluar y analizar el estado situacional con plena sapiencia de las cosas. (1994, *párrafo 264*) [...].”

Por tanto, en el marco de una NC en Estado que garantice el extremo del PEP y el derecho de la NC de los servidores del Estado, resulta necesario adoptar el modelo de NC más idóneo a fin de salvaguardar el interés público; aspecto que se dilucidará en la propuesta de solución del presente trabajo de investigación.

2.4. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA

Al respecto, sobre la posición del TC en relación a la NC en el sector público en un primer momento consistió en la confirmación del principio de legalidad que es de aplicación al Estado y la observancia de la función pública a las restricciones de carácter presupuestal, con la omisión de emitir pronunciamiento sobre la trascendencia constitucional de la NC en el Sector Público. Siendo así, esos fueron los parámetros que adoptó el TC el Expediente N° 1035-2001-AC/TC y el Expediente N° 1663-2003-AC/TC (Martínez, 2020).

Posteriormente, el TC, en la resolución del Expediente N° 008-2005-PI/TC “Caso Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 28175, Ley Marco de Empleo Público”, por vez primera relaciona o vincula el derecho de NC, con el nivel constitucional a partir de lo consagrado en el artículo 42° de la Carta Magna que otorga reconocimiento al derecho de sindicación de los empleados del Estado y, por consiguiente, también a los sindicatos de los servidores del Estado a quienes les corresponde ser propietarios del derecho a la NC, con las excepciones que se han regulado en dicha disposición.

En efecto, el TC no ha dejado de precisar que debe tenerse en cuenta el Convenio N° 151 de la OIT, ello para efectos de realizarse un correcto e idóneo análisis interpretativo del ejercicio del derecho a la NC de los servidores de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria consagrada en nuestra Carta Magna. Así, el referido Convenio no regula a la NC como el mecanismo exclusivo posible para conseguir la mejora de condiciones de trabajo (como por ejemplo el aspecto remunerativo). Complementa señalando que ello encuentra su distinción en el Convenio 154 de la OIT que desarrolla de manera expresa la NC como mecanismo para optimizar las condiciones de empleo en los ámbitos público y privado, no obstante, no ha sido ratificado por el Perú el mencionado convenio. (Sánchez Reyes, 2016).

En dicho pronunciamiento, TC establece que las NC en el Estado deberán realizarse teniéndose en cuenta los parámetros y restricciones constitucionales que establecen un presupuesto de carácter equilibrado y equitativo, siendo que su aprobación corresponde al Congreso de la República. Sobre el particular, el TC continúa señalando que lo anterior se sustenta debido a que las condiciones de empleo en el Estado son financiadas con recursos de la ciudadanía.

De igual modo, sobre el Expediente N° 02566-2012-PA/TC, dicho autor señaló que el TC precisa que debe asumirse una posición ponderada entre el principio de legalidad en materia presupuestal y el derecho a la NC en el Estado, a fin de que pueda satisfacerse de forma razonable y por equidad, el núcleo constitucional tutelado de tales principios; ello entiéndase en el marco de una situación equilibrada y razonable. Asimismo, el citado autor, señala que en dicho escenario se invoca al Comité de Libertad Sindical, el cual establece respecto de la NC de los funcionarios y servidores públicos, que debe aplicarse con algún nivel flexible, ello dado las condiciones especiales del ámbito público. En este contexto, el TC señala con contundencia que las mencionadas limitaciones de carácter presupuestal (que restringían bonificaciones, aumentos, beneficios de cualquier naturaleza), obedecen al principio de equilibrio presupuestario el cual está regulado en el artículo 77° de nuestra Carta Magna. Además, precisa que ello constituye una restricción legal y razonable a la NC (y también respecto del arbitraje potestativo resultante del proceso negocial) entre las entidades públicas y organizaciones sindicales. Por último, señala que la referida disposición legal es de naturaleza netamente constitucional y, por ello, de carácter vinculante para la totalidad de los poderes del ámbito público y privado, ello en el contexto de todo tipo de NC que congrege estas particularidades. (Martínez, 2020).

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el TC ha adoptado una posición actual con respecto al tratamiento de la NC del sector público otorgándole un matiz o nivel constitucional.

En efecto, el TC en su sentencia sobre el caso “Ley de Presupuesto Público” contenida en los Expedientes N° 0003- 2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, declaró inconstitucional los enunciados “*beneficios de toda índole*” y “*mecanismo*” en relación a la proscripción de ingresos del artículo 6 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 y de las normas de presupuesto público de los ejercicios 2014 y 2015, dada la conexidad que hay entre ellas. Dicha inconstitucionalidad se debió a que los referidos enunciados abarcarían la restricción o limitación absoluta de NC para realizar el incremento de salarios o remuneraciones. Por consiguiente, el propio TC ha dispuesto que las mencionadas restricciones o prohibiciones no pueden ser de carácter absoluta.

Por su parte, la STC “caso LSC” declaró inconstitucional los extremos de las disposiciones de la LSC y su Reglamento General que prohibían la NC sobre compensaciones económicas y otros relacionados (Fund. 169 y 171). De este modo, el TC ha determinado que el Estado no puede establecer restricciones para negociar colectivamente compensaciones económicas e incrementos remunerativos, es decir, con dichas sentencias las organizaciones sindicales quedaron, en principio, habilitadas para negociar tales materias. No obstante, para hacer efectiva dicha inconstitucionalidad y así poder llevar a cabo las NC en materia salarial, el TC ha instado al Parlamento a que apruebe mediante ley expresa que regule integralmente la NC para el Estado, desde la primera legislatura ordinaria del ejercicio 2016- 2017 y en cuenta al tiempo que no podrá exceder el año. En ese sentido, el TC ha manifestado que en ese periodo se decretó la *vacatio sententiae* en relación a la inconstitucionalidad de la proscripción de NC para aumentos remunerativos en el ámbito público.

En conclusión, si bien se da el reconocimiento de la NC como derecho constitucional, el TC ha señalado que se establecen por norma con rango de ley lo que respecta a su configuración, delimitación, nivel, las condiciones para su ejecución, así como sus limitaciones (Martínez, 2020).

El Congreso de la República deberá tomar en consideración los siguientes parámetros para la emisión de la norma de la materia (Martínez, 2020). En primer lugar, señala que se debe contar previamente con la información en materia económica, presupuestal y financiera, en beneficio de los servidores, para el proceso de negociación. En segundo lugar, manifiesta que una autoridad pública puede ser partícipe durante el procedimiento de NC que originalmente es de carácter bilateral, cuando se debatan temáticas de carácter remunerativo o económico. Además, sostiene que el TC precisa que la norma legal tiene que determinar qué instancias del gobierno serían partícipes en tales procedimientos de NC y el marco respecto del cual se pueden arribar a convenciones. Sobre el particular, señala que en dicho escenario el TC no preestableció la regulación de un arbitraje. En el ámbito público no es un medio obligatorio de carácter constitucional. En tercer lugar, el citado autor postula que la legislación puede regular modelos de NC de carácter centralizado, sectorial o descentralizado. De igual modo, puede definir modelos mixtos, dentro de los cuales se armonicen niveles de negociación. En cuarto lugar, señala que, en el marco de la participación del Estado en el procedimiento de NC, no puede resultar absoluta la autonomía de las partes y que, para ello, deben establecerse reglas que regulen la delimitación de los aspectos en que las partes pueden acordar cláusulas de naturaleza económica. En quinto lugar, sostiene que la norma legal está obligada a establecer disposiciones que salvaguarden y protejan los principios presupuestarios de equilibrio presupuestal, eficiencia, satisfacción de necesidades básicas y asignación equitativa. Finalmente, el referido autor termina señalando que independientemente del paradigma escogido, para la autorización final de los acuerdos sobre condiciones económicas recae en la aprobación del Poder Legislativo. De este modo, se consagra que los referidos montos resulten en compatibilidad con el presupuesto público general.

Por último, el TC se ha pronunciado también acerca de las competencias en materia arbitral en el ámbito de la NC, señalando que los árbitros y tribunales arbitrales deben actuar con sujeción al marco jurídico vigente de la Constitución Política, a sus interpretaciones de carácter vinculante y, asimismo, al respeto irrestricto de las disposiciones en materia presupuestal que ostentan matiz constitucional.

Por otro lado, en el marco de la acción de inconstitucionalidad interpuesta respecto del DU N° 014-2020, se puede advertir que el TC mediante su sentencia contenida en el Expediente N° 00003-2020-PI “*Caso de la Negociación Colectiva en el Sector Público*”, de fecha 7 de enero de 2021, desestimó la demanda de inconstitucionalidad contra el DU N° 014-2020 en la mayor parte de sus extremos cuestionados. Solo se estimó en parte la demanda y, por consiguiente, inconstitucional la parte de lo establecido en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma.

Por ende, esta última norma que regulaba la NC en el Estado (DU N° 014-2020), no obstante su constitucionalidad en la mayoría de sus extremos, no se habría ajustado del todo a lo encomendado por el TC, lo que evidenciaba – en parte - la continuación de ciertas restricciones al derecho a la NC de los servidores del Estado en el sentido de que estos se estaban viendo afectados en su autonomía negociadora, toda vez que no contaban con una mínima participación en el procedimiento de NC sobre compensaciones económicas, aspecto que es exigido por las propias normas de la OIT. La Comisión CEACR “*La Negociación Colectiva en la administración Pública, un camino a seguir*” señaló que la Comisión considera que resultan en compatibilidad con los acuerdos tanto las normas legislativas que facultan al organismo facultado en materia presupuestal a fin de realizar el establecimiento de un «abanico» salarial que funcionará como sustento para las negociaciones; y la implementación de una «asignación» presupuestal global de carácter fijo en cuya delimitación las partes pueden realizar la NC respecto de cláusulas de naturaleza económica o normativa. También existe compatibilidad respecto de las normas que otorgan a las autoridades del sector público que le hayan sido conferidas

responsabilidades en el plano financiero, la facultad de poder intervenir y participar en las NC conjuntamente con la empleadora, siempre que se deje un espacio sustancialmente relevante a la NC. Se establece que en este modelo es primordial que los sindicatos y sus afiliados puedan tener intervención y participación de forma plena y relevante en la elección de esta delimitación genérica o global de NC; hecho que va implicar, en específico, que ellos tengan a disposición todas las informaciones de carácter presupuestal, financiero y de otra índole similar que les sea de utilidad para evaluar y analizar el estado situacional con pleno conocimiento de causa.

En ese sentido, lo señalado anteriormente mostraba una prevalencia casi extrema del PEP –basado en el interés público - respecto del derecho a la NC de los servidores del Estado en el extremo de pactar colectivamente compensaciones económicas.

Por último, en el marco de la vigencia de la LNCSE, se puede advertir que la citada ley fue demandada cuestionándose su constitucionalidad ante el TC, en el proceso contenido en el Expediente N° 00018-2021-PI/TC denominado “*Caso de la negociación colectiva en el sector público III*”, siendo el resultado del mismo que la demanda de inconstitucionalidad fue declarada infundada, por lo que dicha norma continua vigente y surtiendo efectos dentro del ordenamiento jurídico.

2.5. MARCO NORMATIVO

Sobre el particular, es de señalar que, dentro de lo desarrollado hasta el momento, se han citado una serie de normas legales que constituirían el marco normativo del presente trabajo de investigación.

En ese sentido, a continuación, se señalará la descripción de las referidas normas a modo de síntesis:

Constitución Política del Perú

“Artículo 28.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga

El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

- 1. Garantiza la libertad sindical.*
- 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.*
La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.*

“Artículo 42.- Derechos de sindicación y huelga de los Servicios Públicos

Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”.

Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

“Artículo 44.- 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 o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú. Es nula toda estipulación en contrario”.

Las leyes anuales de presupuesto del sector público (desde el año fiscal 2006 a la actualidad)

Ley N° 31953 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024

“Se prohíbe en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Contraloría General de la República, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, universidades públicas, y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza 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”.

“Disposiciones Complementarias Finales

Vigésima Cuarta. ~~Exceptúase~~ de la prohibición de reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y concepto de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuentes de financiamiento; asimismo, de la prohibición de la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con la misma características señaladas anteriormente, establecidas en el artículo 6 de la presente ley, para efectos de la aprobación de conceptos de ingresos en el marco de los convenios colectivos o laudos arbitrales aprobados de conformidad con la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Para tal efecto, todo proceso de negociación colectiva o proceso de arbitraje laboral, se sujeta a lo dispuesto en la Ley 31188 artículo 3.d sobre el Principio de previsión y provisión presupuestal; y, al cumplimiento de las normas y principios vigentes de la Administración Financiera del Sector Público.

Los procesos de negociación colectiva y/o procesos de arbitraje laboral que se encuentren en trámite, se adecúan a lo establecido en la presente disposición”.

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

“Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil

Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza.

Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley”.

“Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen”.

Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (De aplicación supletoria en materia de negociación colectiva).

Decreto de Urgencia N° 014-2020: Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público

Artículo 2. Negociación colectiva de las entidades del Sector Público

“[...]

2.2 Son materias de la negociación colectiva las condiciones económicas y no económicas, y de productividad. [...]”.

“Artículo 6. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas

6.1 Corresponde al MEF emitir un Informe Económico Financiero a partir del cual inician las reuniones entre las partes, siempre que se cumpla con lo señalado en el numeral 5.1 del artículo 5 del presente Decreto de Urgencia.

6.2 El Informe Económico Financiero contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el máximo negociable, conforme a lo que se desarrolle en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada.

6.3 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:

1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.

2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.

3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.

6.4 Si el convenio colectivo o el laudo arbitral contraviene lo establecido en el Informe Económico Financiero, se configura causal de nulidad del respectivo convenio colectivo o el laudo arbitral y, para dicho efecto, el Procurador Público correspondiente o quien haga sus veces, es competente para impugnar el convenio colectivo o el laudo arbitral, según

corresponda, sin perjuicio del inicio de las acciones civiles y penales correspondientes, independientemente de las acciones administrativas, contra los que resulten responsables. El plazo de impugnación se contabiliza a partir de la fecha de publicación del convenio colectivo o del laudo arbitral en el Registro al que se refiere el artículo 8 del presente Decreto de Urgencia.

6.5 Para el caso de las entidades del Sector Público, según corresponda, es requisito indispensable para la emisión del Informe Económico Financiero, que las/os servidoras/es públicas/os y las/os trabajadoras/es de empresas públicas, y sus ingresos se encuentren previa y debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1442 y el Decreto de Urgencia N° 038-2019, bajo responsabilidad. Para tal efecto, las entidades deben mantener actualizada la información antes mencionada.

"Disposiciones Complementarias Transitorias

Primera. Vigencia de los convenios colectivos

Todos los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales anteriores a la vigencia del presente Decreto de Urgencia, siempre y cuando hayan quedado firmes o, habiendo sido judicializados, cuenten con calidad de cosa juzgada, son registrados en el AIRHSP en tanto cuenten con disponibilidad presupuestaria, según corresponda.

En el caso que los convenios colectivos o laudos arbitrales afecten la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público o en los supuestos previstos en el numeral 6.3 del artículo 6 del presente Decreto de Urgencia, el titular de la entidad solicita al MEF un Informe Económico Financiero con la finalidad de iniciar una revisión del convenio colectivo o laudo arbitral, a fin de que el mismo se inaplique total o parcialmente de manera temporal, conforme a lo establecido en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia".

Ley N° 31114 - Ley que deroga el Decreto de Urgencia 014-2020, Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público

"Artículo único. Derogación del Decreto de Urgencia 014-2020

Derógase el Decreto de Urgencia 014-2020, decreto de urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público".

Ley N° 31188 - Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (VIGENTE)

"Artículo 1. Objeto de la Ley

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

"Artículo 4. Materias comprendidas en la negociación colectiva

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

Decreto Supremo N° 008-2022-PCM - Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

"Artículo 1.- Objeto

El presente dispositivo contiene los Lineamientos para aplicar lo dispuesto en la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, la Ley), en el marco del respeto a los derechos reconocidos en los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú, así como lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo".

"Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Los presentes Lineamientos resultan de aplicación para las entidades del Sector Público a que se refiere el primer párrafo del artículo 2 de la Ley, así como para cualquiera que participe en el procedimiento de negociación colectiva en el Sector Público y los servidores públicos en cuyo nombre se lleva a cabo la negociación colectiva, a quienes para efectos del presente dispositivo se les denominará "servidores públicos". Asimismo, es de aplicación para los árbitros que participan en el arbitraje de índole laboral, según corresponda".

"Artículo 13.- Garantía de viabilidad presupuestal

13.1. Conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley, la parte empleadora asegura, bajo responsabilidad, en la negociación colectiva en el sector público, que su representación garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados. Para garantizar la referida viabilidad presupuestal de los acuerdos de negociaciones colectivas en los años fiscales correspondientes, las entidades públicas deben considerar su capacidad fiscal, financiera y presupuestaria; así como, la gestión fiscal de los recursos humanos, y para tal efecto elaboran un informe que desarrolle dichos conceptos y que establezca el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y la disponibilidad presupuestal con que se cuenta.

13.2. En la negociación colectiva en el nivel centralizado, para que los representantes de la parte empleadora garanticen la viabilidad presupuestal, se requiere que cuenten con un informe elaborado por la Representación Empleadora designada por la Presidencia del Consejo de Ministros, en donde se detalle el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y la disponibilidad presupuestal con que se cuenta.

13.3. En la negociación colectiva en el nivel descentralizado, para que los representantes de la parte empleadora garanticen la viabilidad presupuestal, se requiere que cuenten con un informe de la entidad elaborado por la Oficina de Presupuesto en coordinación con la Oficina de Administración o las que hagan sus veces en el Pliego, en donde se detalle el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y su disponibilidad presupuestal. En el caso de la negociación colectiva en el nivel descentralizado en el ámbito sectorial, se requiere un informe elaborado por el Ministerio Rector del Sector que preside la Representación Empleadora; y, en el caso de la negociación colectiva en el nivel descentralizado en el ámbito territorial, se requiere un informe elaborado por la entidad que preside la Comisión.

13.4. Previo a la emisión de los informes señalados en los numerales 13.2 y 13.3, la parte empleadora debe tener en cuenta el Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público, elaborado por el MEF, que determina el espacio fiscal para la implementación de los procesos de negociación colectiva centralizados y descentralizados. Para la emisión del referido Informe Final, el MEF remite de manera previa al Consejo de Ministros un informe que contiene la propuesta del estado situacional de la Administración Financiera del Sector Público para que delibere respecto a la determinación del espacio fiscal propuesto por el MEF, pudiendo dicho Consejo de Ministros plantear recomendaciones para la determinación del referido espacio fiscal.

13.5. El Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público al que hace referencia el numeral 13.4 es un documento técnico elaborado y emitido por la DGGFRH en coordinación con los órganos de línea competentes del MEF, que tiene

como finalidad definir el espacio fiscal para las partes empleadoras que constituyen pliegos presupuestarios, de corresponder, sin perjuicio de lo que estas identifiquen posible de repriorizar en el marco de la Asignación Presupuestaria Multianual vigente. Dicho documento contiene, como mínimo, la siguiente información:

a. El análisis del contexto macroeconómico nacional e internacional y la proyección de las principales variables por un horizonte de tres (3) años, de acuerdo con las proyecciones oficiales vigentes, a cargo de la DGPMACDF.

b. La situación fiscal del Sector Público, con la descripción y análisis del desempeño reciente de las principales variables fiscales, su proyección por un periodo de tres (03) años, de acuerdo con las proyecciones oficiales vigentes. Asimismo, contiene el cumplimiento de las reglas macrofiscales del último año e indica la aplicación de cláusulas de excepción durante el año en curso, a cargo de la DGPMACDF.

c. La situación financiera del Sector Público, con el desempeño y análisis de los principales indicadores financieros. Incluye también la información correspondiente al estado actual de las deudas derivadas por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada de cada entidad del Sector Público, registrada en el Aplicativo Informático "Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado", a cargo de la DGCP.

d. El costo de las condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica contenidas en los proyectos de convenios colectivos, en función a la información registrada por la Entidad en el "Módulo de Solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo", a cargo de la DGGFRH.

e. Los recursos que pueden ser asignados para el financiamiento del costo de las condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica contenidas en los proyectos de convenios colectivos, sin comprometer la sostenibilidad fiscal del Sector Público, a cargo de la DGPP.

f. El análisis de la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad pública, según corresponda, donde se determine, en función, entre otros factores, del número de servidores públicos de la entidad y el gasto en recursos humanos, el espacio fiscal por cada pliego presupuestario, para efectos de implementar las propuestas planteadas en los proyectos de convenios colectivos, a cargo de la DGGFRH.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Proceso de revisión y subsanación para el año fiscal 2022

Para efectos de poder cumplir con el proceso de revisión y subsanación a que hace referencia el artículo 15 de los presentes Lineamientos, y con la finalidad de contar con proyectos de convenios colectivos sin observaciones, la presentación inicial de los pliegos de reclamos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el 21 de enero del 2022.

Segunda.- Adecuación de los procedimientos de negociación en curso

Los procedimientos de negociación colectiva que se encuentren en trámite a la fecha de entrada en vigencia de los presentes Lineamientos, se adecuan a las disposiciones contenidas en el mismo, en lo que resulte pertinente”.

TERCERA PARTE

III. CAPITULO II: PROPUESTA DE SOLUCIÓN / CONTRASTANDO LA HIPÓTESIS

3.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Al respecto, de la presente investigación se ha podido advertir a lo largo del tiempo diversas restricciones al derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado (con la LSC y leyes de presupuesto) y al PEP (esto último con la LNCSE), así como también se ha podido advertir la ausencia de una norma idónea con rango de ley en el sistema normativo laboral de nuestro país; sin embargo, ello no es impedimento para poder dar una alternativa de solución a la problemática planteada.

Siendo así, se ha sostenido que la finalidad de la presente investigación es concluir con el establecimiento de una alternativa legislativa que consista en una regulación equilibrada de la NC del sector público, en el sentido de nivelar el PEP del Estado a la posición en la que se encuentra actualmente el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado, o viceversa, a efectos de proteger el interés general.

Por lo tanto, las teorías o postulados formulados se sustentan en fundamentos contruidos en mérito a todos los datos recopilados; del análisis interpretativo de las fuentes secundarias: libros y revistas jurídicas – en específico de los autores mencionados anteriormente en la presente investigación-, monografías y jurisprudencia; y esta última ha sido considerada para sobresalir las distintas casuísticas resueltas en la búsqueda de poder conseguir regular de forma equilibrada la NC en el Estado.

De este modo, a partir de la información desarrollada en la presente investigación, se intentará posicionar en el mismo nivel tanto al derecho de NC - en materia salarial - de los servidores del Estado, como al PEP del Estado, ello como solución ecléctica para una regulación equilibrada.

Así, para tal efecto, se evaluarán determinadas variables, tales como: A) El derecho de Negociación Colectiva - en materia salarial – en el sector público, B) El principio de equilibrio presupuestal; y C) La ponderación constitucional del derecho de NC y el principio de equilibrio presupuestal.

3.1.1. EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA - EN MATERIA SALARIAL – EN EL SECTOR PÚBLICO COMO PRIMERA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA

En primer lugar, debemos tener en cuenta que en los párrafos anteriores se ha trabajado sobre el derecho a la NC, sus avances históricos, normas internacionales, legislación nacional y jurisprudencia; sin embargo, resulta menester señalar como premisa que hay una evidente distinción entre la NC privada y la NC pública, por lo que existiría gran incompatibilidad en dar el mismo tratamiento para ambas NC.

Así, en el ámbito privado, la utilidad que se podría originar en un ejercicio fiscal se refleja en el marco de rentabilidad o ganancia neta que se obtiene como consecuencia, aspecto que les permitiría a las organizaciones sindicales poseer un mayor margen o posibilidad de negociación, pues lo que se pretende salvaguardar en este caso es el aspecto financiero empresarial, sea de forma individual o conjunta (Ledesma, 2020).

Por su parte, respecto del Estado, el escenario anterior no se da, por cuanto la utilidad que origina una entidad pública o empresa del Estado no se refleja en una ganancia neta propia, sino que ello tiene que ser dirigido al tesoro público, aspecto que no permitiría a los sindicatos tener margen o posibilidad de negociación. A diferencia del párrafo anterior, lo

que se pretende salvaguardar en este caso es el interés público de la ciudadanía simbolizado por la economía del gobierno (Ledesma, 2020).

Siendo así, cada negociación al tener sus propias particularidades resulta incompatible que tengan el mismo tratamiento. En efecto, la NC en el sector privado tiene un procedimiento regulado en el TUO de la LRCT y su reglamento, cuyo trámite del proceso negocial ha funcionado en dicho sector. No obstante, en el Estado resultaría indispensable implementar un procedimiento nuevo de NC teniendo en cuenta las restricciones que ostenta el Estado en mérito al presupuesto; lo cual no implica que se tenga que restringir el incremento salarial a través de la NC, sino que el proceso negocial especial que se regule establezca dicha posibilidad de incrementos remunerativos, pero con la plena observancia del PEP.

