

EL DIFÍCIL CAMINO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO PERUANO

Adolfo Ciudad Reynaud¹

Resumen: Setenta años de unilateralismo estatal en la regulación de las relaciones laborales en el sector público han impedido que los gobiernos y partidos políticos se adapten a esquemas de diálogo y autocomposición para la negociación colectiva con los trabajadores de la administración pública. Una larga historia de restricciones al contenido esencial de la negociación colectiva (incrementos salariales y beneficios económicos) caracterizan la situación actual de este derecho en Perú, a pesar de sendas sentencias del Tribunal Constitucional que reconoce este derecho fundamental.

Constantes restricciones se han concretado contra este derecho mediante diversos dispositivos legales promulgados por el Poder Ejecutivo y el propio Congreso de la República, dictados incluso a lo largo del reciente año 2024. La política del Estado es no suscribir directamente ningún convenio colectivo, salvo el convenio centralizado para desestimular la negociación descentralizada, que ha sido la mayoritaria, por lo que los únicos convenios colectivos se obtienen a través del arbitraje.

Y todos los laudos arbitrales son impugnados ante el Poder Judicial cuyo trámite demora entre dos y tres años, que a menudo anula los laudos y ordena la emisión de nuevos laudos arbitrales, con lo que una negociación colectiva puede demorar varios años, lo que desestimula recurrir al ejercicio de ese derecho.

Las autoridades gubernamentales alegan falta de presupuesto público para asignar dinero a las entidades públicas para financiar los acuerdos de negociación colectiva, pero no se existe ninguna iniciativa para elevar la baja presión tributaria que existe en Perú (14%), ni para limitar las numerosas exoneraciones tributarias, como las 168 iniciativas legislativas con impacto fiscal desde el año 2022 hasta la actualidad se han dictado, que representan el 5.7 % del PBI de 2024, conforme da cuenta un informe del Fondo Monetario Internacional – FMI.

¹ Abogado y Magister en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del Perú, estudios de post grado en la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue Especialista Principal en Legislación Laboral de la OIT.

Se requiere un cambio de políticas públicas en el marco de un modelo democrático de relaciones de trabajo.

Palabras clave: negociación colectiva, sector público, Perú

1. La normativa inicial

En Perú siempre primó una política de imposición vertical y autoritaria en la que el Estado unilateralmente establecía las escalas salariales, las condiciones de trabajo y demás beneficios para los trabajadores de la administración pública.

Así, el Decreto Ley 11377, de 29 de mayo de 1950, promulgó el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, que estableció un cuadro de categorías que determinaban las remuneraciones de los trabajadores de la administración pública, sin que fuera posible negociar colectivamente y prohibió el derecho de sindicalización y de huelga (art. 49). El 24 de marzo de 1984, se promulgó el Decreto Legislativo 276, que prohibió también a las entidades públicas negociar incrementos remunerativos que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones (art. 44), aunque se promulgaron procedimientos especiales para los trabajadores municipales luego de un largo conflicto huelguístico.

2. Las leyes de presupuesto público

Por otra parte, las leyes anuales de Presupuesto del Sector Público de los años 2004 al 2021 prohibieron cada año con carácter general el incremento de remuneraciones y demás beneficios económicos. La prohibición de todo tipo de incrementos salariales se estableció para todas las entidades públicas a nivel nacional, regional y local, y se dispuso que los procedimientos de negociación colectiva en materia laboral de entidades y empresas del Estado sólo podían contener condiciones de trabajo. De igual forma, se estableció que los convenios o laudos arbitrales que se adopten en violación de esta disposición eran nulos de pleno derecho y que los árbitros que incumplan lo dispuesto no podrán ser elegidos en procesos arbitrales por el plazo de dos a cinco años. Además, la Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2013, Ley 29951, estableció que esas disposiciones eran de carácter permanente en el tiempo a pesar de que las leyes de presupuesto público tienen vigencia anual.

En esas circunstancias, se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 29812, de Presupuesto para el Sector Público para el año

2012 y de la Ley 29951, de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013, por los Colegios de Abogados del Callao y de Arequipa, y por ciudadanos coaligados, en contra del Congreso de la República, que se resolvieron acumuladamente por conexión de pretensiones en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC.

El Tribunal Constitucional, en sentencia emitida el 3 de setiembre de 2015, consideró entre otros aspectos “que las restricciones temporales deben ser excepcionales y limitarse a lo indispensable, y que el Estado debe procurar garantizar un adecuado nivel de vida para los trabajadores [...]” y que “También es incompatible con la exigencia de temporalidad el establecimiento de restricciones por periodos de tiempo prolongados.” Citando al Comité de Libertad Sindical de la OIT el Tribunal señaló “que la prohibición o limitación de la negociación colectiva en materia de incrementos salariales, siendo una medida excepcional, *debe limitarse a lo necesario y no exceder de un tiempo razonable e ir acompañada de las garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores*, ya que una limitación permanente vulnera el convenio 98 de la OIT (Comité de Libertad Sindical, recomendación en el Caso 2690, Trabajadores de la SUNAT c/ Perú).

Fue así como el Tribunal declaró inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública contenida en las leyes de presupuesto público impugnadas, en la medida que no se puede prohibir de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva sobre incrementos remunerativos.

A pesar de la emisión de esta sentencia el 9 de setiembre de 2015, las mismas prohibiciones de incrementos salariales fueron establecidas en forma similar por las leyes de presupuesto público de los años 2016 al 2021.

3. Ley del Servicio Civil

Paralelamente el 3 de julio de 2013 se promulgó la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que prohibió con carácter general la negociación colectiva de remuneraciones y demás beneficios económicos, limitándola sólo a condiciones de trabajo. El tribunal constitucional en sentencia histórica, del 26 de abril de 2016, declaró inconstitucionales los siguientes artículos de la referida ley, y por conexión, del reglamento:

- a) el artículo 31.2 que señaló que las compensaciones económicas no son materia de negociación colectiva;
- b) el artículo 40, que estableció que ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de puestos de las entidades públicas;
- c) el artículo 42, que dispuso que los trabajadores públicos sólo podían solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas;
- d) el artículo 44 b), que estableció que las propuestas de la entidad estatal relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho, y que también son nulos los acuerdos adoptados en violación de dicho artículo;
- e) el artículo 66 del reglamento, que en concordancia con los artículos 40 y 44 de la ley reafirmó la nulidad de las propuestas de las entidades estatales sobre compensaciones económicas y que ninguna negociación puede alterar la valorización de puestos;