En ese sentido, ya enfocándonos en la NC en el Estado, existen tres (3) privilegios que se deben cautelar sobre el particular: el de la entidad (como organización), el del personal del Estado y sus sindicatos, y por último el de los ciudadanos. Así, de acuerdo con el citado autor, en la NC del sector público se buscaría la satisfacción conjunta de los aspectos antes mencionados como es el caso *del interés de los servidores del Estado y los sindicatos que conformen, respecto de conseguir aumentos remunerativos y otros beneficios; después de ello, satisfacer el interés de las entidades del Estado, las cuales tendrían que promocionar el cumplimiento de los fines institucionales; y, por último, el interés de los ciudadanos en general de percibir óptimos servicios, mejor regulación, y adecuada supervisión, que estaría a cargo de las referidas instituciones públicas* (Martínez, 2020).

Ahora bien, atendiendo a lo señalado, corresponde dilucidar o determinar el cómo debería ser una regulación equilibrada del derecho de NC en el Estado en materia salarial.

i) Sobre el ejercicio autónomo del derecho de negociación colectiva

Sobre el particular, recordemos que el TC en su “STC caso LSC” (fundamento 179) estableció dentro de sus parámetros o lineamientos para una mejor regulación lo siguiente: Comienza sosteniendo que la NC en la Administración Pública se desarrolla generalmente en el contexto de un vínculo de carácter bipartito por medio del cual la entidad empleadora y los sindicatos, gremios u organización de trabajadores del Estado tienen un determinado nivel de autonomía o independencia en el trámite del procedimiento de negociación. Asimismo, el TC continuó señalando que sin perjuicio de lo anterior, también resulta advertir la posibilidad de que exista injerencia de alguna institución pública con facultades en el escenario de que el procedimiento de NC está vinculado a escalas remunerativas u otras estipulaciones que podrían ocasionar un efecto presupuestal o financiero en el programa presupuestario público (párrafos 270 y 298 del Informe de la CEACR, 2013”). Finalmente, el TC continuó manifestando que tal injerencia, por notoria que sea, no puede significar o implicar una intervención o irrupción en la autonomía colectiva de las partes. Sobre el particular, el TC señala que se ha afirmado que existe compatibilidad respecto de las normas que otorgan a las autoridades del sector público que le hayan sido conferidas responsabilidades en materia salarial, la facultad de poder intervenir y ser partícipes en las NC conjuntamente con la empleadora, siempre que se deje un espacio sustancialmente relevante a la NC (*párrafo 334 del Informe de la CEACR, 2013*).

De este modo, debe tenerse en cuenta que durante el procedimiento de NC se señaló que las organizaciones sindicales deben tener un espacio significativo para ejercer adecuadamente el derecho de negociación frente al empleador estatal. Así, dicho espacio significativo debe implicar una participación más activa del sindicato en el procedimiento de NC en el Estado, ello pudiendo ser mediante el ejercicio autónomo del derecho de NC sin injerencia estatal y el acceso a la información completa de carácter económica y social de la entidad de manera previa al inicio del trámite de negociación.

Con respecto al primero, debe entenderse por autonomía de las organizaciones sindicales al carácter libre y voluntario que estas ostentan en el procedimiento de negociación, así como por ejemplo en la designación de sus representantes sin la participación o intervención de las instituciones públicas y en la participación de la elección del nivel en el que debe realizarse la NC de común acuerdo con la otra parte (entidad empleadora).

Así, el uso de medidas coercitivas o de coacción en este escenario provenientes de las autoridades estatales a las organizaciones sindicales constituiría una alteración al carácter voluntario de su derecho de NC.

ii) Sobre la restitución legal de la vigencia de los derechos de sindicación y huelga para fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el procedimiento de negociación colectiva

Al respecto, recordemos que en la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la LNCSE, se puede advertir que se han derogado los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la LSC, los cuales involucraban no solo las disposiciones en materia de NC de la LSC, sino también las disposiciones referidas al derecho de sindicación y al derecho de huelga de la LSC. En otras palabras, lo que está derogando la LNCSE es todo el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC, en lugar de disponer únicamente la expulsión del ordenamiento jurídico respecto de las disposiciones en materia de NC, ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la LNCSE.

Sobre esto último, no resultaría factible recurrir a la aplicación supletoria TUO de la LRCT, por cuanto la LNCSE no autoriza de manera expresa dicha supletoriedad para cubrir el vacío legal de las disposiciones en materia de derechos de sindicación (la única aplicación supletoria autorizada en la LNCSE es la concerniente a la del arbitraje laboral, ello conforme a lo establecido en el numeral 18.7 de su artículo 18°). En el

caso de la huelga, si bien la LNCSE (artículo 13°, numeral 13.1) autoriza la aplicación directa del TUO de la LRCT para estos efectos, ello no satisfaría del todo las particularidades que ostenta el derecho de huelga en el Estado a diferencia del ámbito privado.

De este modo, se podría concluir que, en el marco de las disposiciones derogatorias de la LNCSE, se dejó sin marco legal específico a las disposiciones en materia de derechos de sindicación y de huelga estatal; no siendo posible una aplicación supletoria del TUO de la LRCT respecto del caso de los derechos de sindicación.

Así, a la luz de lo señalado anteriormente, debe señalarse que para fortalecer la autonomía o independencia de los sindicatos, federaciones o confederaciones en el procedimiento de NC estatal (conforme se ha desarrollado en el acápite 2.2.1 del marco teórico del presente trabajo de investigación), a fin de que tales organizaciones tengan una participación más activa en dicho procedimiento, los derechos de sindicación y de huelga, además de encontrarse consagrados en nuestra constitución política (artículos 28° y 42°) deben encontrarse regulados de manera plena en una norma con rango de ley; aspecto que no ocurre en nuestra presente coyuntura normativa, toda vez que se puede advertir que las disposiciones en materia de derechos de sindicación y de huelga que regulaba ampliamente la LSC se encuentran derogadas por la LNCSE, conforme se indicó anteriormente.

Siendo así, mediante el presente trabajo de investigación se propone regular también en la nueva ley idónea de NC estatal en materia salarial, la restitución de la vigencia de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 referente a los derechos de sindicación y de huelga que regulaba la LSC y, en consecuencia, la restitución de la vigencia de las disposiciones reglamentarias sobre dichas materias reguladas en el D.S. N° 040-2014-PCM que resulten compatibles con la nueva ley.

iii) Sobre acceso a información financiera de la entidad y del Estado

En relación a lo segundo, las organizaciones sindicales deben contar y disponer de manera previa con los datos o información suficiente y las herramientas necesarias para poder negociar en condiciones igualitarias con la entidad empleadora. En efecto, a partir de lo señalado, se configura la obligatoriedad por parte de la entidad empleadora de poner a disposición - de forma veraz y de buena - dicha información a las organizaciones sindicales antes del inicio de la NC.

Tal información debe contener la situación o coyuntura financiera y social de la institución pública que resulte necesaria para poder realizar la negociación con pleno conocimiento de causa. Así, de acuerdo con la STC “Caso LSC” (fundamento 178) se señaló que estos datos informativos tienen que encontrarse intrínsecamente relacionadas al aspecto presupuestario que comprenda los recursos ordinarios, RDR, la ejecución presupuestal del anterior año fiscal, entre otros relevantes.

En concordancia con lo anterior, citando a la Comisión de Expertos, resulta primordial, sin embargo, que los sindicatos (y sus respectivos trabajadores) podrían ejercer su derecho de participación de forma significativa y plena en la fijación de este marco global para negociar; para ello, deben necesariamente tener a su disposición todas las informaciones de carácter presupuestario, financiero o de distinta naturaleza que les permita revisar y analizar mejor la coyuntura con conocimiento pleno de las cosas (1994, párrafo 264).

En ese sentido, siguiendo la misma línea de lo establecido en la LNCSE (artículo 14°), la información de carácter económica que debe ser proporcionada a las organizaciones sindicales debe contener como mínimo, la estructura salarial o escala remunerativa por grupos ocupacionales, el CAP, PAP, Cuadro de Puestos de Personal (CPE), planilla remunerativa, MOF, ROF, situación económica de las entidades, entre otros.

Sobre el particular, nótese que tal aspecto no se encontraba regulado en el DU N° 014-2020, sin embargo, la vigente norma de NC sí lo reguló, lo cual resulta indispensable para la tutela o protección del derecho de NC de las organizaciones sindicales.

Por tanto, de esta primera variable se puede advertir que la autonomía o independencia sindical de los sindicatos (basada en la libre designación de sus representantes sin la injerencia de las instituciones públicas y en la participación de la elección del nivel en el que debe realizarse la NC de común acuerdo con la otra parte), la restitución legal de la vigencia de los derechos de sindicación y huelga para fortalecimiento de los sindicatos en el procedimiento de NC, y el acceso previo a información y elementos necesarios (de carácter financiero y social) con el fin de poder realizar el proceso negocial en condiciones de igualdad con la entidad empleadora; son aspectos fundamentales para fomentar una participación más activa del sindicato en el procedimiento de NC del sector público, por lo que deben formar parte necesariamente de la regulación equilibrada de la ley idónea de NC estatal a la que aspiramos con el presente trabajo de investigación.

3.1.2. EL RESPETO AL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL COMO SEGUNDA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA

Sobre el particular, para poder abordar esta variable, en primer lugar, habría que tener en cuenta cómo funciona el presupuesto del Estado y la

función que desempeñan las leyes de presupuesto público en cuanto a su estructura, contenido, proyecto y sustentación.

i) Sobre el presupuesto público

Para tal efecto, debemos entender por presupuesto público al instrumento de gestión de la Administración Pública por el que se asignan recursos públicos en base a criterios de prioridad de las necesidades de la ciudadanía, mediante la prestación de servicios y el cumplimiento de logros, los cuales se deben realizar con eficacia, eficiencia y equidad por las instituciones públicas. Asimismo, mediante el presupuesto del Estado se fijan las restricciones de gastos o egresos en el ejercicio fiscal que realizan las entidades públicas y los ingresos que son materia de financiamiento, en correspondencia con la disposición de los Fondos Públicos, ello a efectos de conservar el equilibrio fiscal, y de acuerdo a la priorización, fines y metas del ente estatal.

El presupuesto público constituye un mecanismo financiero, económico y social que aprueba a la autoridad del Estado realizar una planificación, programación y proyección de los ingresos y egresos estatales durante un ejercicio anual con el objetivo de que lo adoptado en materia presupuestaria resulte lo más apegado a la ejecución. Asimismo, continúa señalando que el presupuesto del Estado debe estar encaminado a dar atención a las urgencias básicas de la ciudadanía implantadas como objetivos indispensables de la Administración Pública; y a hacer cumplir la planificación y programación de desarrollo en materia social y económica y de inversión estatal que planea el ente público (Romero, 2013).

Así las cosas, cabe indicar que el Sistema Nacional de Presupuesto que abarca al presupuesto público, constituye el conjunto de normas y procedimientos conducentes a la generación del proceso presupuestario

de todas las entidades públicas, en sus distintas etapas de programar, formular, aprobar, ejecutar y evaluar.

De este modo, en nuestro país, uno de los Sistemas de la Administración Financiera del Sector Público es el Sistema Nacional de Presupuesto. En efecto, dicho sistema tiene el objeto conducir el proceso presupuestario respecto de las instituciones públicas. A partir de ello, resulta indispensable observar las normas o parámetros que regulan su trabajo funcional y que inclusive garantizan una correcta distribución de los recursos estatales para de esta manera conseguir el desarrollo aunado a un adecuado y responsable manejo de la economía.

ii) Sobre el Proceso Presupuestario

El Decreto Legislativo N° 1440 (artículo 12, numeral 12.2) establece cinco fases del proceso presupuestario, siendo estas las siguientes:

1. Programación Multianual Presupuestaria

En esta fase, el MEF propone de manera anual al Consejo de Ministros, lo referente a las limitaciones de los créditos presupuestarios que corresponderá o aplicará a cada institución pública que se financie sea de manera total o parcial con fondos del Tesoro Público. De esta forma, se podrá conseguir posteriormente su aprobación. Cabe indicar que los referidos límites presupuestarios son proyectados en virtud a lo dispuesto en el Marco Macroeconómico Multianual y de los límites máximos de gasto no financiero del Estado.

2. Formulación Presupuestal

En esta fase, se fija la estructura funcional-programática del pliego, que debe mostrar los institucionales objetivos, ostentando un diseño

en mérito de las condiciones presupuestales establecidas en el Clasificador presupuestal correspondiente. De igual modo, se identifican las metas en base a los niveles prioritarios y se establecen los gastos y las correspondientes Fuentes de Financiamiento.

3. Aprobación Presupuestal

En esta fase, el Legislativo o Parlamento aprueba las leyes de Presupuesto del Sector público, que refleja la totalidad del crédito presupuestal, que a su vez abarca el límite máximo de gasto a ejecutarse en el respectivo ejercicio fiscal.

Resulta menester señalar que se agregan a las leyes de Presupuesto del Sector público la situación o estado de gastos del presupuesto que tienen en su contenido los créditos presupuestarios estructurados.

Por último, cabe señalar que previo al comienzo del ejercicio anual respectivo, se publica la Ley de Presupuesto del Sector Público en el Diario Oficial El Peruano, así como y también en la plataforma web del MEF.

4. Ejecución Presupuestal

Durante esta fase se reflejan los ingresos y se dan atención a las obligaciones de gasto en función a los créditos presupuestales aprobados con antelación por el Legislativo. Ello inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año fiscal.

5. Evaluación Presupuestal

En esta fase, se lleva a cabo el cotejo de los resultados que se obtuvieron y la evaluación de los cambios materiales y económicos

observados, de acuerdo a lo autorizado en los presupuestos del Estado, empleando las respectivas variables o indicadores.

iii) Sobre la Ley de Presupuesto del sector público

De acuerdo con el Fundamento 17 del Pleno Jurisdiccional – Caso Ley de Presupuesto Público recaído en los Expedientes N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, se ha establecido que la norma de presupuesto tiene a bien cumplir con ejercer la función constitucional en específico de realizar la inclusión de ingresos y egresos significativamente equitativos para poder ejecutar un determinado año fiscal.

Asimismo, complementando lo anterior, dicha sentencia estableció que todo aquello vinculado con la previsión de los ingresos del Estado y la autorización de los egresos para poder ejecutar en un año presupuestario tiene que encontrarse en un exclusivo texto legal, con la característica de periodicidad anual, que de forma expresa demarque y guíe la política económica financiera pública.

○ Estructura de la Ley de Presupuesto del Sector Público

Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28° del Decreto Legislativo N° 1440, concordante con el artículo 77° de la Constitución Política del Estado, la estructura del presupuesto público se clasifica en dos componentes, los que vienen a ser: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

○ Contenido de la Ley de Presupuesto del Sector Público

Conforme el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1440, el presupuesto público se encuentra conformado por: i) Los egresos que pueden realizar las instituciones públicas durante el ejercicio fiscal, en mérito a los créditos presupuestales; ii) Los ingresos que van a financiar los gastos; y iii) Las metas de resultados a alcanzar.

- **Proyecto de Ley de Presupuesto**

El proyecto de la ley de presupuesto del sector público debe tener en su contenido un aspecto normativo que establezca una regulación de los aspectos que se encuentran referidos a la materia de carácter presupuestal. De igual modo, de conformidad con lo establecido en el numeral 29.2 del artículo 29° del Decreto Legislativo N° 1440, concordante con el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, dicho proyecto debe contar de manera complementaria con los siguientes documentos: i) La exposición de motivos; ii) Los datos informativos del presupuesto de los pliegos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales; iii) Los datos informativos de los ingresos para los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y iv) Anexos de Subvenciones para personas jurídicas.

Asimismo, se ha dispuesto que dicha información se deriva al Legislativo o Parlamento en archivo digital o electrónico y, asimismo, es materia de publicación en la plataforma institucional del MEF.

iv) Sobre el Equilibrio presupuestal

Al respecto, luego de haber desarrollado lo referente a la noción de presupuesto público, corresponde ahora abordar el PEP que sirve de directriz o lineamiento en todo el proceso presupuestario del Estado.

En efecto, en relación al PEP, el artículo 77° de la Constitución Política del Perú establece que el presupuesto otorga o asigna de forma equitativa los recursos del Estado, su programación y ejecución se dan en mérito a los aspectos de eficiencia de urgencias sociales básicas y de descentralización. Aunado a ello, el artículo 78° de la Carta Magna establece que el proyecto de presupuesto tiene que estar

obligatoriamente bastante ecuánime. Lo anterior encuentra sustento en el fundamento 161 de la “STC Caso LSC”.

Siendo así, en mérito a lo que señaló el TC en su “STC Caso LSC” en relación la NC y el PEP, se puede concluir de manera contundente que la NC en el sector público tiene un límite legal que es el PEP, lo cual debe ser plenamente observado, lo que no significa que dicho principio deba imponer su aplicación por encima de dicho derecho colectivo.

Así las cosas, para satisfacer y materializar la observancia del PEP dentro del procedimiento de NC, resultaría indispensable que se implemente normativamente de nuevo la emisión de un informe económico financiero (en adelante, IEF) elaborado por la autoridad competente.

- **Sobre la necesidad de observar el informe económico financiero en el procedimiento de negociación colectiva**

Al respecto, el TC en su “STC caso NC” (fundamentos del 41 al 44) se pronunció acerca del IEF en el marco del D.U. N° 014-2020, señalando sobre dicho documento que, en primer lugar, la norma cuestionada [D.U. N° 014-2020] da un papel importante al IEF trabajado por el MEF en el marco del trámite procedimental de NC. Asimismo, el TC advierte que el papel del IEF en el proceso negocial es esencialmente de naturaleza técnica, que muestra los datos informativos necesarios para las partes sobre la disponibilidad presupuestal con la que cuenta el Estado en el instante de dicho procedimiento de NC. Siendo así, el TC, a partir de lo señalado, no advierte que la emisión de un IEF elaborado por el MEF y su consideración por ambas partes en el procedimiento de NC, sea en principio de carácter inconstitucional.

Aunado a ello, el TC, en relación a la definición del IEF, señala que este viene a ser un instrumento técnico que refleja las condiciones verdaderas con las que el Estado cuenta para realizar la NC con los sindicatos, de tal

modo que su razón de ser está supeditada a su estrecha vinculación con los principios de carácter constitucional y presupuestal" (Fundamento 49 de la STC Caso NC).

De este modo, atendiendo al pronunciamiento del TC, se puede concluir que, en el procedimiento de NC estatal, la emisión de un IEF y la determinación de un máximo negociable en su contenido, resulta constitucional siempre y cuando se pueda advertir que ese IEF dirija la NC entre ambas partes, sin tener la intención de realizar su determinación, obstaculización o su impedimento (Fundamento 53 de la STC Caso NC).

Por tanto, para fines del presente trabajo de investigación, resulta indispensable y necesario que se regule o implemente de nuevo la emisión de un IEF en una ley idónea de NC estatal; el cual estaría a cargo *per se* de la autoridad competente en materia presupuestal; lo cual garantizaría la plena observancia del PEP, ello en concordancia con lo señalado por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical.

En efecto, tal informe debiera ser obligatorio y de carácter netamente técnico e informativo para las partes en el procedimiento de negociación, cuya inobservancia acarree sanción de nulidad; esto último debido a que el IEF debe ostentar textualmente en su contenido expresiones certezas, claras y directas de los principios constitucionales de carácter presupuestal, sin que ello suponga la vulneración del resto de los principios o parámetros, lineamientos y valores que de igual modo salvaguarda nuestra Carta Magna (Fundamento 82 de la STC Caso NC).

Ahora bien, atendiendo a lo señalado anteriormente y a fin de no incurrir nuevamente en la distorsión normativa del D.U. N° 014-2020 en el extremo de salvaguardar excesivamente el PEP mediante la observancia necesaria y obligatoria del informe económico financiero que estaba a

cargo del MEF, se propondría que - durante el procedimiento de NC - el informe económico financiero se encuentre a cargo de un tercero que no pertenezca al Estado, es decir a cargo de una empresa o institución privada que ejercería tal función de manera imparcial o neutral; ello a fin de que se erradique la cuestionada figura del “*juez y parte*” del Estado en la NC del sector público y se otorgue objetividad, transparencia y tranquilidad a las organizaciones sindicales; lo que no afectaría su derecho a negociar colectivamente en materia salarial durante el procedimiento.

En efecto, bajo esta propuesta legal, las organizaciones sindicales podrían exigir al Estado la realización de una consultoría de una institución privada para que pueda efectuar un peritaje respecto de la coyuntura económica financiera y presupuestal de una entidad pública o del sector correspondiente, esto es, la emisión de un IEF para la NC en el sector público; para efectos de determinar un máximo negociable para los incrementos o aumentos salariales de los servidores del Estado de dicha entidad o sector.

Sobre el particular, ante esta postura del suscrito, (Cuadros Luque, 2021), ha señalado lo siguiente:

“[...]”

Una opción sería que el IEF no lo haga el MEF sino que ello se encargue a un tercero por un tema de transparencia, consignándose eso por norma.

El financiamiento de ese IEF sería realizado por el Estado. Habría mayor tranquilidad dado que se trataría de un informe objetivo, transparente.

El Estado no puede imponer al particular tercero que haga el informe, sino que ello tendría que ser por acuerdo de las partes para que haya

la tranquilidad de que va tener datos objetivos, un análisis técnico; el Estado tiene la obligación de brindar insumos a esta empresa particular tercera para que elabore el IEF y que la conclusión de dicho informe (Por ejemplo, el incremento podría ubicarse en tal rango, de 3% a 5%, etc.) sirva de insumo técnico objetivo para el debate (la entidad va intentar que el incremento sea más cercano a 3% y el sindicato a 5%, y pueden llegar a un acuerdo de 4%). Esa sería la forma más viable de negociar.

Si el Estado empleador emite su propio IEF y te dice sobre cuanto puedes negociar, eso es ser juez y parte. Lo mejor ahí es que se le encargue a un tercero la elaboración del IEF y que lo financie el Estado.

Esto último no demandaría mayor gasto al Estado, pues el gasto sería mayor si el Estado frecuentemente negocia con los sindicatos, si demora demasiado tiempo gastas recursos o si esto termina en una huelga. El costo económico puede ser mayor en términos de horas de trabajo perdidas si se van a una huelga, de tiempo estimado de negociación colectiva y demás; por el contrario, optar por que un tercero haga el IEF es un ahorro porque los trabajadores van a tener la tranquilidad de que exista objetividad en ese sentido y ya no lo van a cuestionar.

Debe existir una obligatoriedad del IEF en cuanto a su contenido de no salirse de los parámetros a negociar, pero sin sanción de nulidad.

[Para tal fin] se debe abrir un registro de instituciones privadas que realicen IEF como consultorías (Ejm: Universidad Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP, entre otros). [...]". (Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del MTPE; obrante en el anexo 12).

Aunado a ello, Toyama Miyagusuku en relación a la emisión del IEF en el marco del derogado D.U. N° 014-2020, ha señalado lo siguiente: “[...] Lo que se debe hacer en esos casos es un proceso de cuestionamiento a ese informe económico, un cuestionamiento a ese dictamen. La posibilidad explícita en esa norma (el D.U. N° 014-2020) no está de que los trabajadores presionen a través de la huelga. Entonces, lo que debe hacerse es fomentarse mecanismos de cuestionamientos, de observación, de presión, cuando ese dictamen económico no revela la real capacidad de la entidad y del Estado; pero eso no tiene nada que ver que vayamos al otro extremo de lo que ocurre hoy día: los árbitros en el Estado dan aumento sin tener en cuenta el presupuesto de la entidad. Entonces estamos en un extremo. Hemos ido a un modelo donde sí se permite y el aumento tiene que hacerse en función al presupuesto como cualquier otra empleadora o empresa; uno no puede dar por encima del presupuesto. Nuevamente insisto, lo que debe mejorarse es que posibilidades tienen los trabajadores de presentar una pericia de parte, de cuestionar ese informe del MEF, de presionar a través de una huelga, para que ese IEF no sea imbatible, no sea incuestionable. Eso es el extremo: en tanto se realice mecanismos de cuestionamientos, de observación, de pericias paralelas a lo que se dice en ese dictamen, me da la impresión que se puede ya atender la legítima preocupación de aquellos que dicen que el MEF está imponiendo el monto del aumento [...]” (Enfoquederecho, 2020).

Por su parte, Javier Neves Mujica, sobre el mismo tema de la emisión del IEF en el marco del derogado D.U. N° 014-2020, señaló lo siguiente: “[...] El MEF va emitir efectivamente un IEF. Eso lo ha venido haciendo hasta hoy, tanto para el sector privado como para el sector público, el Ministerio de Trabajo. Los sindicatos han considerado que en el Ministerio de Economía y Finanzas se convertiría de este modo en una especie de juez y parte. Yo creo que hay que buscar un equilibrio entre el derecho de la NC y el presupuesto equitativo y uno de esos medios sería por ejemplo

señalar rangos mínimos y máximos para la NC en materia económica, pero esos rangos yo creo que solo serían válidos en la medida que fueran razonables y eso solo lo vamos a descubrir en la práctica: cuando se produzca la primera negociación colectiva con el primer dictamen económico financiero a cargo del MEF, vamos a saber si está señalando márgenes razonables o no [...]”. (Subrayado agregado) (Enfoquederecho, 2020)

De este modo, en síntesis, además de la observancia necesaria y obligatoria de un IEF (en cuyo contenido se determine un máximo negociable de carácter orientador a las partes para negociar) bajo sanción de nulidad, se propone que dicho informe sea elaborado por una institución de carácter privado (como por ejemplo, universidades privadas, estudios jurídicos o empresas consultoras especializados en materia económica, entre otros), a manera de consultoría financiada por el Estado, con lo cual se garantizaría la protección del PEP y la objetividad e imparcialidad en el procedimiento de NC que satisfaría a las organizaciones sindicales en la buena fe negocial [Recordemos que el TC en su “STC Caso NC” (Fundamento 53) concluyó que, en el marco de un procedimiento de NC en el Estado, **la emisión de un IEF (competencia del MEF) y la determinación de un máximo de negociación en su contenido, resulta constitucional** siempre y cuando se pueda advertir que tal IEF dirija la NC entre ambas partes, sin tener la intención de realizar su determinación, obstaculización o su impedimento].

Para tal efecto, el Estado, a través del MEF, deberá proporcionar a tal institución privada el insumo o información económico-presupuestal necesaria para la elaboración del respectivo IEF bajo su cargo. Así, dicha información podría consistir en la misma que se ha regulado en el artículo 14° de la LNCSE.

Resulta menester señalar que, el otorgamiento de dicha información presupuestaria por parte del Estado a una institución privada (tercero)

deberá ser lo suficientemente general a fin de que no pueda afectar o vulnerar el derecho a la intimidad y a la confidencialidad de datos personales de los servidores del Estado, ello conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú (inciso 6 del artículo 2°) y la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos y su reglamento.

Por su parte, en cuanto al IEF, este debe contener (en concordancia con lo que establecía el D.U. N° 014-2020) lo siguiente:

- a) El desarrollo de la coyuntura o contexto macroeconómico nacional e internacional.
- b) La coyuntura financiera y fiscal del Estado.
- c) El valor económico del pliego de reclamos, con el coste de las condiciones económicas y no económicas.
- d) La situación o escenario de naturaleza financiera, económica y presupuestal, su proyección de la entidad del Estado, según sea el caso.
- e) La evaluación de la gestión fiscal de los recursos humanos de las entidades del Estado.
- f) El método a emplear para la dilucidación del rango máximo negociable.
- g) Rango Mínimo y Máximo negociable.

Siendo así, continuando con la propuesta, una vez que la institución privada (tercero) haya culminado con el producto del IEF, deberá remitir el mismo al MEF a fin de que dicha entidad pública valide y apruebe tal producto.

En consecuencia, el MEF luego de validar y aprobar dicho producto, emitiría el IEF definitivo, esto es, oficializaría el IEF emitido por la institución privada (sin apartarse de su contenido esencial) dándole carácter de documento público, ello en el marco de sus competencias

(numeral 5° del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1440); oficialización que podría ser realizada por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en coordinación con otras unidades orgánicas del MEF, tales como Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP), Dirección General de Tesoro Público (DGTP) y Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMDF); ello con la finalidad de tutelar los principios de Responsabilidad y Sostenibilidad Fiscal que debe prevalecer, incluso, en las NC que se realizan en los entes públicos.

Así, dicho IEF elaborado por la institución privada y oficializado por el MEF quedará expedito para su observancia plena en el procedimiento de NC. Cabe indicar que la intervención del MEF resulta necesaria en cuanto a la expedición del IEF a fin de satisfacer las recomendaciones sobre el particular de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical.

De igual modo, cabe indicar que correspondería a las partes la elección o designación del tercero (empresa o institución privada) encargado de la elaboración del IEF, para lo cual se requeriría la apertura de un “registro nacional de instituciones privadas especializadas en elaboración de IEF” que estaría a cargo del MEF. Siendo así, el financiamiento y procedimiento de contratación de dicho servicio estaría a cargo del Estado, a través del MEF, cuya oportunidad y periodicidad en la elaboración de tal IEF estarían reguladas por la ley idónea de NC en el sector público.

Por último, en cuanto a un **análisis costo beneficio**, debe indicarse que dicha propuesta no generaría mayores gastos a los recursos del Estado, pues el gasto sería mayor si el Estado optara por negociar con las organizaciones sindicales bajo la observancia de un IEF emitido exclusivamente por el MEF (como lo iba ser en el caso del D.U. N° 14-2020). En efecto, la obligatoriedad de observar un informe económico financiero emitido por el MEF generaría desconfianza por parte de los

sindicatos lo que implicaría: i) Una demora excesiva en el procedimiento de negociación al cuestionar tal informe; ii) La interposición de acciones judiciales contra la disposición legal que regule tal aspecto (como fue el caso de las demandas de inconstitucionalidad), iii) La búsqueda de tutela en sede arbitral por parte de los sindicatos; entre otras consecuencias.

En ese sentido, mientras más sea la demora en el trámite del procedimiento de NC en el Estado, más sería el gasto de recursos por parte del Estado, máxime si no hay éxito en el trato directo entre las partes de la NC, se termine en un procedimiento arbitral o en huelga. Sobre esto último, el costo económico para el Estado podría ser mayor en términos de horas de trabajo perdidas si los servidores del Estado deciden irse a huelga y en el tiempo estimado de NC que se planificó inicialmente.

Por tales consideraciones, el optar que un tercero (empresa privada) tenga a su cargo la elaboración de IEF es un ahorro en contraste con el escenario planteado anteriormente, ello debido a que las organizaciones sindicales van a tener la tranquilidad de que exista objetividad en ese sentido y no cuestionarían esta nueva variante del IEF hecho por un privado.

- **Nivel idóneo para la negociación colectiva en el sector público en materia salarial**

Al respecto, en primer lugar, recordemos que el TC en su STC caso “Ley de Presupuesto Público”, en relación a los niveles de la NC, ha señalado que **el legislador puede determinar la autorización de la competencia para llevar a cabo procedimientos de NC a entidades del nivel centralizado, del nivel sectorial o inclusive a instancias específicas de las entidades del Estado estimadas de forma individual. Señala que de igual modo son admitidos más niveles de NC que existen en el Derecho Internacional, al cual la OIT ha admitido desde el enfoque del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

Asimismo, continúa señalando que entre otros niveles destacan los modelos de NC de carácter descentralizado o, inclusive, la adopción de modelos mixtos, esto es, que combinen niveles de NC central con niveles de NC no centralizado. Por último, continúa señalando que desde una perspectiva general la empleadora pública que se ampara en el Convenio 151 de la OIT, abarca a la totalidad de entes o instituciones públicas que impliquen revestirse de autoridad o funciones públicas, sea cual sea la estrategia para establecer su políticas, actividades o direcciones.

Por su parte, (Cuadros Luque, 2021) sobre el nivel o la vía más idónea para poder negociar colectivamente aumento de remuneraciones para los servidores del Estado, ha señalado lo siguiente:

“[...] Por un tema de orden en el Estado, debería negociarse de manera centralizada, por tipo de entidad, en congruencia con las escalas salariales (siguiendo el esquema de la tabla de salarios de la LSC):

Negociación Centralizada en materia salarial:

- *Gobierno Nacional (con subdivisiones internas):*
 - *Todos los Ministerios*
 - *Todos los Organismos reguladores*
 - *Todos los Organismos ejecutores*
 - *Todos los Organismos técnicos especializados*
- *Gobierno Regional (por pliego presupuestal)*
 - *Presupuesto de más rango*
 - *Presupuesto de menor rango*
- *Gobiernos Locales (según tamaño de las municipalidades)*
 - *Municipalidades Provinciales*

- Municipalidades Distritales

Negociación descentralizada de salarios

- Organismos Constitucionalmente Autónomos

- Empresas Públicas

Negociación descentralizada no salarial

- Por entidad

Si se tiene un nivel centralizado, más fácil va ser tener una previsión global (dado que no sería viable subir o incrementar salario 2% en MINTRA, 3% en MEF, 10% en MINAGRI), sino que es un incremento general, un “X” % para todos los Ministerios y así tener una previsión de cuanto se podría tener disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia. Si se negocia entidad por entidad, es más difícil o complejo prever cuanto se podría tener disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia, dado que puede haber porcentajes distintos en cada entidad entonces hay menos certeza [...]”. (Énfasis y subrayado agregado) (Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE; obrante en el anexo 12).

Asimismo, el citado economista concluyó que: “[...] **La regla debería ser negociar la parte económica de manera centralizada: Centralizada para todos los ministerios, para todos los reguladores, entre otros. Para tal efecto, se debiera tomar como parámetro los cuadros de escala salarial por tipo de entidad que existen en la LSC para mantener el orden salarial, para que no vuelva a generar desorden donde personal que hace lo mismo ganen remuneración distinta solo porque trabajen en distintos ministerios, ello tendría que cambiar. Para lo no económico debería optarse la negociación colectiva descentralizada. Para las empresas**

públicas y los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA), la negociación colectiva descentralizada tanto para lo económico como para lo no económico. El Arbitraje en todos los niveles de NC como mecanismo de cierre de la NC para no extenderla demasiado. El árbitro se ubicaría dentro de los parámetros que le daría el rango de incremento salarial determinado por el tercero que elabore el IEF, no podría más allá de eso; pues sería más viable. **Ese podría ser el resumen del esquema más idóneo que permitiría el ejercicio pleno del derecho real de NC en el Estado de condiciones económicas:** mantendrías el orden presupuestal, no habría un juez y parte, sino que habría un tercero que daría el marco de negociación se mantendría el orden de las escalas salariales. Además, las negociaciones colectivas deberían ser libres (por ejemplo, si las partes acuerdan que la negociación sea anual, cada 2 años, etc.), en base a la autonomía de las partes. [...]”. (Énfasis y subrayado agregado)

En concordancia con lo anterior, en la legislación de Uruguay, según (Canessa M. , 2019), el Acuerdo Marco que es celebrado entre las partes de la NC, esto es, entre los miembros del Ejecutivo y la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), establece los aumentos salariales de forma anual en el Estado por un período de 3 años, por la cual la referencia es la variación del IPC. Siendo así, a partir del Acuerdo Marco de NC del Estado del 22 de julio de 2005 **se determinó una NC en 3 niveles: general, sectorial o por rama y por organismo público.** Por último, culmina señalando que la NC de nivel superior dispone la base de regulación de forma convencional y que los demás niveles arriban a acuerdos no inferiores; asimismo, se acuerda una cláusula referente a prevenir conflictos para salvaguardar la paz laboral durante la vigencia de Acuerdo Marco.

Asimismo, en la legislación uruguaya se evidencia una gran práctica del derecho colectivo de NC estatal en mérito del desarrollo de los consejos de salarios, pues afirma que ello se debe a que existen órganos estables

de negociación colectiva donde se determinan y dilucidan los salarios y reajustan las partidas en materia salarial en el marco de la Administración Pública. Culmina señalando que con la Ley N° 18508 de 2008, en Uruguay se reguló el derecho a la NC del Estado en la cual se incluía los contenidos remunerativos, respecto de los cuales se previó en este caso que los aumentos remunerativos serían equivalentes al menos al del aumento de los precios más un uno por ciento; ello a fin de poder recobrar el poder de adquisición de los servidores del Estado que se había visto declinar en años anteriores (López, 2021).

En el caso de la legislación de Colombia, los ámbitos de negociación en cuanto a niveles son:

- “i) El general o de contenido común, con implicancias para la totalidad de los servidores del Estado o para algunos extremos de ellos, sean clasificados a nivel regional, departamental, distrital o municipal;*
- ii) El individual o singular o de contenido especial o particular por ámbito de entidad o de distrito, así como también a nivel departamental o municipal”.*

En efecto, en dicha legislación, en el escenario de contenido general, la NC se llevará a cabo de un lado, con miembros de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública; y de otro lado, con miembros de los sindicatos, federaciones o confederaciones (según sea el caso) de servidores públicos; así como también por las otras autoridades facultadas en las materias de NC. (artículo 7° del Decreto N° 160 de 2014). Asimismo, en la legislación colombiana se tiene que, con el Decreto de 1092 de 2012, se ha regulado un procedimiento de NC que incluye igualmente acuerdos de índole remunerativo o salarial, excluyéndose las competencias administrativas inherentes a la organización del Estado que pueden afectar de alguna manera a

procedimientos administrativos o a la dilucidación del régimen sancionador del personal del Estado (López, 2021).

En España, de acuerdo con Fernando Valdés Dal-Re, “[...] *en el sector público, resulta indiferente la naturaleza del Estado. Así debe entenderse por Administración Pública tanto a los Estados unitarios y complejos. Están comprendidos en la Administración Pública: Funcionarios públicos del Estado, Funcionarios públicos Federales y Locales. Empresas Públicas, empleados municipales, docentes del sector público y entidades descentralizadas [...]*”. De este modo, en cuanto a los niveles de NC mediante mesas de negociación en el caso de la función pública, el artículo 33° del Estatuto Básico del Empleado Público, determina la conformación de “Mesas de Negociación en las que estarán autorizados para encontrarse participando, por una parte, los miembros del Estado correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales con mayoría representativa en el Estado, de Comunidad Autónoma”, entre otros (Gomez, 2016). Siendo así, Valdés Dal-Re afirma ser partidario de un modelo articulado entre una negociación centralizada y descentralizada: “[...] **Negociar centralizadamente las materias que sean compatibles con dicho nivel y sobre la base de ello, negociar descentralizadamente las materias propias en cada departamento, pues debe haber una articulación [...]**”. (Énfasis agregado) (Valdés Dal-Re, 2016)

En esa misma línea, se ha sostenido que en España el procedimiento de NC estatal se articula en mérito a niveles estables de diálogo y acuerdos, lo que la ubica dentro de un sistema descentralizado coordinado desde instancias superiores; asimismo, destaca la existencia de una Mesa General de Negociación para todas las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales que tienen más representación, cuya participación se modula a través de quince miembros “distribuidos de manera proporcional” en base a la representatividad que tengan (López, 2021). De igual modo, el mencionado autor señala que la NC se realiza

de forma coordinada, con una destacada autonomía de los agentes sociales, cuyo objeto es negociar materias comunes de las distintas administraciones territoriales que involucren al total de los empleados del sector público, los laborales y funcionarios. Para ello señala que se implementará una Mesa General de Negociación en la Administración General del Estado, en las distintas Comunidades Autónomas y Entidades Locales, para la negociación de los temas y condiciones laborales transversales al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública. Por último, respecto de la relevancia de la negociación de los salarios, señala que en España continua perdurando una vinculación del aumento salarial de los empleados públicos y las normas anuales de presupuestos generales del sector público, siendo que la evolución remunerativa del Estado resulta ser más moderada que la del sector privado, sin embargo dicha situación se ha visto cambiante en mérito de la crisis económica de los años 2008 a 2014, lo que ha generado congelaciones e incluso reducciones salariales debido al impacto de las restricciones o limitaciones financieras y a los ajustes en materia presupuestal, ello como parte de un plan para afrontar los desequilibrios en el sistema financiero español; lo que no ha sido ajeno a la NC estatal, la que ha tenido en cuenta tal contexto, conteniéndose o deteniéndose los convenios colectivos en el Estado como medida de choque frente a la gravedad de dicha situación.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo desarrollado en este acápite, para el caso peruano, si bien algunos autores señalan que se debe propiciar un modelo de negociación equilibrado a través de una NC articulada en cualquier nivel, es decir, por ejemplo, la NC realizada por un sindicato nacional y que además fuera complementada con la NC que efectúen los organismos sindicales de cada entidad (Benites & Larco, 2004); sin embargo, consideramos que dicha propuesta no sería viable para el paradigma de servicio civil peruano puesto que la LSC promueve la uniformidad de compensaciones económicas según la función del puesto que ocupa el servidor público orientándonos hacia una negociación más

centralizada. Por ejemplo, un servidor que pertenece a la familia de puestos de planeamiento y gestión del gasto establecida por el Anexo 2 del DS N° 040-2024-PCM se sujeta la compensación económica previamente establecida para dicha familia, aquel servidor civil que pertenezca a la familia de puesto de gestión institucional, es decir, aquellos servidores que efectúan funciones vinculadas a la administración al interior de la entidad como la mejora continua; gestión de recursos humanos, TICs, distribución y control patrimonial, deberían ser retribuidos según las funciones que realicen (ver *Numeral 4.1 inciso “a” de las Disposiciones Generales de la Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC “Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo aplicable al régimen del Servicio Civil, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 010-2015-SERVIR-PE*).

En concordancia con lo anterior, a manera de referencia se debe tener en cuenta el modelo de NC institucional de negociación de Canadá, cuya historia es muy parecida a la peruana. En este país en 1967, el Gobierno Federal otorgó el derecho a la NC a los servidores del Estado a través de la Ley sobre relaciones de trabajo de la Administración Pública. Por su parte, todos los gobiernos provinciales (en Perú, serían como los gobiernos regionales) establecieron el mismo derecho entre los años 1965 y 1975. En Canadá se negocian todas las materias, tanto económicas como no económicas.

Cuando los convenios tienen incidencia económica su aprobación se condiciona a la aprobación de una Comisión Interministerial y en caso de excederse de las asignaciones presupuestales de dicho ejercicio fiscal, la aprobación del convenio debe remitirse al Congreso.

Asimismo, los convenios colectivos celebrados no pueden obligar a través de efectos directos o indirectos que se tenga que emitir o modificación una ley, salvo aquellas que requieran ser aprobadas por el Congreso pues se necesitan créditos presupuestarios adicionales para su ejecución. Por

último, en Canadá no hay un único nivel de negociación, sino que se negocia a nivel federal y en forma descentralizada (Moreno & Castillo, 2016).

En esa línea, pueden advertirse ventajas y desventajas respecto de los modelos de negociación centralizada (Ver **Cuadro N° 2**) y de la negociación descentralizada (Ver Cuadro N° 3) aplicados a las entidades de la Administración Pública (Moreno & Castillo, 2016).

Cuadro N° 02

CUADRO N° 2	
NEGOCIACIÓN CENTRALIZADA	
Ventajas	Desventajas
Genera una cobertura mucho mayor pues involucra a trabajadores de todo un sector o a nivel de toda la Administración Pública.	La construcción de los convenios se realiza sobre la base de perfiles abstractos de las funciones de cada puesto, por lo que su resultado consiste en promedios que no consideran la situación o problemática específica de cada entidad o unidad ejecutora, programa, proyecto, etc.
Facilita las regulaciones uniformes de las condiciones de trabajo, reduciendo las diferencias entre los distintos establecimiento o filiales de una misma entidad.	Se beneficia al empleador pues es más difícil conciliar interese en una sede amplia que significará el acuerdo en una cantidad menor de condiciones. Los servidores cuentan con menor fuerza en ese ámbito.
Dota de mayor fuerza a los sindicatos, permitiéndoles cumplir de mejor forma con su finalidad de defensa y promoción de intereses de los servidores del Estado.	
Es más racional y menos pasional, ya que se despersonaliza el conflicto.	
Es especial para tratar aspectos de orden general o macroeconómico que influyen en la actividad laboral.	
Reduce la conflictividad laboral y su impacto sobre el logro de los objetivos de la Administración Pública.	
Elaboración propia y adaptada a la Administración Pública con base en Mugnolo (Tesis Doctoral) (p. 31) y Programa de cursos para formación sindical a distancia.	

Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

Cuadro N° 03

CUADRO N° 3	
Modelo de negociación descentralizada	
Ventajas	Desventajas
Mayor participación de las bases, lo cual implica mayor democratización y horizontalización de la acción sindical.	Propicia un modelo con resultados diferenciales según cada entidad y el poder de negociación de cada sindicato.
Permite la negociación de cuestiones particulares adaptables a las características y necesidades propias de la entidad.	
Elaboración propia y adaptada a la Administración Pública con base en Mugnolo (Tesis Doctoral) (p. 31).	

Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

Siendo así, atendiendo a lo desarrollado en este punto y para efectos del presente trabajo de investigación, se propone continuar con la elección de un modelo mixto de negociación en materia salarial, vale decir, de los niveles centralizado (salarial, incluyendo una variante de especialidad aquí como la rama o actividad del sector educación y salud) y descentralizado (salarial y no salarial); ambos orientados en función a la materia a negociar (compensaciones económicas y/o no económicas), tomando como referencia los niveles establecidos en el D.U. N° 014-2020 (derogado) y LNCSE (vigente), así como el modelo de las escalas salariales o remunerativas de la LSC (Ver Anexos del Reglamento de Compensaciones de la LSC) establecidas según determinadas categorías institucionales (Cuadro N° 4):

Cuadro N° 04

NEGOCIACIÓN COLECTIVA CENTRALIZADA			
NIVEL CENTRALIZADO GENERAL SALARIAL			
ENTIDADES		CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Gobierno Nacional	<u>Categorías institucionales:</u>	Se llevará a cabo entre la comisión ad hoc de la respectiva categoría institucional y los miembros de los sindicatos de los servidores del Estado de los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que posean mayor representatividad de forma conjunta.
	-Ministerios		
	-Organismos reguladores		
	-Organismos ejecutores		
	-Organismos técnicos especializados		
	- Universidades Públicas		
ii) Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	Con presupuesto de más rango	Se llevará a cabo entre la respectiva comisión ad hoc y los representantes de las organizaciones sindicales de los servidores públicos de los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que ostenten mayor representatividad de forma conjunta.
	Con presupuesto de menor rango		
iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales	Se llevará a cabo entre la respectiva comisión ad hoc y los representantes de las organizaciones sindicales de los servidores públicos de los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que ostenten mayor representatividad de manera conjunta.
	Municipalidades Distritales y menores		

Dentro de este mismo tipo de NC centralizada, se adoptaría esta otra clasificación como “nivel centralizado especial salarial” que comprendería solo al personal de carrera especial de los sectores educación y salud. Esta clasificación obedecería a las grandes dimensiones institucionales y sindicales existentes en cada uno de dichos sectores y debido a las escalas remunerativas en esos sectores a fin de seguir un orden sobre el particular (Ver Cuadro N° 5).

Cuadro N° 05

NIVEL CENTRALIZADO ESPECIAL SALARIAL		
ENTIDADES	CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Sector Educación a) Los docentes. b) Auxiliares de educación. c) Los docentes universitarios.	Se llevará a cabo entre la comisión ad hoc del respectivo sector y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos bajo normas especiales del respectivo sector. - La negociación se realiza por sector y sus alcances son para todos los servidores comprendidos en el mismo.	- Para el sector Educación, corresponde la negociación a la organización sindical más representativa, pudiéndose formar una coalición. - Para el sector Salud, corresponde la negociación a la organización sindical u organizaciones sindicales que afilien a la mayoría absoluta.
ii) Sector Salud a) Profesionales de la salud. b) Personal de la salud. c) Técnicos y auxiliares asistenciales de la salud.	- Se negocian condiciones económicas, no económicas y de productividad. - En caso de entidades que formen parte de los sectores de Salud y Educación, se establecerán Mesas Especiales.	- Las organizaciones sindicales que no representen a la mayoría absoluta, pueden conformar una coalición

Por otra parte, tenemos a la NC descentralizada. Esta se subdividiría en un nivel descentralizado salarial y no salarial. Respecto del primero, a nivel descentralizado salarial se encontrarían como entidades el Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos; ello dado su grado de autonomía con respecto al Poder Ejecutivo y porque dicha condición autónoma se encuentra dentro del marco constitucional vigente (Ver Cuadro N° 06).

Cuadro N° 06

NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADA		
NIVEL DESCENTRALIZADO SALARIAL		
ENTIDADES	CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
<u>Categorías institucionales:</u> i) Poder Judicial	- Se lleva a cabo entre la comisión negociadora de cada entidad y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores del Estado de la respectiva entidad.	- Corresponde la NC a la organización u organizaciones sindicales de carácter mayoritaria. Los efectos del pacto colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican para el total de los servidores del Estado de la entidad o de los de trabajadores de la empresa pública, según corresponda. - En caso no exista organización de carácter mayoritaria, negocian las organizaciones sindicales minoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican solo para sus afiliados. - Cuando no haya organización sindical, la negociación puede hacerse mediante delegados.
ii) Poder Legislativo (Congreso de la República)		
iii) Organismos Constitucionalmente Autónomos - Ministerio Público - Contraloría General de la República - Jurado Nacional de Elecciones - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Junta Nacional de Justicia. - Defensoría del Pueblo. - TC		

Por último, se tendría el nivel descentralizado no salarial, a través del cual no se negociarían materias económicas, sino solo condiciones de empleo y de productividad bajo un régimen de “por tipo de entidad” (Ver Cuadro N° 07).

Cuadro N° 07

NIVEL DESCENTRALIZADO NO SALARIAL: CONDICIONES DE TRABAJO Y DE PRODUCTIVIDAD			
ENTIDADES		CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Gobierno Nacional	Poder Ejecutivo -Ministerios -OTE, OR -Universidades Públicas	- Se lleva a cabo entre la comisión ad hoc de cada entidad y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores del Estado de la entidad correspondiente.	- Corresponde la NC a la organización u organizaciones sindicales mayoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican para el total de los servidores del Estado de la entidad o de los de trabajadores de la empresa pública, según corresponda. - De no haber organización de carácter mayoritaria, negocian las organizaciones sindicales minoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican solo para sus afiliados. - Cuando no haya organización sindical, la
	Poder Legislativo		
	Poder Judicial		
	Organismos Constitucionalmente Autónomos		
	Sector Educación		
	Sector Salud		
ii) Gobiernos Regionales Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	Con presupuesto de mayor y menor rango		

iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales y Distritales		negociación puede realizarse mediante delegados.
------------------------	--	--	--

Por otro lado, resulta menester señalar que para el caso de las empresas públicas, estas se regirían por el marco legal del T.U.O. de la LRCT dado que están excluidas del ámbito de aplicación de la LSC, ello en concordancia con lo regulado en la LNCSE.

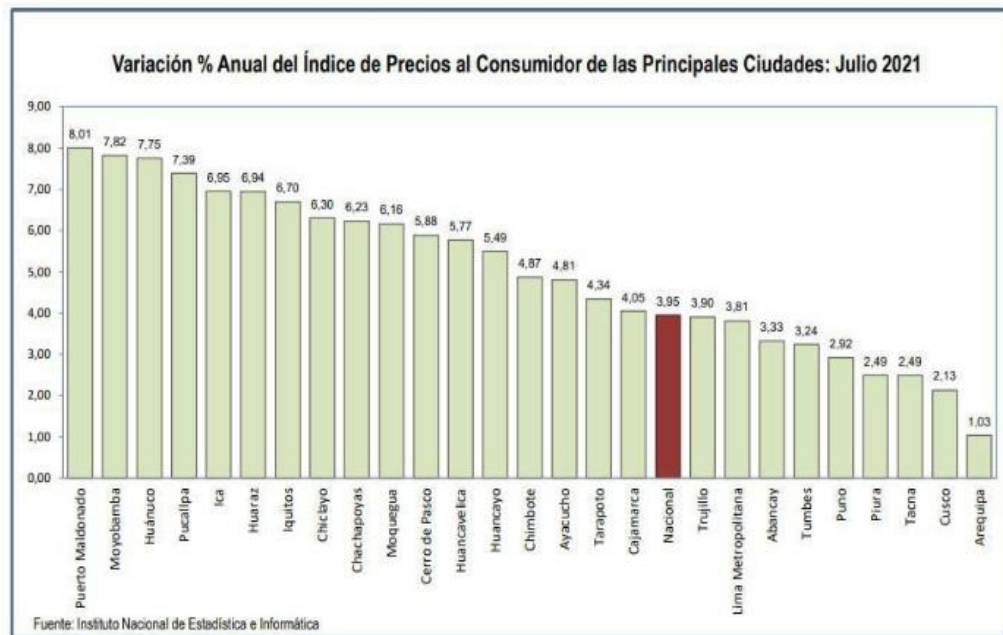
○ **Sobre la forma de negociar sobre la base del modelo de escalas salariales en el sector público:**

Al respecto, en cuanto a la forma de negociar para efectos del presente trabajo de investigación, recordemos que *“Si se tiene un nivel centralizado, más fácil va ser tener una previsión global (dado que no sería viable subir o incrementar salarios 2% en Ministerio de Trabajo, 3% en Ministerio de Economía, 10% en Ministerio de Agricultura), sino que es un incremento general, un “X” % para todos los Ministerios y así tener una previsión de cuanto se podría tener disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia”*. Por su parte, respecto a la fijación de un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones colectivas, el citado economista señaló *“Se entiende por ‘abanico salarial’ a una opción alternativa al incremento generalizado (asignación presupuestaria global) mediante la cual se podrían establecer incrementos porcentuales diferenciados, según tipo de entidad, nivel de gobierno. Se siguen utilizando las variables de inflación o productividad”* (Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Economista especializado en mercado de trabajo, empleo y seguridad social y ex Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del MTPE; obrante en el anexo 12) (Cuadros Luque, 2021).

En relación a estas variables económicas de inflación y de productividad, resulta preciso señalar que *“la inflación es la tasa de aumento en el nivel de precios”* (Parodi, 2018). Así. Luego, el citado autor continúa señalando *“Dos aclaraciones son pertinentes en primer lugar, no es igual a precios*

altos, sino a la variación en los mismos; en segundo lugar, bajar la inflación no significa que los precios bajen, sino que suban menos”. Finalmente, concluye señalando que “La autoridad monetaria, responsable del control de la inflación, es el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP o BCR) [...]” (Parodi, 2018). Así, la inflación en Perú para Julio 2021 se basa en el siguiente gráfico (Gráfico N° 03):

Gráfico N° 03



Inflación en Perú para julio de 2021. GRÁFICO: INEI

Fuente: Inflación en Perú Julio 2021. Gráfico INEI.

Por su parte, se ha señalado que la productividad es un mecanismo de validez en el empleo de los factores en el proceso de producción. De esta manera, sostienen que, si en caso una economía produce con un único factor, como el trabajo, la productividad puede ser entendida como la cuantía de producto por unidad de trabajo, convencionalmente denominada ‘productividad laboral’. Por último, sostienen señalando que según esta noción, producirá más unidades del producto un trabajador con mayor productividad. (Céspedes, Lavado, & Ramírez, 2016).

De este modo, atendiendo a lo señalado, se estaría optando por el **“Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica”** (denominado así por Crisanto Castañeda), el cual consiste en la emisión de una ley que habilitaría el ejercicio adecuado del derecho a la NC salarial en el Estado mediante el establecimiento de límites presupuestales, lo cual resulta tiene compatibilidad con los patrones internacionales de la OIT y es garantizado por el TC del Perú para la realidad del país (Crisanto Castañeda, 2020).

Siendo así, dentro de dicho modelo, se estaría adoptando la figura de un **“abanico salarial” de carácter fijo**, el cual consistiría en el establecimiento de incrementos remunerativos porcentuales diferenciados y fijos, según los niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), sectores (educación y salud) y por categorías institucionales (por ejemplo, en el caso de los Organismos Constitucionalmente Autónomos) respecto de sus escalas remunerativas correspondientes; para lo cual deberán evaluarse las variables económicas de inflación y de productividad. A esta forma de negociar, el citado economista lo denominó *“nivel de negociación centralizado desagregado”* (Cuadros Luque, 2021).

En efecto, de acuerdo con los Anexos del Reglamento de Compensaciones de la LSC, aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF, se establecieron escalas remunerativas en función a determinados niveles y categorías institucionales (Por ejemplo, Ministerios, Organismos Públicos Ejecutores, Organismos Técnicos Especializados, entre otros), por lo que resultaría congruente que el incremento remunerativo se otorgue de acuerdo a las escalas de cada nivel de gobierno (en categorías institucionales); ello a fin de no desordenar o alterar dicho esquema de compensaciones económicas establecido por la LSC y elaborado como parte de la implementación de la reforma del servicio civil, pues con esta propuesta se trata de seguir la misma línea establecida por la referida reforma laboral y no desdibujarla con los incrementos de remuneraciones a negociar.

En otras palabras, se trata de que los incrementos remunerativos que se negocien colectivamente en el Estado se encuentren alineados con la estructura salarial del servicio civil en su conjunto, lo cual coadyuvaría a la reforma integral del tema de contraprestaciones en el sector público y solucionaría, a su vez, el problema de la distorsión remunerativa que se ha venido dando en la Administración Pública.

Así, por ejemplo, si del IEF (elaborado por una institución privada y oficializado por el MEF) se determinara que el incremento remunerativo a negociar podría ubicarse en un rango porcentual (máximo negociable) de 2% a 4% o de 3% a 5%; ello serviría de insumo técnico objetivo para el debate (trato directo) entre las partes. Así, el Estado (como parte negociadora) puede intentar que el incremento sea lo más cercano al respectivo porcentaje mínimo (2% o 3%) y la organización sindical va optar como posición que el incremento sea lo más cercano al porcentaje máximo (4% o 5%) y, sobre la base de ese insumo técnico-objetivo, ambas partes podrán llegar a un término medio o intermedio (3% o 4%, respectivamente) para el acuerdo del incremento remunerativo. En ese sentido, esa sería la forma más viable de negociar.

De este modo, para una mejor explicación de esta propuesta, se recomienda observar el siguiente cuadro, a modo de ejemplo:

Cuadro N° 08

NIVEL CENTRALIZADO GENERAL SALARIAL				
ENTIDADES		IEF: VARIABLES	IEF: RANGO A NEGOCIAR	POSIBLE INCREMENTO PORCENTUAL (%) ACORDADO (*)
i) Gobierno Nacional	<u>Categorías institucionales:</u>	-Inflación		
	-Ministerios	-Productividad	De A% a D%	C%
	-Organismos reguladores	-Inflación	De E% a H%	F%
	-Organismos ejecutores	-Productividad	De I% a L%	K%
	-Organismos técnicos especializados	-Inflación	De M% a P%	O%
	- Universidades Públicas	-Productividad	De Q% a T%	R%
ii) Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	GORES con presupuesto de más rango	-Inflación	De U% a X%	X%
	GORES con presupuesto de menor rango	-Productividad	De W% a Z%	Y%
iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales	-Inflación	De A% a D%	B%
	Municipalidades Distritales y menores	-Productividad	De C% a F%	E%

(*) Las representaciones de las letras A – Z no implican necesariamente distinción, en algunos casos pueden ser porcentajes similares.

En ese sentido, el procedimiento de NC de compensaciones económicas en el Estado se constituiría de la siguiente forma:

- a) La organización sindical identifica o determina el nivel a negociar y la representatividad sindical.
- b) La organización sindical de mayor representatividad interinstitucional presenta el respectivo pliego de reclamos ante su respectiva entidad, según la categoría institucional correspondiente.
- c) La entidad perteneciente a la categoría institucional correspondiente hace una comunicación interinstitucional a fin de que se conforme una comisión ad hoc para negociar.
- d) La Comisión ad hoc remite el pliego de reclamos a SERVIR, en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), y este lo debe remitir a su vez al MEF a fin de que este órgano competente en materia presupuestal encargue la elaboración del IEF a un tercero (empresa privada).
- e) Ambas partes eligen al tercero (empresa privada) encargado de elaborar el IEF, según el registro de instituciones que realizan ese rubro, administrado por el MEF.
- f) El tercero (empresa privada) elabora el IEF con el contenido de un rango mínimo y máximo a negociar y lo remite al MEF a fin de que este lo oficialice.
- g) Las partes, con sus respectivas comisiones negociadoras, inician el trato directo sobre la base del rango mínimo y máximo a negociar obrante en el IEF y el derecho a negociar colectivamente, ello a fin de negociar y acordar un incremento porcentual (%) equilibrado.
- h) Se puede recurrir a la conciliación, arbitraje potestativo o huelga, como mecanismos de solución de conflictos.
- i) Celebración del convenio colectivo y la observancia de la incidencia presupuestaria.

Por último, resulta menester señalar que deberá tomarse en cuenta lo desarrollado en el acápite de “*restricciones razonables a la negociación*”

colectiva en la Administración Pública” del presente trabajo de investigación, mediante las cuales se restringiría de manera excepcional y por un periodo razonable (máximo 3 años) el ejercicio de dicho derecho colectivo a negociar incrementos remunerativos en tiempos de crisis económica, ello en aras de salvaguardar una política para estabilizar la economía o para realizar un ajuste estructural.

Por tanto, de esta variable se puede advertir que el proceso presupuestario del Estado, la emisión de un IEF (a cargo de un tercero) oficializado por el MEF, el nivel idóneo de NC (centralizado y/o descentralizado) y la forma de negociar compensaciones económicas sobre la base del modelo de escalas remunerativas de la LSC, son aspectos fundamentales para **salvaguardar la protección del PEP para una regulación equilibrada, lo cual contribuye también al respecto de** los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal que debe regir, inclusive, en las negociaciones colectivas que se efectúan en el Sector Público; por lo que tales aspectos deben formar parte necesariamente de la regulación equilibrada de la ley idónea de NC en el sector público a la que aspiramos con el presente trabajo de investigación.

3.1.3. NDERACIÓN A NIVEL CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL COMO TERCERA VARIABLE PARA UNA REGULACIÓN EQUILIBRADA

Sobre el particular, para analizar esta última variable, recordemos que el objeto del presente trabajo de investigación es establecer una alternativa legislativa que consista en una regulación equilibrada de la NC del sector público, en el sentido de nivelar el PEP del Estado a la posición en la que se encuentra actualmente el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado, o viceversa, a efectos de proteger el interés general.

Siendo así, para tal efecto resulta oportuno, en primer lugar, citar la jurisprudencia del TC referente a la ***“Aplicación del Test de proporcionalidad”***, ello a fin de poder realizar un ensayo o ejercicio de su aplicación respecto del análisis del caso en concreto (ponderación a nivel constitucional del derecho de NC y del PEP).

Así las cosas, el TC en su sentencia contenida en el Expediente N° 579-2008-PA/TC (Tribunal Constitucional, 2009), ha establecido sobre el particular en el siguiente sentido: ***“El test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto (...)”***.

- **Análisis del subprincipio de idoneidad**

Siendo así, con respecto al análisis del subprincipio de idoneidad, este comprende dos escenarios. En primer lugar, que se busque una finalidad de naturaleza constitucional; esto es, que se busque concretar o materializar un bien jurídico de carácter constitucional, un derecho fundamental, una directriz o u principio constitucional. En segundo lugar, que la medida a adoptarse se caracterice por su idoneidad para así proteger otros derechos y bienes jurídicos constitucionales, vale decir, que se logre o pueda conseguir el objetivo

o finalidad con la medida adoptada. Sobre ello, el TC señala que ese objeto sea legal; y, que también lo idóneo de la medida evaluada posea vinculación con la finalidad, es decir, que coadyuve de alguna manera con la tutela de otro derecho o de otro bien jurídico distinguido. (STC N° 003-2005-AI/TC, Fundamento 69).

En ese sentido, en relación al presente caso en cuanto al análisis de idoneidad, se puede advertir que un medio adecuado para conseguir o asegurar el objetivo vendría a ser la regulación de una ley idónea de NC en el sector público que contenga, por un lado, disposiciones que garanticen el ejercicio autónomo del derecho de NC de los sindicatos, lo que incluiría el derecho a que se les proporcione información financiera del Estado para negociar materias económicas (como ya lo viene haciendo la LNCSE), y, por el otro, disposiciones que establezcan la observancia de un IEF (elaborado x un privado y oficializado por el MEF), así como el establecimiento del modelo mixto de niveles de negociación y forma de negociar en base al modelo de escalas salariales de la LSC. En efecto, con ese medio adecuado se buscará concretar la protección del derecho de NC de los servidores del Estado y, a la vez, del PEP (que no posee la LNCSE) los cuales constituyen bienes jurídicos relevantes. De esta manera se estaría nivelando el PEP con respecto a la posición en la que se encuentra el derecho de NC de los servidores del Estado que se encuentra ya garantizado por la referida Ley N° 31188; lo que traería como consecuencia la protección constitucional de ambos (derecho y principio) y, por ende, la satisfacción del interés general.

Análisis del subprincipio de necesidad

Por su parte, en relación al subprincipio de necesidad, el TC en su sentencia contenida en el Expediente N° 045-2004-PI/TC (fundamento 69) ha señalado que una vez superada la prueba de idoneidad se pasa, ahora, a evaluar el tratamiento distintivo o

diferenciado de conformidad con el subprincipio de necesidad. Siendo así, lo que se analiza es: a) existencia de mecanismos o vías alternas idóneos igualmente para la efectivización del objetivo y, b), si ello no vulnera el principio de igualdad.

De este modo, en relación al presente caso en cuanto al análisis de necesidad, se puede advertir que han venido dándose medios alternativos que han venido regulando la NC en el sector público (como es el caso de la LSC, D.U. 014-2020 y LNCSE), sin embargo, dichos medios no han resultado ser idóneos o eficaces en cuanto a la realización del objetivo planteado en este trabajo de investigación puesto que, por un lado se contaban con normas que contenían disposiciones que prevalecían el PEP por encima del derecho de NC (por ejemplo, con la LSC y el DU N° 014-2020), y, por otro lado, normas que contenían disposiciones que garantizaban más el derecho de NC de los servidores, dejando de lado la debida observancia del PEP (por ejemplo, con algunos proyecto de ley del congreso y con la leyes N° 31114 y N° 31188); lo cual conllevó a la afectación del principio de igualdad.

Por tanto, el establecimiento de la regulación de una ley idónea de NC en el sector público (que contenga lo ya señalado en el párrafo del análisis de idoneidad), resulta ser un medio o mecanismo indispensable o necesario para lograr o asegurar el *objetivo*, toda vez que además de los otros mecanismos descritos en la LSC, D.U. N° 014-2020 y LNCSE, se pudo advertir que no existen medidas alternativas que sean igualmente eficaces o que sean menos gravosas y esten alineadas a obtener la misma finalidad.

Análisis del subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto

Por último, en relación al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, el TC ha señalado que “[...] La

proporcionalidad en sentido estricto o ponderación consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental” (STC N° 045-2004-AI/TC, Fundamento 40). Asimismo, en su sentencia contenida en el Expediente N° 579-2008-PA/TC (fundamento 30), ha establecido sobre el particular que: “[...] El tercer paso del test de proporcionalidad consiste en establecer el peso o importancia de los principios jurídicos en conflicto [...]”.

Siendo así, en cuanto al análisis del caso en concreto respecto de este subprincipio, es de señalar que tal procedimiento debe efectuarse observando la “ley de ponderación” conforme a la cual “cuanto mayor sea la afectación en el ámbito del derecho a la NC en materia salarial de los servidores del Estado (contemplado en la LNCSE), mayor debe ser el grado de satisfacción del interés público o interés general a través de la protección del PEP que se pretende regular mediante una ley más idónea (planteada en el presente trabajo de investigación).

De acuerdo con la Sentencia del TC contenida en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC (Fundamento 11), se ha establecido que el interés público esta relacionado con todo aquello que implica un beneficio a la colectividad; por ello, es sinónimo y equiparable al interés general de todos. Siendo así, se tiene que la satisfacción del interés general viene a ser uno de los fines del Estado y justifica la presencia de la organización administrativa.

En efecto, para otorgarle mayor racionalidad al referido procedimiento u operación, es necesario dilucidar y comparar los niveles, grados o intensidades en los que se da la intervención en el ámbito del derecho a la NC en materia salarial de los servidores del Estado, con los niveles o grados de satisfacción que se consigue en los bienes u

objetivos de carácter constitucional que se protegerían en mérito a la observancia del PEP y su aplicación en el caso particular.

La intervención al ámbito del derecho a la NC en materia salarial de los servidores del Estado (protegido por la LNCSE), puede ser catalogada aquí como una forma de intervenir de intensidad *leve*, en la medida que se trata sólo de una propuesta de regulación normativa que nivelaría el PEP a la posición casi elevada en la que se encuentra actualmente dicho derecho colectivo (con la LNCSE), lo que no elimina o desvanece el derecho a negociar de las organizaciones sindicales en materia económica. Sobre todo, si se toma en cuenta que dicha propuesta de regulación normativa formulada en el presente trabajo de investigación apunta a lograr un equilibrio o solución ecléctica que generará la satisfacción del interés público.

Por otra parte, se puede advertir que el nivel satisfacción del logro propuesto en el presente trabajo de investigación, es observar debidamente el PEP (así como los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal que debe regir, inclusive, en las NC que se efectúan en el Sector Público), disponiendo para ello la implementación de una ley idónea de NC en el sector público, que apuntaría a la satisfacción del interés público; resulta ser *elevado*, en el sentido de que sin dicha medida el objetivo constitucional no sería posible de realizar. Esto muestra que con una *leve* intervención al ámbito del derecho a la NC en materia salarial de los servidores del Estado (protegido por la LNCSE), se consigue u obtiene de otro lado un nivel de satisfacción *elevado* en beneficio de los derechos y fines constitucionales (interés público o interés general) a los que busca salvaguardar el mecanismo de protección legal con la observancia del PEP.

Finalmente, respecto del resultado de la aplicación del test de proporcionalidad, el TC en su sentencia contenida en el Expediente N°

579-2008-PA/TC (fundamento 34) ha señalado que cuando hay posibilidad de establecer de forma razonable que un mecanismo de limitación de baja o leve intensidad consigue obtener niveles de satisfacción altos o elevados, la consecuencia resultante es que el medio empleado (ley) ha logrado pasar el test de proporcionalidad y ha de considerarse que nos encontramos ante una restricción legal o legítima desde un enfoque constitucional.

En consecuencia, de acuerdo al ensayo o ejercicio desarrollado sobre el particular, de esta variable se puede concluir que la propuesta de solución planteada en el presente trabajo de investigación (establecer una alternativa legislativa que consista en una regulación equilibrada de la NC del sector público, en el sentido de nivelar el PEP del Estado a la posición elevada en la que se encuentra actualmente el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado, o viceversa, a efectos de proteger el interés general) sí podría pasar el análisis de un test de proporcionalidad.

3.2. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

Como puede apreciarse de todo lo desarrollado y analizado, la solución del problema no puede ser otra sino una propuesta legislativa que consista en la emisión de una nueva ley idónea (o en defecto de ello, una modificación normativa) que contenga disposiciones legales para una regulación equilibrada de la NC del sector público, en el sentido de nivelar el PEP del Estado a la posición casi elevada en la que se encuentra actualmente el derecho de NC en materia salarial de los servidores del Estado.

Para tal efecto, a fin de poder dotar de tutela y protección a la NC para que pueda estar en condiciones de ser equilibrada con el PEP, resulta necesario que se restituyan la vigencia de los derechos de sindicación y huelga del sector público (que antes estaban regulados en la LSC, pero fueron derogados con la LNCSE), por cuanto, tales derechos se

encuentran consagrados en la Constitución Política del Estado; y, en el caso de los derechos de sindicación, estos comprenden a la NC de acuerdo a lo ya interpretado sistemáticamente por el propio TC; y, asimismo, en el caso del derecho de huelga en el sector público, este tiene un impacto o incidencia en el procedimiento de NC por cuanto ante la falta de acuerdos en la etapa de trato directo y conciliación, debe existir la posibilidad de ejercer el derecho constitucional de huelga para los servidores del Estado, con las particularidades que existen en el Estado y la prestación de servicios públicos, y no recurrirse a la aplicación de disposiciones reguladas sobre el particular en TUO de la LRCT (tal y como se pretende en la LNCSE).

Es así que, posterior a lo desarrollado del análisis del tema objeto del presente trabajo de investigación, el suscrito se encuentra en la posición de poder trabajar una serie de propuestas que ya se desarrollaron *ut supra* a efectos de solucionar el problema planteado que concierne a la NC en el sector público.

Sobre ello, recordemos que en el presente trabajo de investigación se formuló como **hipótesis principal** lo siguiente: ***“Existe en la legislación peruana distorsiones jurídicas referentes al tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial, los cuales requieren algunos cambios legislativos para una mejor regulación”***. Asimismo, como **hipótesis secundaria** se postuló que: ***“Existe la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal”***.

De este modo, **comprobadas las hipótesis** de acuerdo a lo trabajado o elaborado en el presente capítulo, se tiene que la propuesta de solución al problema (sobre **las distorsiones que se han venido dando en el**

tratamiento legislativo de la NC en el sector público en materia salarial) se resumiría en regular o modificar, mediante norma con rango de ley, los siguientes aspectos (ver cuadro N° 10):

Cuadro N° 09

N°	VARIABLE		PROPUESTA DE SOLUCIÓN
1	Derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado en materia salarial	Fortalecimiento de la Autonomía Sindical en el procedimiento de NC	Libre designación de sus representantes sin la injerencia de las autoridades públicas. Restitución de la vigencia de derechos de sindicación y huelga de la LSC.
		Derecho a la información	Acceso previo a información y elementos necesarios (de carácter económico y social) para negociar
		Espacio significativo sindical para NC de salarios en el Estado	Participación más activa de los sindicatos en las negociaciones colectivas salariales junto al empleador directo del Estado.
2	Principio de Equilibrio presupuestal	IEF	Elaboración a cargo de un privado y aprobación u oficialización por el MEF
		Nivel de NC	Modelo Mixto: Negociación centralizada y descentralizada de salarios
		Forma de Negociar salarialmente	Modelo de ley que habilita la implementación de límites en materia económica: abanico salarial fijo a nivel centralizado desagregado
		IEF: rango mínimo y máximo a negociar para cada categoría institucional	En porcentajes: A% - D%
3	Ponderación de derechos y principios	Derecho de NC del sector público	Pasarían el Test de Proporcionalidad: 50% y 50%
		Principio de equilibrio presupuestal	

- **PROPUESTA NORMATIVA**

Propuesta normativa sobre la NC en el Estado en materia salarial (compensaciones económicas).

En base a lo sostenido en el desarrollo del presente trabajo de investigación, se considera que se hace necesario lo siguiente:

a) La derogación de la LNCSE.

b) La regulación de una nueva ley que garantice la protección del derecho colectivo a negociar de los servidores del Estado y que garantice correctamente la debida observancia del principio de equilibrio presupuestal.

c) Dentro de la referida nueva regulación, se debe realizar la restitución de la vigencia de las disposiciones legales en materia de derechos de sindicación y huelga de la LSC.

“Proyecto de Ley que regula de forma equilibrada la negociación colectiva en el sector público en materia salarial”

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE REGULA DE FORMA EQUILIBRADA LA NEGOCIACIÓN
COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL**

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La Ley tiene por objeto regular de manera equilibrada el derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de los servidores públicos en materia de salarios o compensaciones económicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, 42 y 77 de la Constitución Política del Perú y lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

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

Para efectos de la presente ley, son entidades del Sector Público que participan de la negociación colectiva las siguientes:

- a. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- b. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, así como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).
- c. Universidades Públicas.
- d. Gobiernos Regionales.
- e. Gobiernos Locales.
- f. Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.

Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.

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

Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva en el sector público

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

- a. Legalidad: Que rige en la Administración Pública e implica que las actuaciones de las entidades públicas y de las organizaciones sindicales en el marco de la negociación colectiva en el sector público, se realicen con sujeción a la Constitución, la ley y el derecho.
- b. Principio de autonomía colectiva: Consiste en el respeto a la irrestricta libertad de los representantes de los trabajadores y empleadores para negociar las relaciones colectivas de trabajo, por medio de acuerdos con fuerza vinculante.
- c. Principio de buena fe negocial: Consiste en el deber de las partes de realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva.

- d. Principio de competencia: Implica el respeto de las competencias constitucionales y legalmente atribuidas a las entidades públicas para el ejercicio de sus potestades.
- e. Principio de previsión y provisión presupuestal: En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.
- f. Principio de Responsabilidad y sostenibilidad fiscal: vinculado al principio de equilibrio presupuestario, el cual debe ser protegido en el marco de una negociación colectiva en el Estado.

CAPÍTULO II

MATERIAS NEGOCIABLES

Artículo 4. Materias comprendidas en la negociación colectiva

Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden lo salarial, es decir, las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica; así como todo aspecto relativo a las relaciones entre las entidades empleadoras y los servidores públicos, de carácter no económico y de productividad.

CAPÍTULO III

NIVELES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de los servidores de las entidades públicas se desarrolla en los siguientes niveles:

- a. El nivel centralizado general salarial
- b. El nivel centralizado especial salarial
- c. El nivel descentralizado salarial
- d. El nivel descentralizado no salarial

Artículo 6. Negociación centralizada general salarial según categorías institucionales

Para efectos de la negociación colectiva regulada en la presente ley, las entidades del Sector Público para este nivel centralizado general salarial se agrupan en categorías institucionales según el tipo de instancia o nivel de gobierno, de acuerdo a lo siguiente:

a) Categorías institucionales a instancia de Gobierno Nacional (salvo para el caso de docentes y profesionales de la salud):

- a.1. Ministerios
- a.2. Organismos reguladores
- a.3. Organismos ejecutores
- a.4. Organismos técnicos especializados
- a.5. Universidades Públicas

b) Categorías institucionales a instancia de Gobierno Regional:

- b.1. Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos con presupuestos de más rango
- b.2. Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos con presupuestos de menor rango.

c) Categorías institucionales a instancia de Gobiernos Locales:

- c.1. Municipalidades Provinciales
- c.2. Municipalidades Distritales y menores

En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. En el caso de los gobiernos locales con menos de 20 trabajadores, estos podrán acogerse al convenio colectivo federal de su organización de rama o adscribirse al convenio de su elección con el que exista afinidad de ámbito, territorio u otros.

Artículo 7. Negociación centralizada especial salarial según sectores de educación y de salud

Para efectos de la negociación colectiva regulada en la presente ley, las entidades del Sector Público para este nivel centralizado especial salarial se agrupan en dos sectores: salud y educación; de acuerdo a lo siguiente:

a) Sector Educación: comprendido por los docentes, auxiliares de educación a nivel magisterial y los docentes universitarios.

b) Sector Salud: comprendido por los profesionales y personal de la salud, como técnicos auxiliares y asistenciales de la salud.

Artículo 8. Negociación descentralizada salarial para Poder Legislativo, Poder Judicial y organismos constitucionalmente autónomos

Para efectos de la negociación colectiva regulada en la presente ley, las entidades del Sector Público para este nivel descentralizado salarial se agrupan en categorías institucionales constituidas por el Poder Legislativo y Poder Judicial, así como por los organismos constitucionalmente autónomos; de acuerdo a lo siguiente.

Para estos efectos, constituyen organismos constitucionalmente autónomos para este nivel descentralizado salarial, las siguientes entidades del sector público:

- a) Ministerio Público
- b) Contraloría General de la
- c) República
- d) Jurado Nacional de
- e) Elecciones
- f) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
- g) Junta Nacional de Justicia.
- h) Defensoría del Pueblo.
- i) Tribunal Constitucional

Artículo 9. Negociación descentralizada no salarial

Para efectos de la negociación colectiva regulada en la presente ley, todas las entidades del Sector Público para este nivel descentralizado negociarán con sus respectivas organizaciones sindicales.

Artículo 10. Articulación de niveles y las materias negociables

9.1 A nivel centralizado general salarial, en cada categoría institucional de acuerdo a la instancia de gobierno correspondiente, se negocian las siguientes materias:

- a. Los aspectos salariales o compensaciones económicas, lo que implica el tipo, cuantía o características de las remuneraciones de los servidores públicos.

b. Cualquier otra materia u otras condiciones de trabajo con incidencia económica.

9.2 A nivel centralizado especial salarial, en los respectivos sectores de educación y de salud para servidores de carrera especial, se negocian las siguientes materias:

- a. Los aspectos salariales o compensaciones económicas, lo que implica el tipo, cuantía o características de las remuneraciones de los servidores de carreras especiales de los sectores de educación y salud.
- b. Cualquier otra materia u otras condiciones de trabajo con incidencia económica.

9.3 A nivel descentralizado salarial, en las categorías institucionales del Poder Legislativo y Poder Judicial, así como en los organismos constitucionalmente autónomos, se negocian las siguientes materias:

- a. Los aspectos salariales o compensaciones económicas, lo que implica el tipo, cuantía o características de las remuneraciones de los servidores públicos de las entidades señaladas.
- b. Cualquier otra materia u otras condiciones de trabajo con incidencia económica.

9.4 A nivel descentralizado no salarial se negocian las siguientes materias:
Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que no tengan incidencia económica y que resulten de aplicación a los servidores comprendidos dentro del respectivo ámbito de la entidad, con exclusión de las materias pactadas en los otros niveles de negociación.

CAPÍTULO IV

SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 11. Sujetos de la negociación colectiva en el sector público

Son sujetos de la negociación colectiva:

- a. En la negociación colectiva centralizada general salarial, son sujetos de la negociación la comisión ad hoc de la respectiva **categoría institucional según nivel de gobierno**; y los representantes designados por las organizaciones sindicales de grado superior de los servidores

públicos sujetos a los regímenes 276, 728, 1057 y LSC bajo el ámbito de la categoría institucional correspondiente.

- b. En la negociación colectiva centralizada especial salarial, son sujetos de la negociación la comisión ad hoc **del respectivo sector**; y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos sujetos a los regímenes 276, 728, 1057 y LSC bajo el ámbito del sector correspondiente.
- c. En la negociación colectiva descentralizada salarial, son sujetos de la negociación la comisión negociadora de la respectiva **entidad**; y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos sujetos a los regímenes 276, 728, 1057 y LSC bajo el ámbito de la respectiva entidad.
- d. En la negociación colectiva descentralizada no salarial, son sujetos de la negociación la comisión negociadora de la respectiva **entidad**; y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos sujetos a los regímenes 276, 728, 1057 y LSC bajo el ámbito de la respectiva entidad.

Artículo 12. Los representantes de las partes de la negociación colectiva en el sector público

El número de representantes de las partes de la negociación colectiva del sector público se determinará de acuerdo a lo que señale el Reglamento.

Artículo 13. Legitimación de las organizaciones sindicales

La legitimación de las organizaciones sindicales en el marco de la negociación colectiva de la presente ley se determina en función a lo regulado en las disposiciones legales pertinentes de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, referente a los derechos de sindicación de los servidores civiles, vigentes de acuerdo a lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la presente ley.

CAPÍTULO V
PROCEDIMIENTO DE LA
NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 14. Inicio del procedimiento de negociación colectiva

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

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

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

13.1 Las negociaciones colectivas de carácter centralizado salarial (general y especial) y descentralizado salarial, se desarrollan de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a. La organización sindical identifica o determina el nivel a negociar y la representatividad sindical según lo establecido en la presente ley.
- b. La organización sindical de mayor representatividad interinstitucional (categoría institucional) presenta el respectivo pliego de reclamos ante su respectiva entidad, según la categoría institucional correspondiente.
- c. El pliego de reclamos se presenta entre el 31 de octubre y el 31 de enero del siguiente año.
- d. La entidad perteneciente a la categoría institucional correspondiente hace una comunicación interinstitucional dentro de los cinco (5) días hábiles de presentado el pliego de reclamos, a fin de que se conforme una comisión ad

hoc que represente a la categoría institucional correspondiente, para iniciar la negociación.

e. La Comisión ad hoc de la respectiva categoría institucional, una vez conformada, remite en el plazo de tres (3) días hábiles el pliego de reclamos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, y este lo debe remitir a su vez, en el mismo plazo, al Ministerio de Economía y Finanzas –MEF; a fin de que este órgano competente en materia presupuestal encargue la elaboración del Informe Económico Financiero - IEF a un tercero (institución o empresa privada).

f. Ambas partes eligen al tercero (empresa privada) encargado de elaborar el Informe Económico Financiero -IEF en el plazo de tres (3) días hábiles, según el registro de instituciones que realizan ese rubro, administrado por el MEF, quién realiza el procedimiento de contratación de dicho tercero según la Cuarta Disposición Complementaria Final de la presente ley.

g. El tercero (empresa privada) elabora el IEF, en el plazo de 15 días hábiles, con el contenido de un rango mínimo y máximo a negociar y lo remite al MEF a fin de que este lo oficialice.

h. Paralelamente a lo anterior, las categorías institucionales o las respectivas entidades públicas, según sea el caso, tienen la obligación de proporcionar en forma previa y con transparencia a las respectivas organizaciones sindicales, la información de carácter presupuestal señalada en el artículo 17° de la presente ley, la que resulta necesaria para permitirles negociar con conocimiento de causa.

i. Las partes, con sus respectivas comisiones negociadoras, inician el trato directo sobre la base del rango mínimo y máximo a negociar obrante en el IEF, ello a fin de negociar y acordar un incremento porcentual (%) equilibrado. Esta etapa puede ser extendida hasta los treinta (30) días siguientes de iniciada la misma.

j) Se puede recurrir a la conciliación, arbitraje potestativo o huelga, como mecanismos de solución de conflictos:

j.1 De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días calendario contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de

conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

j.2. De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, salvo que los servidores decidan optar por la huelga. El arbitraje se regula de acuerdo a lo establecido en las disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y supletoriamente por el Decreto Legislativo N° 1071 y Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

j.3. En el caso del literal anterior, los trabajadores pueden alternativamente declarar la huelga, conforme a lo establecido en las disposiciones legales pertinentes de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, referente al derecho de huelga de los servidores civiles, vigentes de acuerdo a lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la presente ley.

k) Celebración del convenio colectivo y la observancia de la incidencia presupuestaria hasta el 30 de junio.

Las particularidades de cada tipo de negociación colectiva establecida en la presente ley, será determinada por lo que regule el Reglamento.

13.2 Las negociaciones colectivas de carácter descentralizado no salarial, se desarrolla de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales del procedimiento de negociación colectiva de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en cuanto resulte compatible, vigentes de acuerdo a lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la presente ley.

Artículo 16. Comunicación a la autoridad competente

El convenio colectivo o el laudo arbitral se formalizan por escrito en tres (3) ejemplares, uno para cada parte y el tercero para su presentación a la autoridad competente con el objeto de su registro y archivo.

La presentación del convenio colectivo o laudo arbitral corresponde a la la comisión negociadora correspondiente o al presidente del tribunal arbitral, según sea el caso, dentro de los diez (10) días de suscrito o notificado el mismo.

CAPÍTULO VI
DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PARA LOS SINDICATOS Y DEL
INFORME ECONÓMICO FINANCIERO

Artículo 17. Derecho de información

Durante el procedimiento de negociación colectiva, la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, tiene la obligación de proporcionar en forma previa al trato directo y con transparencia, la información necesaria que les permita negociar con conocimiento de causa. El Estado a solicitud de las organizaciones sindicales debe suministrar la información referida a:

- a. Estructura salarial por grupo ocupacional.
- b. Presupuesto analítico de personal.
- c. Planilla de remuneraciones de los trabajadores.
- d. Modalidades de contratación y planes de incorporación de nuevo personal.
- e. Cuadro para asignación de personal (CAP) y/o cuadro de puestos de la entidad (CPE).
- f. Manuales de organización y funciones (MOF).
- g. Reglamentos de organización y funciones (ROF).
- h. Balance de ejecución presupuestal.
- i. La situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y la situación social de los funcionarios.
- j. Los planes de formación y capacitación para los trabajadores.
- k. Planes de modificación de las condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo.
- l. Plan Anual de Contrataciones.
- m. Los planes de futuras reestructuraciones internas.
- n. Todas las que resulten pertinentes.

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

Artículo 18. Incumplimiento de la obligación de informar

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

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

Artículo 19. 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 17 de la presente ley.
- b. Negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo y a negociar en los plazos y oportunidades establecidas en la Ley.
- c. La no concurrencia a las negociaciones, audiencias y reuniones citadas y las tardanzas reiterativas.
- d. La designación de negociadores que carezcan de facultades suficientes para la adopción de acuerdos.
- e. La no formulación de propuestas conducentes a lograr acuerdos.
- f. La denegatoria de licencias sindicales para la preparación del pliego y para las reuniones que demande el procedimiento de negociación colectiva o el incumplimiento de las condiciones acordadas por las partes para facilitar la negociación.
- g. La realización de cualquier práctica cuyo objeto sea dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva.
- h. La realización de cualquier tipo de acto antisindical que impida a las y los representantes sindicales ejercer el derecho de negociación colectiva.

Artículo 20. Del Informe Económico Financiero

20.1 Corresponde a la institución o empresa privada (tercero) elegida por las partes en base al registro correspondiente administrado por el MEF, elaborar el Informe Económico Financiero –IEF. El financiamiento y procedimiento de contratación de dicho servicio estaría a cargo del Estado, a través del MEF, conforme a lo previsto en la Tercera Disposición Complementaria de la presente ley.

20.2 Una vez que la institución privada (tercero) haya culminado con el producto del IEF, deberá remitir el mismo al MEF en el plazo de tres (3) días hábiles, a fin de que dicha entidad pública valide, apruebe u oficialice tal producto dándole carácter de documento público, ello en el marco de sus competencias conforme al numeral 5° del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1440.

20.3 El Informe Económico Financiero contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el mínimo y máximo negociable, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada.

20.4 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:

1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.
2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.
3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.

20.5 Si el convenio colectivo o el laudo arbitral contraviene lo establecido en el Informe Económico Financiero, se configura causal de nulidad del respectivo convenio colectivo o el laudo arbitral y, para dicho efecto, el Procurador Público correspondiente o quien haga sus veces, es competente para impugnar el convenio colectivo o el laudo arbitral, según corresponda, sin perjuicio del inicio de las acciones civiles y penales correspondientes, independientemente de las acciones administrativas, contra los que resulten

responsables. El plazo de impugnación se contabiliza a partir de la fecha de publicación del convenio colectivo o del laudo arbitral.

20.6 Para el caso de las entidades del Sector Público, según corresponda, es requisito indispensable para la emisión del Informe Económico Financiero, que las/os servidoras/es públicas/os, y sus ingresos se encuentren previa y debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), bajo responsabilidad. Para tal efecto, las entidades deben mantener actualizada la información antes mencionada.

Artículo 21. Registro nacional de instituciones privadas especializadas en elaboración de IEF y Registro de IEF

Créase el "Registro Nacional de Instituciones Privadas especializadas en elaboración de IEF", cuya administración estará a cargo del MEF. La relación de tales instituciones obrantes en dicho registro podrá ser materia de revisión para la elección de un tercero que elaborará el IEF para la negociación colectiva.

Créase el registro de informes económicos financieros elaborados la institución privada y oficializados por el MEF, convenios colectivos celebrados y laudos arbitrales emitidos a partir de la vigencia de la presente ley. Dicho Registro es publicado por SERVIR en su portal institucional. Los requisitos para su inscripción y publicación se establecen en el Reglamento.

Artículo 22. Vigencia del convenio

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

21.1 Tiene fuerza de ley y es vinculante para las partes que lo adoptaron. Obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los servidores o trabajadores que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.

21.2 Rige desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria, que necesariamente rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción.

21.3 Tendrá la vigencia que acuerden las partes, que en ningún caso es menor a un (1) año.

21.4 Modifica de pleno derecho los aspectos de la relación de trabajo sobre los que incide. Los contratos individuales quedan automáticamente adaptados a aquella y no contienen disposiciones contrarias en perjuicio del trabajador.

21.5 Sus cláusulas siguen surtiendo efecto hasta que entre en vigencia una nueva convención que las modifique. Las cláusulas son permanentes, salvo que de manera excepcional, se acuerde expresamente su carácter temporal.

21.6 Todo pacto que se suscriba individualmente o se disponga de forma unilateral por el empleador, que tenga como objeto la disminución y/o menoscabo de los beneficios obtenidos en el marco de convenios colectivos y/o laudos arbitrales vigentes, son nulos de pleno derecho.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Normas reglamentarias

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro de Economía y Finanzas, se aprueban normas complementarias y reglamentarias que requiere la presente ley.

SEGUNDA. Interpretación y supletoriedad

SERVIR y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos – DGGFRH del Ministerio de Economía y Finanzas, interpretan las disposiciones de la presente ley y su respectivo Reglamento, en materia de sus respectivas competencias.

Son de aplicación supletoria a lo establecido en la presente ley, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo, el Decreto Legislativo N° 1071, Decreto Legislativo que norma el arbitraje, y la Ley N° 27556, Ley que Crea el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, en cuanto corresponda.

TERCERA. Responsabilidad

El incumplimiento de las normas de la presente ley y su Reglamento constituye falta de carácter disciplinario, siendo responsabilidad de todos los/as servidores/as de las entidades del Sector Público que participan de un

proceso de negociación colectiva efectuar la denuncia respectiva ante SERVIR.

CUARTA. Restitución de normas derogadas

Restitúyase la vigencia de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 referente a los derechos de sindicación y de huelga de la LSC y, en consecuencia, la restitución de la vigencia de las disposiciones reglamentarias sobre dichas materias reguladas en el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que resulten compatibles con la nueva ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Vigencia de convenios

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

SEGUNDA. Tratamiento de negociación colectiva en curso

Las negociaciones colectivas y arbitrajes de índole laboral de entidades del Sector Público que se encuentren en proceso, se adecúan a lo establecido en la presente ley.

TERCERA. Contratación de servicios para elaboración del IEF

Acordada la elección de la institución privada especializada para la elaboración de IEF, el órgano competente del MEF, realizará el requerimiento respectivo a la Oficina General de Administración o a quien haga sus veces para la contratación del servicio correspondiente. El procedimiento de contratación se rige por la ley de la materia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

~~Derógase~~ la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y sus normas reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

POR TANTO:

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días XX del mes de XXX del año dos mil veintidós.

Presidente del Congreso de la República

Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA POR
TANTO: Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días XX del mes de XXX del año
dos mil veintidós.

Presidente Constitucional de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY QUE REGULA DE
FORMA EQUILIBRADA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR
PÚBLICO EN MATERIA SALARIAL

En nuestro ordenamiento jurídico a lo largo de todo este tiempo se ha podido advertir diversas restricciones al derecho de negociación colectiva en materia salarial de los servidores públicos (con la LSC y leyes de presupuesto) y al principio de equilibrio presupuestal (esto último con la Ley N° 31188), así como también se ha podido advertir la ausencia de una norma idónea con rango de ley dentro del ordenamiento laboral peruano; aspecto que requiere una atención legal inmediata.

En efecto, de acuerdo al marco legal que regula los derechos colectivos, entre ellos la posibilidad de negociar con el Estado, los servidores a través de los sindicatos de los distintos regímenes laborales (Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057) han venido solicitando el incremento de remuneraciones y otros ingresos, así como la mejora en las condiciones de trabajo de contenido no económico.

No obstante, las entidades públicas, amparándose en las normas del régimen laboral público del servidor y/o de las leyes de presupuesto del sector público, han prohibido el otorgamiento de todo tipo de ingresos o compensaciones económicas a través del mecanismo de la negociación colectiva. Así, mediante el Decreto Legislativo N° 276 (artículo 44¹), las leyes anuales de presupuesto del sector público (desde el año fiscal 2006 a la actualidad²) y la

¹ Decreto Legislativo N° 276

² Artículo 44.- 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 o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú [1979]. Es nula toda estipulación en contrario.

² Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2006 - 2022:

-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2006, Ley N° 28652, artículo 8.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007, Ley N° 28927, artículo 4.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2008, Ley N° 29142, artículo 5.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2009, Ley N° 29289, artículo 5.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2010, Ley N° 29465, artículo 6.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2011, Ley N° 29626, artículo 6.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012, Ley N° 29812, artículo 6.
-Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2013, Ley N° 29951, artículo 6.

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (artículo 42¹) se había proscrito el otorgamiento de compensaciones económicas e incrementos remunerativos mediante dicho mecanismo legal.

En síntesis, el Estado ha dictado normas que han restringido el otorgamiento de incrementos o reajustes remunerativos o de ingresos, es decir la prohibición a las organizaciones sindicales de negociar colectivamente compensaciones económicas, lo cual podría no ser suficiente ni satisfactorio para los servidores públicos, toda vez que alegarían una afectación al ejercicio de sus derechos colectivos.

Tales situaciones que reflejan una restricción a la negociación colectiva como derecho fundamental, trajeron como consecuencia la interposición de demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, respecto de dicho extremo.

De este modo, el Tribunal Constitucional en su sentencia "Caso Ley del Servicio Civil", Expedientes N°s 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC (en adelante, STC caso LSC) declaró inconstitucional los extremos de las disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que prohibían la negociación colectiva sobre compensaciones económicas y otros relacionados (Fund. 169 y 171); y, en consecuencia, exhortó al Congreso de la República a que apruebe mediante ley expresa la regulación integral de la negociación colectiva para el Sector Público.

Para tal efecto, el Tribunal Constitucional en su "STC caso LSC" estableció como parámetros o lineamientos para la regulación de la negociación colectiva en el sector público en materia de compensaciones económicas, los cuales obran en los fundamentos 177 al 193.

¹ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

² Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo (*texto original*)

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen².

Siendo así, luego de tantos intentos legislativos fallidos para emitir la nueva ley de negociación colectiva en el sector pública, a inicios del ejercicio 2020, el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades legislativas, promulgó el Decreto de Urgencia N° 014-2020, en cuyo contenido se regularon determinadas disposiciones que obedecían a materias presupuestales, tales como la emisión de un Informe Económico Financiero¹, la presentación de pliegos de reclamos condicionado a los comicios electorales a nivel nacional, regional y local (artículo 5°, numeral 5.2)², revisión de los convenios colectivos y laudos arbitrales anteriores a la vigencia de la citada norma (Primera Disposición Complementaria Transitoria)³, arbitraje para un solo nivel de negociación (artículo 7°, numeral 7.2.1)⁴ y registro de árbitros a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR (artículo 8°)⁵, entre otros

¹ Decreto de Urgencia N° 014-2020

² Artículo 6. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas

[...]

6.4 Si el convenio colectivo o el laudo arbitral contraviene lo establecido en el Informe Económico Financiero, se configura causal de nulidad del respectivo convenio colectivo o el laudo arbitral y, para dicho efecto, el Procurador Público correspondiente o quien haga sus veces, es competente para impugnar el convenio colectivo o el laudo arbitral, según corresponda, sin perjuicio del inicio de las acciones civiles y penales correspondientes, independientemente de las acciones administrativas, contra los que resulten responsables. El plazo de impugnación se contabiliza a partir de la fecha de publicación del convenio colectivo o del laudo arbitral en el Registro al que se refiere el artículo 8 del presente Decreto de Urgencia. [...].

² Decreto de Urgencia N° 014-2020

³ Artículo 5. Reglas generales para la negociación colectiva de las entidades del Sector Público

[...]

5.2 Los pliegos de reclamos se presentan cada dos (2) años, entre el 1 y el 30 de junio. No pueden presentarse en el año anterior a las elecciones que correspondan [...].

³ Decreto de Urgencia N° 014-2020

⁴ Disposiciones Complementarias Transitorias

PRIMERA. Vigencia de los convenios colectivos

Todos los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales anteriores a la vigencia del presente Decreto de Urgencia, siempre y cuando hayan quedado firmes o, habiendo sido judicializados, cuenten con calidad de cosa juzgada, son registrados en el AIRHSP en tanto cuenten con disponibilidad presupuestaria, según corresponda.

En el caso que los convenios colectivos o laudos arbitrales afecten la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público o en los supuestos previstos en el numeral 6.3 del artículo 6 del presente Decreto de Urgencia, el titular de la entidad solicita al MEF un Informe Económico Financiero con la finalidad de iniciar una revisión del convenio colectivo o laudo arbitral, a fin de que el mismo se inaplique total o parcialmente de manera temporal, conforme a lo establecido en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia.

⁴ Decreto de Urgencia N° 014-2020

⁵ Artículo 7. Disposiciones sobre arbitraje de índole laboral

[...]

7.2 El arbitraje de índole laboral respecto a la negociación colectiva en el Sector Público es regulado por el presente Decreto de Urgencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Sólo es aplicable en la negociación colectiva a nivel descentralizado, y está a cargo de un tribunal arbitral integrado por tres (3) miembros, los cuales deben estar inscritos en el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas para entidades y empresas del Sector Público. [...].

⁵ Decreto de Urgencia N° 014-2020

aspectos; lo que implicó una excesiva protección al principio de equilibrio presupuestal.

Luego de determinados cuestionamientos sindicales contra el citado decreto de urgencia, el Congreso de la República (periodo enero 2020 – julio 2021), mediante la Ley N° 31114 (vigente desde el 24 de enero de 2021) derogó el Decreto de Urgencia N° 014-2020; lo cual trajo como consecuencia negativa nuevamente la configuración de un vacío legal en lugar de emitir otra ley que se ajustara a los lineamientos sobre “la formulación legal de la negociación colectiva en el sector público” señalados por el Tribunal Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional mediante su sentencia contenida en el Expediente N° 00003-2020-PI “Caso de la Negociación Colectiva en el Sector Público”, de fecha 7 de enero de 2021, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia N° 014-2020 en la mayor parte de sus extremos cuestionados. Solo se declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucional el extremo de lo regulado en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria¹ del citado decreto de urgencia.

Por ende, esta última norma que regulaba la negociación colectiva en el sector público (Decreto de Urgencia N° 014-2020), sin perjuicio de su constitucionalidad en la mayoría de sus extremos, no se habría ajustado del todo a lo encomendado por el Tribunal Constitucional, lo que evidenciaba – en parte - la continuación de ciertas restricciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos en el sentido de que estos se estaban viendo afectados en su autonomía negociadora, toda vez que no contaban con una mínima participación en el procedimiento de negociación colectiva sobre compensaciones económicas, aspecto que es exigido por las propias

¹ Decreto de Urgencia N° 014-2020

“Disposiciones Complementarias Transitorias

SEGUNDA. Tratamiento de negociación colectiva en curso

[...]

En el caso de procesos arbitrales en que los árbitros no se hayan puesto de acuerdo en la elección del presidente del tribunal arbitral o que dicho tribunal esté pendiente de instalarse, corresponde a SERVIR designar al presidente del tribunal arbitral, bajo sanción de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo y del laudo arbitral correspondiente”.

(Subrayado agregado)

normas de la Organización Internacional de Trabajo¹. En ese sentido, lo señalado anteriormente mostraba una prevalencia casi extrema del principio de equilibrio presupuestal –basado en el interés público - respecto del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos en el extremo de pactar colectivamente compensaciones económicas.

Con fecha 02 de mayo del 2021, se publicó la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, de cuyo contenido normativo se puede advertir que el principio de equilibrio presupuestario se habría debilitado bastante debido a la ausencia de regulación sobre la observancia de un informe económico financiero. Aunado a ello, se habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y huelga por cuanto la Ley N° 31188 derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en lugar de disponer únicamente la derogación de las disposiciones en materia de negociación colectiva (ello para estar en congruencia con el objeto de regulación de la Ley N° 31188). Dicha ley fue demandada constitucionalmente ante el Tribunal Constitucional, en el proceso contenido en el Expediente N° 00018-2021-PI/TC denominado “Caso de la negociación colectiva en el sector público III”, siendo el resultado del mismo el declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad, por lo que dicha norma continua vigente y surtiendo efectos dentro del ordenamiento jurídico.

Por último, mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, *Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal*, si bien se ha tratado de subsanar aquello que la Ley N° 31188 no había contemplado en su contenido con aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final

¹ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: “La Negociación Colectiva en la administración Pública, un camino a seguir” señala que: “[...] 334. La Comisión estima que son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa. También son compatibles las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho a participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza que les sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa. [...]”. Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Primera edición 2013. Pág. 131.

de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público" (numeral 13.4), además de otros "informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva" (numerales 13.2 y 13.3); lo cierto es que dicho decreto supremo que aprueba los citados lineamientos estaría desnaturalizando la referida Ley N° 31188 (denominada en el "mundo jurídico peruano" como la "Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones"¹) por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al "informe económico financiero del D.U. N° 014-2020", ello mediante una norma de rango inferior plasmada en "lineamientos", no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para las organizaciones sindicales como parte del procedimiento, vulnerándose de esta manera la buena fe negocial ante tal situación. Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento de negociación ya contemplados por la Ley N° 31188, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria² de la mencionada norma reglamentaria y el artículo 13° (numeral 13.2)³ de la Ley N° 31188 en relación a la presentación del pliego de reclamos; entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

Los aspectos señalados reflejan las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo sobre la normatividad de la negociación colectiva en

¹ Ver enlace web: <https://gestion.pe/economia/negociacion-colectiva-de-trabajadores-en-el-estado-sin-restricciones-sigue-con-luz-verde-tras-decision-del-to-noticia/>.

² Decreto Supremo N° 008-2022-PCM - Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS
Primera.- Proceso de revisión y subsanación para el año fiscal 2022
Para efectos de poder cumplir con el proceso de revisión y subsanación a que hace referencia el artículo 15 de los presentes Lineamientos, y con la finalidad de contar con proyectos de convenios colectivos sin observaciones, la presentación inicial de los mismos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el 21 de enero del 2022". (Énfasis agregado)

³ Ley N° 31188 - Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

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

[...]

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

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año. [...]" (Énfasis y subrayado agregado)

el sector público en materia salarial, lo cual requiere de manera urgente una reformulación para un nuevo tratamiento legislativo.

Bajo esta perspectiva, de acuerdo a lo desarrollado, el presente proyecto de ley no solo se orienta al cumplimiento de un mandato del Tribunal Constitucional junto con su jurisprudencia contenida en las STC "Caso Ley de Presupuesto" "Caso Ley del Servicio Civil" y "Casos Negociación Colectiva", sino también a observar de manera irrestricta los parámetros establecidos por la Comisión de Expertos de la OIT y los respectivos convenios de dicho organismo internacional sobre el tratamiento de la negociación colectiva en la Administración Pública.

De este modo, con el presente proyecto de ley, se intentará posicionar en el mismo nivel tanto al derecho de negociación colectiva - en materia salarial - de los servidores públicos, como al principio de equilibrio presupuestal del Estado, ello como solución ecléctica para una regulación equilibrada ante estas distorsiones legislativas que ha venido padeciendo la negociación colectiva de los servidores públicos en nuestro ordenamiento jurídico.

Así las cosas, para tal efecto, en el presente proyecto de ley se evaluaron determinadas variables, tales como: A) El derecho de negociación colectiva - en materia salarial – en el sector público, B) El principio de equilibrio presupuestal; y C) La ponderación constitucional del derecho de negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestal.

Respecto a la primera variable, el presente proyecto de ley contiene disposiciones en las que la autonomía sindical de las organizaciones sindicales (basada en la libre designación de sus representantes sin la injerencia de las autoridades públicas y en la participación de la elección del nivel en el que debe realizarse la negociación colectiva de común acuerdo con la otra parte), la restitución legal de la vigencia de los derechos de sindicación y huelga para fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el procedimiento de negociación colectiva, y el acceso previo a información y elementos necesarios (de carácter económico y social) para poder negociar en condiciones de igualdad con la entidad empleadora; son aspectos fundamentales para fomentar una participación más activa del sindicato en el

procedimiento de negociación colectiva del sector público; aspecto que resulta fundamental para una regulación equilibrada e idónea de la negociación colectiva en el sector público a la que se aspira con el presente proyecto de ley.

Por su parte, en relación a la segunda variable, el presente proyecto de ley contiene disposiciones consistentes en la emisión de un IEF, a cargo de un tercero (empresa privada) y oficializado por el MEF, en la determinación del nivel idóneo de negociación colectiva (centralizado y/o descentralizado) y en la forma de negociar compensaciones económicas sobre la base del modelo de escalas remunerativas de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (mediante el uso de la figura de las categorías institucionales); aspectos que resultan ser fundamentales para **salvaguardar la protección del principio de equilibrio presupuestal para una regulación equilibrada, lo cual contribuye también al respecto de los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal** que debe regir, inclusive, en las negociaciones colectivas que se efectúan en el Sector Público; lo cual garantiza también una regulación equilibrada de la negociación colectiva en el sector público a la que aspira con el presente proyecto de ley.

Por último, en cuanto a un análisis de ponderación constitucional del derecho de negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestal, se podría advertir que el presente proyecto de ley pasaría el **"test de proporcionalidad"**:

a) **Subprincipio de idoneidad:** un medio o mecanismo adecuado para conseguir el objetivo vendría a ser la regulación de una ley idónea de negociación colectiva en el sector público que contenga, por un lado, disposiciones que garanticen el ejercicio autónomo del derecho de negociación colectiva de los sindicatos, lo que incluiría el derecho a que se les proporcione información financiera del Estado para negociar materias económicas (como ya lo viene haciendo la Ley N° 31188), y, por el otro, disposiciones que establezcan la observancia de un IEF (elaborado x un privado y oficializado por el MEF), así como el establecimiento del modelo mixto de niveles de negociación y forma de negociar en base al modelo de escalas salariales de la LSC. En efecto, con ese medio adecuado se buscará

concretar la protección del derecho de negociación colectiva de los servidores públicos y, a la vez, del principio de equilibrio presupuestal (que no posee la Ley N° 31188) los cuales constituyen bienes jurídicos relevantes.

b) **Subprincipio de necesidad:** el establecimiento de la regulación de una ley idónea de negociación colectiva en el sector público (que contenga lo ya señalado en el párrafo del análisis de idoneidad), resulta ser un medio necesario (indispensable) para alcanzar el objetivo, dado que además de los otros mecanismos descritos en la LSC, D.U. N° 014-2020 y Ley N° 31188, no existen medidas alternativas igualmente eficaces o que sean menos gravosas que se dirijan a obtener el mismo fin.

c) **Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto:** Debe efectuarse observando la "ley de ponderación" conforme a la cual "cuanto mayor sea la afectación en el ámbito del derecho a la negociación colectiva en materia salarial de los servidores públicos (regulado en la Ley N° 31188), mayor debe ser el grado de satisfacción del interés público¹ o interés general a través de la protección del principio de equilibrio presupuestal que se pretende regular mediante una ley más idónea. La intervención al ámbito del derecho a la negociación colectiva en materia salarial de los servidores públicos (protegido por la Ley N° 31188), puede ser catalogada aquí como una forma de intervenir de intensidad leve, en la medida que se trata sólo de una propuesta de regulación normativa que nivelaría el principio de equilibrio presupuestario a la posición casi elevada en la que se encuentra actualmente dicho derecho colectivo (con la Ley N° 31188), lo que no elimina o desvanece el derecho a negociar de las organizaciones sindicales en materia económica.

De este modo, con el análisis efectuado y las disposiciones legales del presente proyecto de ley, se estaría regulando de una manera más idónea y equilibrada a la negociación colectiva en el sector público, por cuanto se estaría tutelando y garantizando el derecho colectivo de las organizaciones sindicales y, a su vez, el interés público mediante la protección del principio de equilibrio presupuestal; ello en consonancia con las recomendaciones del

¹ De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional contenida en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC (Fundamento 11) "El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa".

propio TC (en sus pronunciamientos sobre el particular) y de la OIT. En ese sentido, mediante el proyecto de ley se podrá hacer posible en la Administración Pública sin distorsiones legislativas.

Efectos de la vigencia de la presente norma

La presente iniciativa legislativa de ley establece la regulación más idónea y equilibrada de la negociación colectiva en atención al respecto irrestricto de los derechos colectivos de las organizaciones sindicales y del principio de equilibrio presupuestal.

Por ello, con el presente proyecto de ley se propone que todos aquellos acuerdos obtenidos por convenios colectivos anteriores que resulten ser más favorables o beneficiosos a los servidores públicos, mantienen su respectiva vigencia y eficacia.

Asimismo, con el presente proyecto de ley se propone regular también la restitución de la vigencia de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 referente a los derechos de sindicación y de huelga que regulaba la LSC y, en consecuencia, la restitución de la vigencia de las disposiciones reglamentarias sobre dichas materias reguladas en el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que resulten compatibles con la nueva ley; ello debido a que las disposiciones derogatorias de la Ley N° 31188 dejaron sin marco legal específico a las disposiciones en materia de derechos de sindicación y de huelga en el sector público; no siendo posible una aplicación supletoria del TUO de la LRCT para el caso de los derechos de sindicación.

Análisis Costo - Beneficio

La presente iniciativa legislativa no generaría mayores gastos a los recursos del Estado, pues el gasto sería mayor si el Estado optara por negociar con las organizaciones sindicales bajo la observancia de un informe económico financiero emitido exclusivamente por el MEF (como lo iba ser en el caso del D.U. N° 14-2020). En efecto, la obligatoriedad de observar un informe económico financiero emitido por el MEF generaría desconfianza por parte de los sindicatos lo que implicaría: i) Una demora excesiva en el procedimiento

de negociación al cuestionar tal informe; ii) La interposición de acciones judiciales contra la disposición legal que regule tal aspecto (como fue el caso de las demandas de inconstitucionalidad), iii) La búsqueda de tutela en sede arbitral por parte de los sindicatos, entre otras consecuencias.

Así, mientras más sea la demora en el trámite del procedimiento de negociación colectiva en el sector público, más sería el gasto de recursos por parte del Estado, máxime si a falta de acuerdo en el trato directo entre las partes de la negociación, se termine en un procedimiento arbitral o en huelga. Sobre esto último, el costo económico para el Estado podría ser mayor en términos de horas de trabajo perdidas si los servidores públicos deciden irse a huelga y en el tiempo estimado de negociación colectiva que se planificó inicialmente.

Por tanto, el optar que un tercero (empresa privada) tenga a su cargo la elaboración de IEF es un ahorro en contraste con el escenario planteado anteriormente, ello debido a que las organizaciones sindicales van a tener la tranquilidad de que exista objetividad en ese sentido y no cuestionarían esta nueva variante del IEF hecho por un privado.

IV. CAPITULO III: CONSECUENCIAS

4.1. CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA (EL PROYECTO DE LEY)

4.1.1 Consecuencias jurídicas

a) Tratamiento idóneo y equilibrado y eliminación o supresión del vacío legislativo: Se brinda una propuesta normativa que va resolver el problema de las distorsiones legislativas en materia de la NC en el sector público que nuestro ordenamiento jurídico ha venido padeciendo desde décadas atrás.

La nueva propuesta de ley, además de regular un tratamiento legislativo más equilibrado entre el derecho colectivo de negociación de los servidores del Estado y el PEP, se encargará de restituir la vigencia legal de los otros derechos colectivos de “sindicación” y “huelga” que fueron derogados por la LNCSE, ello a fin de otorgar un respaldo legal sólido a la NC en el Estado, lo que resulta en consonancia con nuestra Constitución Política.

b) Incorporación de nuevas disposiciones al tratamiento legislativo tradicional: Otra consecuencia es que en virtud de la propuesta normativa se incorporarán una serie de disposiciones nuevas que no se habían considerado antes en el tratamiento legislativo tradicional de la NC en el sector público, consistentes en: la implementación de un informe económico financiero (IEF) elaborado por una institución privada (tercero) y oficializado por el MEF como órgano competente en materia presupuestal del Estado; la forma de negociar compensaciones económicas a través de niveles centralizado y descentralizado en función a categorías institucionales (siguiendo el esquema remunerativo de la LSC); la fijación de rangos mínimos y máximos en el contenido del IEF; la restitución de la vigencia legal de los derechos colectivos de sindicación y huelga para los sindicatos, la autonomía sindical con participación más activa (respecto de la elección del tercero que elabora el IEF, de la vigencia del convenio colectivo, el derecho de acceso a la información presupuestal de la entidad); entre otros aspectos. Estas incorporaciones legales permitirán que las organizaciones

sindicales y las entidades públicas puedan negociar con mayor equilibrio, transparencia y confianza; lo cual garantiza finalmente la protección del interés público o interés general.

4.1.2 Consecuencias económicas

a) Con la implementación del informe económico financiero (IEF) elaborado por una institución privada, cuyo servicio sería financiado por el mismo MEF, no generaría mayores gastos a los recursos del Estado, pues el gasto sería mayor si el Estado optara por negociar con las organizaciones sindicales bajo la observancia de un IEF emitido exclusivamente por el MEF (como lo iba ser en el caso del D.U. N° 14-2020), lo que conllevaría a:) Una demora excesiva en el procedimiento de negociación al cuestionar tal informe; ii) La interposición de acciones judiciales contra la disposición legal que regule tal aspecto (como fue el caso de las demandas de inconstitucionalidad), iii) La búsqueda de tutela en sede arbitral por parte de los sindicatos; entre otras consecuencias.

b) Se configuraría una reactivación a la economía con la apertura de mercados para la búsqueda de servicios de elaboración de informes económicos financieros a cargo de instituciones privadas.

c) La reducción de las huelgas por motivos de NC estatal generaría un impacto económico positivo y estable al Estado por cuanto no habría una paralización total o parcial de los servicios públicos a la ciudadanía.

4.1.3 Consecuencias sociales

a) Se reducirían o eliminarían en su mayoría los cuestionamientos sindicales a los tratamientos legislativos que el Estado venía regulando a lo largo de estos años, pues con la propuesta normativa se estaría erradicando las restricciones irracionales para negociar compensaciones económicas y todo tipo de discriminación hacia las organizaciones sindicales.

b) Lo señalado anteriormente, conllevaría a la reducción de la promoción y/o realización de acciones de inconstitucionalidad contra la nueva propuesta normativa por parte de las organizaciones sindicales, colegios de abogados y otros grupos sociales con interés legítimo.

c) Asimismo, se reducirían las huelgas por motivos de NC estatal por cuanto las organizaciones sindicales optarían por no recurrir al ejercicio de dicho derecho constitucional al sentirse mejor protegido por la nueva propuesta normativa.

4.2. BENEFICIOS QUE APORTA LA PROPUESTA (EL PROYECTO DE LEY)

4.2.1 Beneficios Jurídicos:

a) Tratamiento idóneo y equilibrado y eliminación del vacío legislativo: los operadores jurídicos, las entidades públicas, organizaciones sindicales, los colegios de abogados del Perú y los demás grupos sociales podrán identificar un nuevo tratamiento legislativo más tuitivo y equilibrado de la NC en el Estado.

b) Se protege el derecho de negociación de los servidores del Estado mediante la propuesta normativa por cuanto les otorga una mayor participación activa en el procedimiento de negociación de compensaciones económicas, así como la reivindicación de la vigencia legal de sus derechos de sindicación y huelga.

c) Se protege el PEP con la presente propuesta normativa al implementarse la elaboración de un informe económico financiero a cargo de una institución privada que obedece a una imparcialidad entre las partes en la negociación. Asimismo, se salvaguarda los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal que debe regir, inclusive, en las negociaciones colectivas que se efectúan en el Sector Público.

4.2.2 Beneficios económicos:

a) La elaboración del IEF a cargo de un tercero (empresa privada) implicaría un ahorro en contraste con las consecuencias económicas que el Estado venía afrontando con las distorsiones legislativas que existían en la NC (paralización de servicios públicos por huelgas, parcialidad del MEF al elaborar el IEF, demandas de inconstitucionalidad, etc.), ello debido a que las organizaciones sindicales van a tener la tranquilidad de que exista objetividad en el procedimiento de negociación, lo que genera confianza entre las partes; en ese sentido y no cuestionarían esta nueva variante del IEF hecho por un privado.

b) Al configurarse una reducción de recurrencia a la vía arbitral por parte de las organizaciones sindicales, se estaría generando la reducción de gastos en el Estado respecto de las costas y costos que podría asumir ante eventuales demandas arbitrales, procedimientos de arbitraje e incluso en las instancias que continúan sobre el particular. Esto también constituiría un ahorro económico para el Estado como beneficio.

c) El interés general se daría por beneficiado con la búsqueda de mercados para la contratación de servicios para la elaboración de informes económicos financieros a cargo de instituciones privadas, lo cual implica una reactivación económica en este extremo.

4.2.3 Beneficios de carácter social:

a) Con un nuevo marco normativo más equilibrado de la NC en el Estado en materia salarial, los servidores del Estado tendrán acceso a una remuneración más digna lo que conllevará a una mejora implícita en el costo de vida económico y social de la ciudadanía.

b) Se reforzará y potenciará las relaciones sociales entre las organizaciones sindicales y las entidades empleadoras ante la existencia de una propuesta normativa más garantista y tutiva del derecho colectivo a negociar compensaciones económicas y del PEP.

c) Ante la reivindicación de la vigencia legal de los derechos colectivos de sindicación y huelga, las organizaciones sindicales se sentirán más protegidas dentro de su fuero al tener en cuenta que existe un marco legal habilitado para el ejercicio de dichos derechos fundamentales.

CUARTA PARTE

V. CONCLUSIONES

1. Resulta certero que el tratamiento de la NC del sector público en materia salarial o de compensaciones económicas en nuestro país ha sido materia de cambios o modificaciones en las últimas décadas, distorsionándose en muchos casos sus alcances.
2. En la presente investigación se analiza la **normatividad que se ha venido regulando sobre** la NC en el sector público, la cual tiende aparentemente a proteger con mayor énfasis el PEP del Estado, respecto del derecho de NC del que gozan los servidores del Estado; y, en otros casos, se pretende hacer prevalecer dicho derecho colectivo por encima del PEP.
3. Así, el TC en su sentencia “Caso Ley del Servicio Civil”, luego de declarar inconstitucional los extremos de las disposiciones de la LSC, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que prohibían la NC sobre compensaciones económicas y otros relacionados (Fund. 169 y 171); exhortó al Legislativo a que autorice mediante ley expresa la regulación integral de la NC estatal. Asimismo, el TC en dicha sentencia estableció como parámetros o lineamientos para la regulación de la NC estatal en materia de compensaciones económicas, los cuales obran en los fundamentos 177 al 193.
4. Con el DU N° 014-2020 se regularon determinadas disposiciones que obedecían a materias presupuestales, tales como la emisión de un Informe Económico Financiero, la presentación de pliegos de reclamos condicionado a los comicios electorales a nivel nacional, regional y local (artículo 5°, numeral 5.2), revisión de los convenios colectivos y laudos arbitrales anteriores a la vigencia de la citada norma (Primera Disposición Complementaria Transitoria), arbitraje para un solo nivel de negociación (artículo 7°, numeral 7.2.1) y registro de árbitros a cargo de la Autoridad

Nacional del Servicio Civil -SERVIR (artículo 8°), entre otros aspectos; lo que implicó una excesiva protección al PEP.

5. Con la LNCSE, se pudo advertir que el PEP se habría debilitado bastante debido a la ausencia de regulación sobre la observancia de un informe económico financiero. Aunado a ello, se habría dejado sin marco legal a los derechos de sindicación y huelga por cuanto la LNCSE derogó el Capítulo de Derechos Colectivos de la LSC. Dicha ley fue demandada constitucionalmente ante el TC, en el proceso contenido en el Expediente N° 00018-2021-PI/TC denominado “*Caso de la negociación colectiva en el sector público III*”, siendo el resultado del mismo el declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad, por lo que dicha norma continua vigente y surtiendo efectos dentro del ordenamiento jurídico.
6. Mediante Los Lineamientos de la LNCSE, si bien se ha tratado de subsanar aquello que la LNCSE no había contemplado en su contenido como aspectos referidos, por ejemplo, a la implementación de un “Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público” (numeral 13.4), además de otros “informes económicos emitidos por la Representación Empleadora o entidad respectiva” (numerales 13.2 y 13.3); lo cierto es que dicho decreto supremo que aprueba los citados lineamientos estaría desnaturalizando la referida LNCSE (denominada en el “mundo jurídico peruano” como la “Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones”) (Gestión, Negociación colectiva de servidores del Estado sin restricciones se mantiene, tras decisión del TC, 2021) por cuanto estaría implementando de manera improvisada un informe similar al “informe económico financiero del D.U. N° 014-2020”, ello mediante una norma de rango inferior plasmada en “lineamientos”, no señalándose tampoco el plazo para el cual sería emitido el citado informe económico, lo cual no reflejaría una obligatoriedad en su observancia para los sindicatos como parte del procedimiento, vulnerándose de esta manera la buena fe comercial ante tal situación.

Asimismo, mediante dicho decreto supremo se estaría modificando los plazos del procedimiento de negociación ya contemplados por la LNCSE, como por ejemplo la incompatibilidad existente entre la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada norma reglamentaria (la presentación primigenia de los pliegos de reclamos debe efectuarse ante la entidad respectiva hasta el **21 de enero del 2022**) y el artículo 13° (numeral 13.2) de la LNCSE en relación a la presentación del pliego de reclamos (*El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el **1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año***); entre otras disposiciones que contravienen la citada normada con rango de ley.

7. Los aspectos señalados reflejan las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo sobre la normatividad de la NC en el sector público en materia salarial, lo cual requiere de manera urgente una reformulación para un nuevo tratamiento legislativo a través de una propuesta de solución en mérito al presente trabajo de investigación.
8. La propuesta normativa como solución ecléctica arribada en el presente trabajo de investigación, no solo se orienta al cumplimiento de un mandato del TC junto con su jurisprudencia contenida en las STC “Caso Ley de Presupuesto” “Caso Ley del Servicio Civil” y “Casos Negociación Colectiva”, sino también a observar de manera irrestricta los parámetros establecidos por la Comisión de Expertos de la OIT y los respectivos convenios de dicho organismo internacional sobre el tratamiento de la NC estatal.
9. Con el proyecto de ley propuesto en esta investigación, se intentará posicionar en el mismo nivel tanto al derecho de NC - en materia salarial - de los servidores del Estado, como al PEP del Estado, ello como solución ecléctica para una regulación equilibrada ante estas distorsiones legislativas que ha venido padeciendo la NC de los servidores del Estado en nuestro ordenamiento jurídico.
10. El proyecto de ley como propuesta de solución, contiene disposiciones en las que la autonomía sindical de las organizaciones sindicales (basada en la

libre designación de sus representantes sin la injerencia de las autoridades públicas y en la participación de la elección del nivel en el que debe realizarse la NC de común acuerdo con la otra parte), la restitución legal de la vigencia de los derechos de sindicación y huelga para fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el procedimiento de NC, y el acceso previo a información y elementos necesarios (de carácter económico y social) para poder negociar en condiciones de igualdad con la entidad empleadora; son aspectos fundamentales para fomentar una participación más activa del sindicato en el procedimiento de NC del sector público; aspecto que resulta fundamental para una regulación equilibrada e idónea de la NC en el sector público a la que se aspira con el presente proyecto de ley.

11. Por otra parte, el proyecto de ley contiene disposiciones consistentes en la emisión de un IEF, a cargo de un tercero (empresa privada) y oficializado por el MEF, en la determinación del nivel idóneo de NC (centralizado y/o descentralizado) y en la forma de negociar compensaciones económicas sobre la base del modelo de escalas remunerativas de la LSC (mediante el uso de la figura de las categorías institucionales); aspectos que resultan ser fundamentales para salvaguardar la protección del PEP para una regulación equilibrada, lo cual contribuye también al respecto de los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal que debe regir, inclusive, en las negociaciones colectivas que se efectúan en el Sector Público; lo cual garantiza también una regulación equilibrada de la NC en el sector público a la que aspira con el presente proyecto de ley.

12. Respecto de un ejercicio de análisis de ponderación constitucional del derecho de NC y el PEP que se practicó en el marco del presente trabajo de investigación, se podría advertir que el presente proyecto de ley pasaría el *“test de proporcionalidad”*.

13. Con el análisis efectuado y las disposiciones legales del presente proyecto de ley, se estaría regulando de una manera más idónea y equilibrada a la NC en el sector público, por cuanto se estaría tutelando y garantizando el derecho colectivo de las organizaciones sindicales y, a su vez, el interés

público mediante la protección del PEP; ello en consonancia con las recomendaciones del propio TC (en sus pronunciamientos sobre el particular) y de la OIT.

VI. RECOMENDACIONES

1. Derogar la LNCSE, a efectos de que sea sustituida por una ley más idónea y equilibrada de la NC en el sector público, sobre todo en materia salarial o de compensaciones económicas.
2. La restitución de la vigencia de las disposiciones legales en materia de derechos de sindicación y huelga de la LSC, a fin de otorgar mayor protección a las organizaciones sindicales en el marco del ejercicio de su derecho de NC en el sector público.
3. Para tales efectos, se recomienda considerar e implementar el proyecto de ley propuesto en el presente trabajo de investigación, junto con su respectiva exposición de motivos.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Alos, R. M. (2008). Segmentación de los mercados de trabajo y relaciones laborales. El sindicalismo ante la acción colectiva. Cuadernos de Relaciones Laborales.
2. Benites, H. & Larco, G. (2004). Programa de cursos de formación sindical a distancia.
3. Bernedo Alvarado, J. (Marzo de 2000). Las reformas laborales en América Latina. Revista Análisis Laboral.
4. Blasco, Á. P. (1995). La individualización de las relaciones laborales. Consejo Económico y Social.
5. Boyer, J. (2019). El Derecho de la función pública y el servicio civil. Colección Lo Esencial del Derecho.
6. Canessa, M. (2019). El Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública. Oficina Internacional del Trabajo. (Primera ed.). Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/405806/download>.
7. Canessa, M. M. (2022). La Precariedad del Empleo Público Peruano en la Contratación. Revista Derecho & Sociedad.
8. Céspedes, N., Lavado, P., & Ramírez, N. (2016). Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias. Lima: Universidad del Pacífico. Obtenido de <https://ideas.repec.org/b/pai/bookup/16-01.html>.
9. Crisanto Castañeda, A. C. (2020). La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada. En: Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público. Revista Laborem de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Obtenido de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22.pdf>.
10. Cuadros Luque, F. (2021). La Negociación Colectiva en el Sector Público. (M. Moreno Avellaneda, Entrevistador) Lima, Perú.
11. Efe, I. (2019). <https://www.elespanol.com>. Obtenido de https://www.elespanol.com/invertia/economia/20190327/francia-acercara-gestion-empleo-publico-empresa-privada/386462902_0.html.
12. Enfoquederecho. (2020). Obtenido de <https://www.enfoquederecho.com/2020/02/06/versus-el-decreto-de-urgencia-n014-2020-limita-la-negociacion-colectiva/>.
13. Gamarra, L., & Aleman, F. (1998). Dos Modelos de Reforma Laboral: Perú y España. Lima: Edial. Obtenido de <https://catalogo.ucsm.edu.pe/bib/33794>
14. Gamarra, V. L. (2009). Reforma del Empleo Público: Necesidad de una Ley General. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social- Laborem(9). Obtenido de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem9-29-48.pdf>.
15. Gernigon, B., Odero, A., & Guido, H. (2000). La Negociación Colectiva, Normas de la OIT y principios del órgano de control. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/310946/download>.
16. Gestión, D. (2021). <https://gestion.pe>. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/negociacion-colectiva-de-trabajadores-en-el-estado-sin-restricciones-sigue-con-luz-verde-tras-decision-del-tc-noticia/>.
17. Gestión, D. (2021). <https://gestion.pe>. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/negociacion-colectiva-de-trabajadores-en-el-estado-sin-restricciones-sigue-con-luz-verde-tras-decision-del-tc-noticia/>.

18. Gomez, J. (2016). La Negociación Colectiva en el Sector Público en España. La Negociación Colectiva y Resolución de Conflictos: una perspectiva comparada entre España y Perú. Ius Et Veritas.
19. Haro, C. J. (2004). Derecho Colectivo del Trabajo. Lima: Editora RAO S.R.L.
20. Ku, L. Y. (2021). El empleo público en el Perú: principales problemas y propuestas de reforma. Cuaderno de Investigación del Movimiento Socialista Emancipación. Obtenido de https://www.academia.edu/65008359/El_empleo_publico_en_el_Peru_principales_problemas_y_propuestas_de_reforma_1.
21. Ledesma, M. (2020). Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Negociación Colectiva en el sector público. En: Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público. Revista Laborem de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Obtenido de https://www.spdtss.org.pe/articulos_laborem/doctrina-y-jurisprudencia-del-tribunal-constitucional-sobre-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico/.
22. López, E. A. (2021). La Negociación Colectiva en el sector público: Los Estandares Internacionales, la experiencia española y peruana. Solidarity Center. Obtenido de <https://www.uah.es/es/estudios/profesor/Jose-Eduardo-Lopez-Ahumada/>.
23. Martínez, J. J. (2020). La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada. En: Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público. Revista Laborem de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social(22). Obtenido de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22-99-119.pdf>.
24. Morales, P. (2008). La Negociación Colectiva en las entidades del Sector Público. Estudios Jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez, 430. Obtenido de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22-99-119.pdf>.
25. Moreno, M., & Castillo, C. (2016). Caso de la Ley del Servicio Civil: la negociación colectiva en el Sector Público en mérito a las sentencias del Tribunal Constitucional. Revista Soluciones Laborales.
26. Mugnolo, J. P. (2013). Estructura de la Negociación Colectiva, intervención estatal y su influencia en la configuración. Tesis doctoral. Granada, España: Editorial de la Universidad de Granada. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=58799>.
27. OIT, C. d. (2013). La Negociación Colectiva en la administración Pública, un camino a seguir: Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/resource/conference-paper/ilc/102/la-negociacion-colectiva-en-la-administracion-publica-un-camino-seguir-0>.
28. Ojeda, A. A. (2010). La desconstrucción del Derecho del Trabajo. Madrid: La Ley. Obtenido de https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvi=notice_display&id=87947.
29. Palomeque, M. (1984). Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica. Revista de Política Social(143). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2495604.pdf>.

30. Palomeque, M. (1994). *Derecho Sindical Español* (Quinta Edición ed.). Madrid: Editorial Tecnos S.A. Obtenido de <https://www.dykinson.com/libros/derecho-sindical/9788445440513/>.
31. Palomeque, M. (2004). *Derecho del Trabajo y razón crítica*. Salamanca, España. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=516610>.
32. Parada, R. (2007). *Derecho del Empleo Público- Anexo Ley 7/2007 e 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid 2007. Obtenido de <https://www.marcialpons.es/libros/derecho-del-empleo-publico/9788497684392/>.
33. Parodi, C. (2018). *Perú 1995-2012 Cambios y Continuidades* (Primera Edición ed.). Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
34. Piketty, T. (2013). *Le capital au XXI siècle*. Paris, Francia: Editions du Seuil. Obtenido de <http://piketty.pse.ens.fr/fr/capital21c>.
35. Quiroz, W. S. (1998). *La investigación Jurídica*. Primera Edición. Lima.
36. Romero, E. (2013). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Obtenido de <https://www.digitaliapublishing.com/a/30024/presupuesto-publico-y-contabilidad-gubernamental>.
37. Sánchez Reyes, C. (2016). La Prohibición del Contenido Salarial (en Particular) y Económico (en General) de la Negociación Colectiva en el Empleo Público: Un Ejercicio de Evaluación de Razonamiento Judicial. *Revista Derecho & Sociedad*(46). Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18860>.
38. Sánchez, M. (2011). *El Empleo Público en España: Problemas actuales y retos de Futuro*. Aragón, España: Revista Aragonesa de Administración Pública. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5547432.pdf>.
39. Servir. (2020). *Estudio de Negociación Colectiva en el sector público*. Obtenido de https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Negociacion_Colectiva_2019.pdf.
40. STC caso LSC, Fundamento 177 al 193 de la STC caso LSC (Tribunal Constitucional 2016).
41. Tockman, V., & Martínez, D. (1999). *La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social*. Lima: Documento de la OIT, N° 94. Obtenido de https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ielat/20161221033230/pdf_1355.pdf.
42. Tribunal Constitucional, T. (2009). <https://www.tc.gob.pe>. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>.
43. Valdés Dal-Ré, F. (2016). *La visión de la OIT de la Negociación Colectiva de Remuneraciones en el Sector Público España*. Lima.
44. Vega, M. L. (2001). *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/publications/la-reforma-laboral-en-america-latina-un-analisis-comparado>.
45. Vida, R. F. (2022). *La Reforma Laboral y sus efectos en el empleo público*. Almería, España: Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8523180.pdf>.

XII. ANEXOS

ANEXO N° 01

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA PRINCIPAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS PRINCIPAL
¿Cuáles son las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial?	Determinar las distorsiones que se han venido dando en el tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial a partir del análisis jurídico y práctico a fin de proponer los cambios legislativos que resulten pertinentes.	Existe en la legislación peruana distorsiones jurídicas referentes al tratamiento legislativo de la negociación colectiva en el sector público en materia salarial, los cuales requieren algunos cambios legislativos para una nueva mejor regulación.

PROBLEMA SECUNDARIO	OBJETIVO ESPECÍFICO	HIPÓTESIS SECUNDARIA
¿Resulta necesario que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal?	Determinar la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se realicen las precisiones necesarias para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal.	Existe la necesidad de que se realice un nuevo tratamiento legislativo razonable y más equilibrado sobre el particular a fin de que se efectúen las precisiones necesarias para para equilibrar el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado y el principio de equilibrio presupuestal.

ANEXO 02

VIDEO CONFERENCIA DE ENTREVISTA A EX VICEMINISTRO DE TRABAJO FERNANDO CUADROS LUQUE

Enlace web:

https://drive.google.com/file/d/1wuhJh5_EyhdwPE4wBhO_aN9UCXc8Jx-F/view?usp=sharing

Transcripción de las preguntas formuladas por el suscrito y respuestas del entrevistado en el recuadro formuladas en la citada entrevista

PREGUNTAS SOBRE ASPECTOS PRESUPUESTALES PARA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO A ESPECIALISTA

I) En relación a las recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) mediante el texto “*La Negociación Colectiva, un camino a seguir*” que contiene el Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, se han extraído de su contenido determinados párrafos en relación a la negociación colectiva en el sector público en materia salarial. Siendo así, sobre la base de dichos párrafos se formularán diversas consultas sobre el particular, siendo estas las siguientes:

- Primer Párrafo:

*“331. En algunos países, **la negociación colectiva de las remuneraciones se desarrolla a nivel central (algunos siguen la regla de prever un porcentaje global de aumento de la remuneración que se aplica a todos los empleados públicos)**, en cuyo caso en las labores de las comisiones de negociación participan representantes de varios ministerios y de organismos autónomos en nombre de la administración pública. En otros países, la negociación colectiva se celebra en cada departamento ministerial u organismo público. También hay países que la sitúan tanto a nivel central como a nivel sectorial o de institución pública”.* (Énfasis agregado)

1.- Sobre el párrafo citado, se consulta lo siguiente:

- a) Para efectos de la negociación colectiva del sector público en materia salarial ¿Qué se entiende por “previsión de porcentaje global de aumento de remuneraciones” y cómo sería su aplicación?

Se entiende que existe una negociación centralizada para todo el sector público. Ya hay un presupuesto para incremento global previsto para aplicar por igual a todos los servidores del Estado. En el caso de Colombia: se negocia un incremento anual global para todo el sector público que toma como referencia la inflación y la productividad. Por ejemplo, si la inflación en ese año fue de 3% y la productividad fue de 3%, el incremento salarial se daría en 6% para todos los trabajadores del Estado. Todos los años se daría ese incremento general en el mismo porcentaje para todos los trabajadores en base a estos 2 criterios o variables; el gobierno prevé cierto porcentaje que podría aplicarse a los trabajadores del Estado.

- b) ¿Solo con el nivel central de negociación colectiva sería compatible la citada regla de previsión de porcentaje global de aumento de remuneraciones? ¿Podría ser viable la aplicación de dicha regla para el nivel de negociación colectiva por entidad o sector? ¿Cómo sería su aplicación?

Por un tema de orden en el Estado, debería negociarse de manera centralizada, por tipo de entidad, en congruencia con las escalas salariales (siguiendo el esquema de la tabla de salarios de la LSC):

Gobierno Nacional (con subdivisiones internas):

Todos los Ministerios

Todos los Organismos reguladores

Todos los Organismos ejecutores

Todos los Organismos técnicos especializados

Gobierno Regional (por pliego presupuestal)

Presupuesto de más rango

Presupuesto de menor rango

Gobiernos Locales (según tamaño de las municipalidades)

Negociación descentralizada de salarios

OCAS

Empresas Públicas

Negociación descentralizada

Lo no salarial: por entidad

Si se tiene un nivel centralizado, más fácil va ser tener una previsión global (dado que no sería viable subir o incrementar salario 2% en MINTRA, 3% en MEF, 10% en MINAGRI), sino que es un incremento general, un “X” % para todos los Ministerios y así tener una previsión de cuanto se podría tener disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia.

Si se negocia entidad por entidad, es más difícil o complejo prever cuanto se podría tener disponible para realizar un incremento salarial en el año que se negocia, dado que puede haber porcentajes distintos en cada entidad entonces hay menos certeza.

- Segundo Párrafo:

De acuerdo con la Comisión de Expertos de la OIT se señaló lo siguiente: “334. La Comisión estima que **son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa.** También son compatibles las disposiciones que confieren a las autoridades del Estado que ostenten facultades y atribuciones responsables en materia financiera el derecho a participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, siempre que se deje un espacio sustancialmente relevante a la NC”. (Énfasis agregado)

2.- Sobre el párrafo citado, se consulta lo siguiente:

- a) Para efectos de la negociación colectiva del sector público en materia salarial ¿Qué se entiende por la fijación de un “**abanico salarial**” que sirva de base a las negociaciones y cómo sería su aplicación?

Se entiende por “abanico salarial” a una opción alternativa al incremento generalizado (asignación presupuestaria global) mediante la cual se podrían establecer incrementos porcentuales diferenciados, según tipo de entidad, nivel de gobierno.

Se siguen utilizando las variables de inflación o productividad.

(Centralizado desagregado)

- Tercer párrafo:

“343. El Comité de Libertad Sindical ha dado algunas pautas acerca de los períodos durante los cuales se pueden aplicar restricciones al derecho de negociación colectiva en materia salarial. En cuanto a la duración de las restricciones que se impongan a las negociaciones colectivas futuras en situaciones económicas graves, el Comité ha considerado en particular que un período de tres años de limitación del derecho de negociación colectiva en materia de remuneraciones en el marco de una política de estabilización económica constituye una restricción considerable, y que la legislación que la impone debería dejar de tener efectos como máximo en las fechas estipuladas en la ley, o incluso antes si mejora la situación financiera y económica. Asimismo, cuando un gobierno adopta medidas de restricciones salariales tendientes a imponer un control financiero, debe procurarse garantizar la continuidad de la negociación colectiva sobre las cuestiones no monetarias”.

3.- En ese sentido, se consulta lo siguiente:

- a) ¿Los gastos que viene realizando el Estado en materia presupuestal para financiar las contingencias ocasionadas por la COVID-19, conllevaría a una crisis de tipo económica grave en el Estado que podría afectar el derecho de negociación colectiva del sector público en materia de remuneraciones?

El Estado podría iniciar un diálogo con los sindicatos explicando el contexto económico de reducción de la recaudación tributaria por la paralización de la económica debido a la pandemia, hay una afectación de los recursos públicos o al presupuesto del siguiente año. Y en esa línea se podría acordar con los sindicatos que el tema de la negociación de incrementos se podría posponer para el siguiente año en tanto haya una mejora en la recaudación tributaria. No se puede imponer una restricción a la negociación colectiva por motivo de la crisis, el Estado debe sustentar la afectación del presupuesto para el próximo año. Se debe diferenciar los sectores afectados o no, o los que son afectados en menor o mayor grado para determinar una negociación de incrementos salariales según una tasa más baja, y en otros casos negociar de manera normal, por ende, debe analizarse la situación presupuestal de cada entidad.

- b) De ser el caso, en el contexto del Estado de Emergencia Nacional ocasionado por la COVID-19 ¿Desde cuándo se podría declarar al país oficialmente en crisis económica y si ello puede significar la aplicación de restricciones al derecho de negociación colectiva en materia salarial en nuestro país según su situación financiera particular?

En tanto no se logre controlar la pandemia, no se va poder reactivar totalmente la economía.

No hay certeza de cuanto pueda durar esa afectación económica a causa de la pandemia. Recién va poder haber recuperación económica cuando se controle la pandemia

Mientras tanto, no vamos a poder salir de la crisis, vamos a seguir en recesión, afectación del equilibrio, de los ingresos, de recaudación tributaria, etc.

II) Además de las recomendaciones en materia presupuestal o financiera que realice el Ministerio de Economía y Finanzas para la negociación colectiva en el sector público sobre el aumento de remuneraciones (a través del respectivo Informe Económico Financiero):

- a) ¿Existe la posibilidad de que la organización sindical solicite una consultoría a una institución privada para que pueda realizar un peritaje respecto de la situación económica financiera y presupuestal de una entidad pública o sector para efectos de determinar un máximo negociable para los aumentos de remuneraciones de los servidores de dicha entidad o sector? ¿Sería viable ello en relación a un análisis costo beneficio en el sentido de que la entidad financie el costo de dicho peritaje?

Una opción sería que el IEF no lo haga el MEF sino que ello se encargue a un tercero por un tema de transparencia, consignándose eso por norma.

El financiamiento de ese IEF sería realizado por el Estado. Ah ya habría mayor tranquilidad dado que se trataría de un informe objetivo, transparente.

El Estado no puede imponer al particular tercero que haga el informe, sino que ello tendría que ser por acuerdo de las partes para que haya la tranquilidad de que va tener datos objetivos, un análisis técnico; el Estado tiene la obligación de brindar insumos a esta empresa particular tercera para que elabore el IEF y que la conclusión de dicho informe (ejm: el incremento podría ubicarse en tal rango, de 3% a 5%, etc) sirva de insumo técnico objetivo para el debate (la entidad va

intentar que el incremento sea más cercano a 3% y el sindicato a 5%, y pueden llegar a un acuerdo de 4%). Esa sería la forma más viable de negociar.

Si el Estado empleador emite su propio IEF y te dice sobre cuanto puedes negociar, eso es ser juez y parte. Lo mejor ahí es que se le encargue a un tercero la elaboración del IEF y que lo financie el Estado.

Esto último no demandaría mayor gasto al Estado, pues el gasto sería mayor si el Estado frecuentemente negocia con los sindicatos, si demora demasiado tiempo gastas recursos o si esto termina en una huelga. El costo económico puede ser mayor en términos de horas de trabajo perdido si se van a una huelga, de tiempo estimado de negociación colectiva y demás; por el contrario, optar por que un tercero haga el IEF es un ahorro porque los trabajadores van a tener la tranquilidad de que exista objetividad en ese sentido y ya no lo van a cuestionar.

Obligatoriedad del IEF en cuanto a su contenido de no salirse de los parámetros a negociar, pero sin sanción de nulidad.

Abrir un registro de instituciones privadas que realicen IEF como consultorías (Ejm: UP, UNMSM, PUCP, entre otros).

- b) ¿En materia presupuestal y financiera cual podría ser el nivel o la vía más idónea para poder negociar colectivamente aumento de remuneraciones para los servidores del Estado?

La regla debería ser negociar la parte económica de manera centralizada:

Centralizada para todos los ministerios, para todos los reguladores, entre otros.

Parámetro los cuadros de escala salarial por tipo de entidad que existen en la LSC para mantener el orden salarial, para que no vuelva a generar desorden donde personal que hace lo mismo ganen remuneración distinta solo porque trabajen en distintos ministerios, ello tendría que cambiar.

Para lo no económico debería optarse la NC descentralizada

Para las empresas públicas y OCAS, la NC descentralizada tanto para lo económico como para lo no económico.

Arbitraje en todos los niveles de NC como mecanismo de cierre de la NC para no extenderla demasiado. El árbitro se ubicaría dentro de los parámetros que le daría el rango de incremento salarial determinado por

el tercero que elabore el IEF, no podría más allá de eso; pues sería más viable.

Ese podría ser el resumen del esquema más idóneo que permitiría el ejercicio pleno del derecho real de NC en el Estado de condiciones económicas, mantendríamos el orden presupuestal, no habría un juez y parte, sino que habría un tercero que daría el marco de negociación se mantendría el orden de las escalas salariales. Además, las NC deberían ser libres, Ejm si las partes acuerdan que la negociación sea anual, cada 2 años, etc, en base a la autonomía de las partes.

Registro de árbitros

Registro de instituciones que elaboren el IEF

No se afectaría el diálogo social. Se acercaría más al punto medio entre equilibrio presupuestal y el derecho de NC.

Debería quedar prohibido es la creación de acuerdo de bonos, dado que esto genera desorden presupuestal, no son base de cálculo remunerativo y previsional, seguro social de salud. Los incrementos tienen que ser salariales necesariamente, dentro del esquema de la valorización principal, ajustada y la priorizada que existe en el servicio civil y también con el incentivo de que el personal vaya pasando al régimen del servicio civil.

En cuanto a la forma de negociar: se optaría por una combinación presupuestal global y abanico salarial, según las escalas salariales de la LSC.

Elaborado por Miguel Moreno Avellaneda

ANEXO 03

INFORME SOBRE EL CONGRESO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

14/06/2016

Elaborado por Miguel Moreno Avellaneda

Ponentes:

• Fernando Valdes dal RE (España)	Miembro del TC Español. Incorporación a la Orden del CAL de Lima.
• Javier Neves	Profesor PUCP
• Luis Vinatea	Profesor PUCP
• Alejandro Castello	Profesor de la U. La Republica Uruguay

Tema: LA VISION DE LA OIT DE LA NEGOCIACION COLECTIVA DE REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

FERNANDO VALDES DAL RE

La Negociación Colectiva de Remuneraciones en el Sector Público de acuerdo a los C. 151 y 154 de la OIT

- Los Derechos Sindicales de funcionarios y empleados públicos gozan de amparo constitucional.
- Sobre la evolución normativa de la OIT: el sindicalismo de servidores del Estado no ha sido ajena al tema materia de exposición:
 - Convenio 87: Sobre el Derecho a la Libertad Sindical, artículo 2º: parece restringir a los empleados y funcionarios públicos de dicho derecho.
 - Convenio 98: artículo 6: Declara la inaplicación a los funcionarios públicos, sin afectar los derechos propios que le corresponden.
 - Convenio 154: Fomento de la Negociación Colectiva.
 - Los Estados en el marco del Convenio 151, podía eludir la negociación colectiva aplicando otros métodos.

Convenio 151 y Recomendación 163: la negociación colectiva como derecho fundamental.

La negociación colectiva es el medio privilegiado para regular las condiciones de trabajo. La OIT a través de los Convenios 87, 88, 151, 154 y otras recomendaciones fomentan el diálogo social para respetar los Derechos Fundamentales.

2008: OIT: noción de la Justicia Social en los derechos colectivos.

OIT (2016): 53 países han ratificado el Convenio 151. Por su parte, 43 países han ratificado el Convenio 154.

Visión de la OIT de la Negociación Colectiva en Remuneraciones

Primero, se analizan 2 observaciones:

1.- Para la elaboración de este trabajo, se requirió acudir a los Estudios Generales relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Informe III (Parte 1B) (OIT, 2013).

2.- Carácter Sistemático: Para una adecuada apreciación, se identificará el ámbito aplicativo de los Convenios Colectivos 151 y 154 en el Sector Público.

Convenio 151:

Ámbito de aplicación: Artículo 1º: no se usa la expresión sector público. De acuerdo a los trabajos preparatorios del Convenio 151 y los informes de expertos, han determinado las siguientes definiciones:

- Administración Pública: son todos los organismos e instituciones que ejercen función pública. Cada país determinará qué entidades tienen tal condición.
- Personas empleadas en la Administración Pública: se excluye cargos por elección o nombramiento (Ejm: Alcaldes).

Se excluye a los empleados de alto nivel que poseen poder decisorio y función confidencial. La legislación nacional debe determinar hasta qué punto se aplica a los altos directivos o de naturaleza altamente confidencial.

La Comisión de OIT señala que la noción de confidencialidad debe interpretarse de forma restrictiva (naturaleza de actividad).

Deben diferenciarse esta exclusión con una práctica consistente en recurrir a puestos de libre designación.

Artículo 1 y 3 del Convenio 151 establece regla similar a los países a determinar si se aplica el Convenio 151 a Fuerzas Armadas y Policía (no excluye al personal Civil).

Personal del servicio penitenciario: La comisión ha señalado en 2012 que a estos empleados públicos se les garantiza el Convenio 151.

Convenio 154

Artículo 1 y 2 reenvía a los países a determinar si se aplica a las Fuerzas Armadas-FFAA la negociación colectiva.

Ámbito de aplicación:

- Artículo 1,1: se aplica a todas las ramas de actividad económica (incluye a todos los sectores económicos). Aspecto económico: Diferencia entre los mercados del Sector Público y Sector Privado.
- Por sector público, resulta indiferente la naturaleza del Estado. Así debe entenderse por Administración Pública tanto los Estados unitarios y complejos. Están comprendidos en la Administración Pública: Funcionarios públicos del Estado, Funcionarios públicos Federales y Locales. Empresas Públicas, empleados municipales, docentes del sector público y entidades descentralizadas.

-Artículo 3º: Establece posibles modalidades para la negociación:

Entre estas modalidades: Se hace referencia al Parlamento o el órgano competente en materia presupuestal fije un “abanico salarial” en cuyo marco las partes de la negociación puede negociar compensaciones económicas.

El reconocimiento del Derecho de negociación colectiva sigue siendo restringido.

De acuerdo a la comisión de expertos, el Convenio 154 no debe restringirse a aquellos que están en situaciones fronterizas o no están excluidos: trabajadores en régimen de subcontratación, bomberos, trabajadores portuarios.

Convenio 154: Se enfoca más en la Negociación Colectiva a diferencia del C.151.

Materias Negociables: Condiciones de Trabajo y empleo: hace referencia a peticiones básicas (Ejm. Jornadas, licencias).

Los Convenios Colectivos vienen ejerciendo 3 funciones:

- 1.- Económica: Regula las condiciones de trabajo (contenido normativo).
- 2.- Política: Establece diplomáticamente las relaciones entre empleadores y trabajadores.
- 3.- Gestión de la Empresa: reestructuración, organización de empresa y traslado de establecimientos y despidos.

Las remuneraciones constituye la materia prima de los convenios colectivos en su función económica.

Como referencia de antecedente se citó a Alemania (1920): el convenio colectivo se denominaba “Contrato de tarifa salarial”, de ahí su contenido económico.

Convenio 154: empleados públicos deben poder negociar remuneraciones.
Una vez que un país ha ratificado el Convenio 154, no pueden ampararse en el Convenio 151 para no poder negociar remuneraciones.

Perú **ratificó el C. 151, pero no ratificó el convenio 154.**

Características propias de negociación en la Administración Pública

Las características particulares de la Administración Pública, permite márgenes de flexibilidad para la negociación colectiva de remuneraciones. Las peculiaridades del Sector Público existen márgenes de flexibilización de remuneraciones.

La negociación colectiva de salarios se permite en todos los países de Europa y la mayoría de Centro América.

Artículo 19° de la Constitución de la OIT: La Negociación viene limitada por el Estado: respetar el presupuesto.

Reflexiones Finales:

1.- Existe doctrina de la OIT en materia de Negociación Colectiva de remuneraciones:

Los gastos presupuestales del Estado requiere la aprobación del Congreso.

La elaboración de presupuesto del Estado es un ejercicio complejo, siempre debe elaborarse con atención a las políticas económicas para la población (prioritariamente).

La Negociación colectiva de remuneraciones de empleados se hace con independencia de las demás materias y se desarrolla anualmente en función del presupuesto que es anual.

Las negociaciones colectivas se presentan según los países antes o después de que el gobierno haya preparado el presupuesto.

La negociación colectiva de remuneraciones se desarrolla a nivel central o departamental o por nivel o institución. En otros se ha incrementado el presupuesto de acuerdo a la inflación.

La comisión ha señalado que es conforme con el convenio 151 y 154 los sistema que permiten negociar antes o después de la aprobación del presupuesto, aunque también se indica que es difícil negociar luego de haberse aprobado las partidas de presupuesto dada la imposibilidad de modificar el presupuesto.

Asimismo, también es posible que el órgano de presupuesto establezca un abanico salarial o masa global salarial.

Es importante que los trabajadores y sus organizaciones participen plenamente de manera significativa en la determinación del marco de negociación lo que implica que dispongan de información financiera.

La Comisión indica que debe negociarse de buena fe y con diálogo. La Negociación de remuneraciones requiere que la información presupuestal sea veraz.

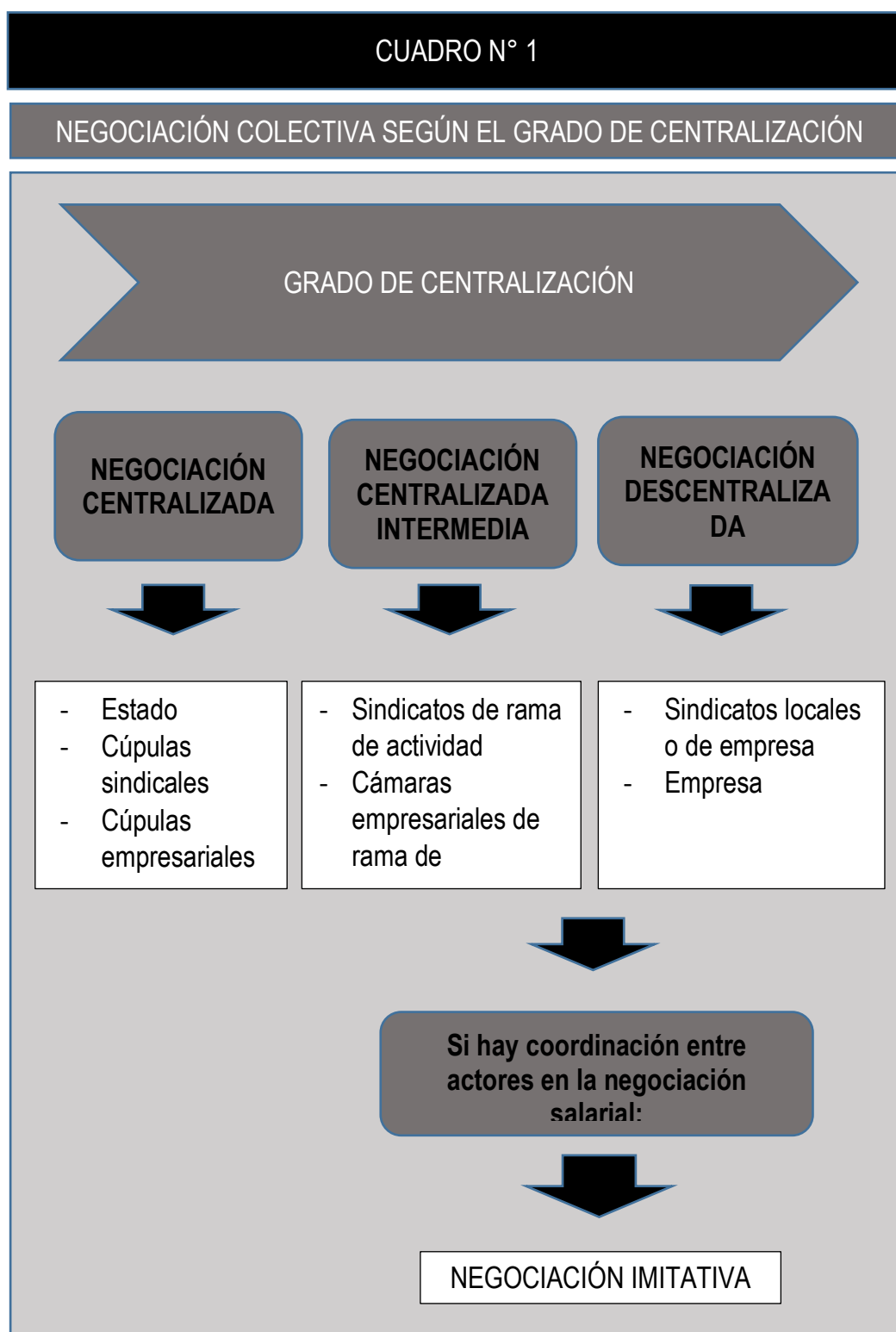
2.- Sobre la Crisis económica en los estados:

- Deben ser corroboradas por los órganos competentes.
- Según la Comisión deben respetarse determinados principios:
 - a) Políticas económicas como excepción,
 - b) estas políticas deben aplicarse a lo indispensable.
 - c) Período razonable
 - d) Proteger el nivel de vida de los trabajadores
- Los convenios colectivos deben respetarse hasta su vencimiento salvo casos de excepción (crisis económica estatal). Sin embargo, el gobierno al restringir un convenio colectivo debe garantizar su continuidad una vez superada la crisis.

3.2 Sobre los niveles de negociación, el Dr. Fernando Valdés afirma ser partidario de un modelo articulado entre una negociación centralizada y descentralizada: *Negociar centralizadamente las materias que sean compatibles con dicho nivel y sobre la base de ello, negociar descentralizadamente las materias propias en cada departamento, pues debe haber una articulación.*

LISTA DE CUADROS

CUADRO N° 01



Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

CUADRO N° 02

CUADRO N° 2	
NEGOCIACIÓN CENTRALIZADA	
Ventajas	Desventajas
Genera una cobertura mucho mayor pues involucra a trabajadores de todo un sector o a nivel de toda la Administración Pública.	La construcción de los convenios se realiza sobre la base de perfiles abstractos de las funciones de cada puesto, por lo que su resultado consiste en promedios que no consideran la situación o problemática específica de cada entidad o unidad ejecutora, programa, proyecto, etc.
Facilita las regulaciones uniformes de las condiciones de trabajo, reduciendo las diferencias entre los distintos establecimiento o filiales de una misma entidad.	Se beneficia al empleador pues es más difícil conciliar interese en una sede amplia que significará el acuerdo en una cantidad menor de condiciones. Los servidores cuentan con menor fuerza en ese ámbito.
Dota de mayor fuerza a los sindicatos, permitiéndoles cumplir de mejor forma con su finalidad de defensa y promoción de intereses de los servidores del Estado.	
Es más racional y menos pasional, ya que se despersonaliza el conflicto.	
Es especial para tratar aspectos de orden general o macroeconómico que influyen en la actividad laboral.	
Reduce la conflictividad laboral y su impacto sobre el logro de los objetivos de la Administración Pública.	
Elaboración propia y adaptada a la Administración Pública con base en Mugnolo (Tesis Doctoral) (p. 31) y Programa de cursos para formación sindical a distancia.	

Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

CUADRO N° 03

CUADRO N° 3	
Modelo de negociación descentralizada	
Ventajas	Desventajas
Mayor participación de las bases, lo cual implica mayor democratización y horizontalización de la acción sindical.	Propicia un modelo con resultados diferenciales según cada entidad y el poder de negociación de cada sindicato.
Permite la negociación de cuestiones particulares adaptables a las características y necesidades propias de la entidad.	
Elaboración propia y adaptada a la Administración Pública con base en Mugnolo (Tesis Doctoral) (p. 31).	

Fuente: Revista Soluciones Laborales Año 9 • Número 108 • Diciembre 2016.

CUADRO N° 4

NEGOCIACIÓN COLECTIVA CENTRALIZADA			
NIVEL CENTRALIZADO GENERAL SALARIAL			
ENTIDADES		CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Gobierno Nacional	<u>Categorías institucionales:</u>	Se desarrolla entre la comisión ad hoc de la respectiva categoría institucional y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos bajo los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que posean mayor representatividad de manera conjunta.
	-Ministerios		
	-Organismos reguladores		
	-Organismos ejecutores		
	-Organismos técnicos especializados		
	- Universidades Públicas		
ii) Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	Con presupuesto de más rango	Se desarrolla entre la respectiva comisión ad hoc y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos bajo los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que tengan mayor representatividad de manera conjunta.
	Con presupuesto de menor rango		
iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales	Se desarrolla entre la respectiva comisión ad hoc y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos bajo los regímenes 276, 728, 1057 y LSC.	Intervención o participación de la organización sindical o las organizaciones sindicales que tengan mayor representatividad de manera conjunta.

CUADRO N° 05

NIVEL CENTRALIZADO ESPECIAL SALARIAL		
ENTIDADES	CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Sector Educación a) Los docentes. b) Auxiliares de educación. c) Los docentes universitarios.	Se desarrolla entre la comisión ad hoc del respectivo sector y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores públicos bajo normas especiales del respectivo sector. - La negociación se realiza por sector y sus alcances son	- Para el sector Educación, corresponde la negociación a la organización sindical más representativa, pudiéndose formar una coalición. - - Para el sector Salud, corresponde la negociación a la organización sindical u organizaciones sindicales que afilien a la mayoría absoluta.
ii) Sector Salud a) Profesionales de la salud. b) Personal de la salud. c) Técnicos y auxiliares asistenciales de la salud.	para todos los servidores comprendidos en el mismo. - Se negocian condiciones económicas, no económicas y de productividad. - En caso de entidades que pertenezcan a los sectores de Salud y Educación, se establecerán Mesas Especiales.	- Las organizaciones sindicales que no representen a la mayoría absoluta, pueden conformar una coalición

CUADRO N° 06

NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADA
--

NIVEL DESCENTRALIZADO SALARIAL		
ENTIDADES	CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
<u>Categorías institucionales:</u>	- Se lleva a cabo entre la comisión negociadora de cada entidad y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores del Estado de la respectiva entidad.	- Corresponde la negociación colectiva a la organización u organizaciones sindicales de carácter mayoritaria. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican para el total de los servidores del Estado de la entidad o de los de trabajadores de la empresa pública, según corresponda. - En caso no exista organización de carácter mayoritaria, negocian las organizaciones sindicales minoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican solo para sus afiliados. - Cuando no haya organización sindical, la negociación puede hacerse mediante delegados.
i) Poder Judicial		
ii) Poder Legislativo (Congreso de la República)		
iii) Organismos Constitucionalmente Autónomos - Ministerio Público - Contraloría General de la República -Jurado Nacional de Elecciones -Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Junta Nacional de Justicia. - Defensoría del Pueblo. - TC		

CUADRO N° 07

NIVEL DESCENTRALIZADO NO SALARIAL: CONDICIONES DE TRABAJO Y DE PRODUCTIVIDAD			
ENTIDADES		CARACTERÍSTICAS	REGLAS DE REPRESENTACIÓN
i) Gobierno Nacional	Poder Ejecutivo -Ministerios -OTE, OR -Universidades Públicas	- Se desarrolla entre la comisión ad hoc de cada entidad y los representantes designados por las organizaciones sindicales de los servidores del Estado de la entidad correspondiente..	- Corresponde la negociación colectiva a la organización u organizaciones sindicales mayoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican para el total de los servidores del Estado de la entidad o de los de trabajadores de la empresa pública, según corresponda. - De no haber organización de carácter mayoritaria, negocian las organizaciones sindicales minoritarias. Los efectos del convenio colectivo o laudo arbitral (de darse este último) aplican solo para sus afiliados. - Cuando no haya organización sindical, la negociación puede realizarse mediante delegados.
	Poder Legislativo		
	Poder Judicial		
	Organismos Constitucionalmente Autónomos		
	Sector Educación		
	Sector Salud		
ii) Gobiernos Regionales Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	Con presupuesto de mayor y menor rango		
iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales y Distritales		

CUADRO N° 08

NIVEL CENTRALIZADO GENERAL SALARIAL				
ENTIDADES		IEF: VARIABLES	IEF: RANGO A NEGOCIAR	POSIBLE INCREMENTO PORCENTUAL (%) ACORDADO (*)
i) Gobierno Nacional	<u>Categorías institucionales:</u> -Ministerios	-Inflación -Productividad	De A% a D%	C%
	-Organismos reguladores	-Inflación -Productividad	De E% a H%	F%
	-Organismos ejecutores	-Inflación -Productividad	De I% a L%	K%
	-Organismos técnicos especializados	-Inflación -Productividad	De M% a P%	O%
	- Universidades Públicas	-Inflación -Productividad	De Q% a T%	R%
ii) Gobiernos Regionales y sus organismos públicos adscritos	GORES con presupuesto de más rango	-Inflación -Productividad	De U% a X%	X%
	GORES con presupuesto de menor rango	-Inflación -Productividad	De W% a Z%	Y%
iii) Gobiernos Locales	Municipalidades Provinciales	-Inflación -Productividad	De A% a D%	B%
	Municipalidades Distritales y menores	-Inflación -Productividad	De C% a F%	E%

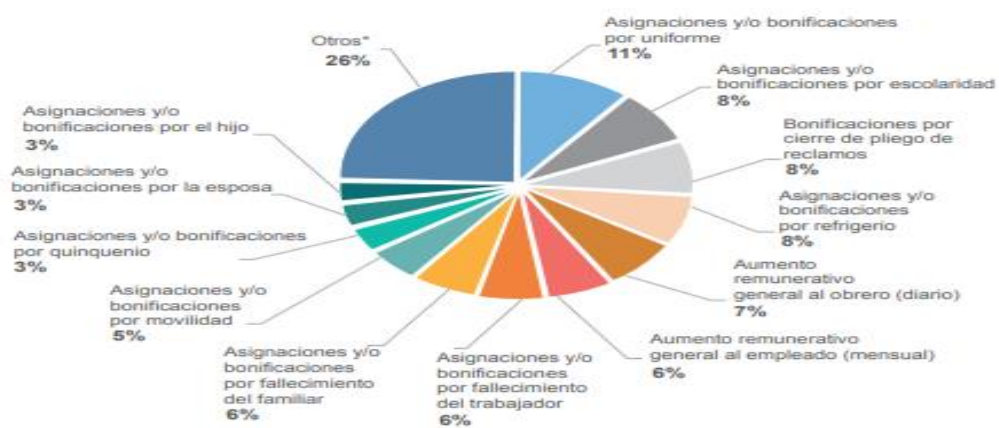
(*) Las representaciones de las letras A – Z no implican necesariamente distinción, en algunos casos pueden ser porcentajes similares.

CUADRO N° 09

N°	VARIABLE	VARIABLE	PROPUESTA DE SOLUCIÓN
1	Derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado en materia salarial	Fortalecimiento de la Autonomía Sindical en el procedimiento de negociación colectiva	Libre designación de sus representantes sin la injerencia de las autoridades públicas. Restitución de la vigencia de derechos de sindicación y huelga de la LSC.
		Derecho a la información	Acceso previo a información y elementos necesarios (de carácter económico y social) para negociar
		Espacio significativo sindical para negociación colectiva de salarios en el Estado	Participación más activa de los sindicatos en las negociaciones colectivas salariales junto al empleador directo del Estado.
2	Principio de Equilibrio presupuestario	IEF	Elaboración a cargo de un privado y aprobación u oficialización por el MEF
		Nivel de NC	Modelo Mixto: Negociación centralizada y descentralizada de salarios
		Forma de Negociar salarialmente	Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica: abanico salarial fijo a nivel centralizado desagregado
		IEF: rango mínimo y máximo a negociar para cada categoría institucional	En porcentajes: A% - D%
3	Ponderación de derechos y principios	Derecho de NC del sector público	Pasarían el Test de Proporcionalidad: 50% y 50%
		Principio de equilibrio presupuestal	

GRÁFICO N° 01

Gráfico 14
Sector público: Convenios colectivos registrados según
materia acordada, 2006 - 2018

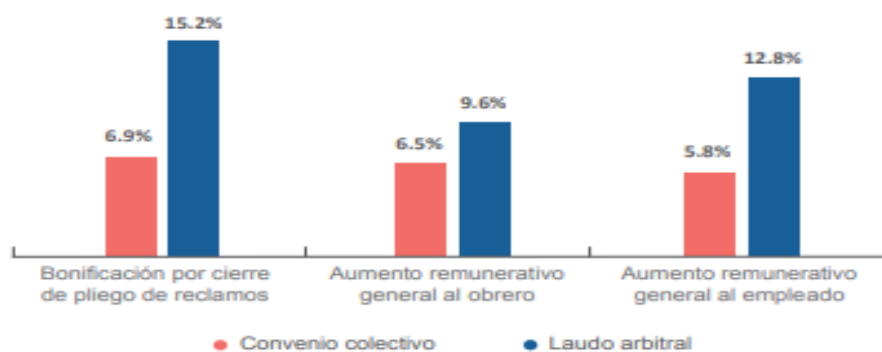


*Asignaciones y/o bonificaciones por útiles de aseo, asignaciones y/o bonificaciones por trabajo nocturno, asignaciones y/o bonificaciones por horas extras, bonificación extraordinaria por única vez, bonificación única por productividad, cláusula de salvaguarda, y otras asignaciones y/o bonificaciones

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales
Elaboración: SERVIR - GPGSC

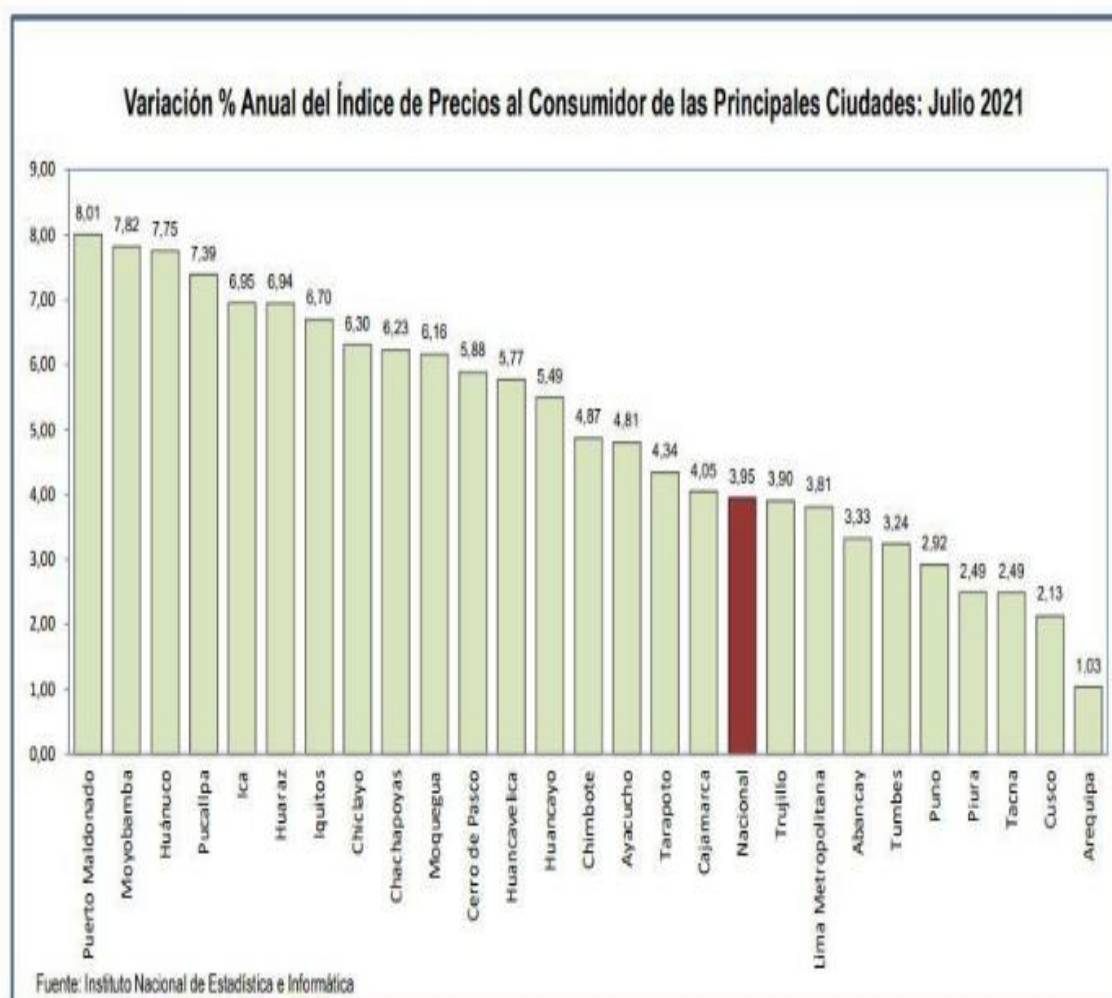
GRÁFICO N° 02

Gráfico 15
Sector público: Convenios colectivos registrados según
materia acordada y tipo de convenio, 2006 - 2018



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuarios Estadísticos Sectoriales
Elaboración: SERVIR - GPGSC

GRÁFICO N° 03



Inflación en Perú para julio de 2021. GRÁFICO: INEI

Fuente: Inflación en Perú Julio 2021. Gráfico INEI.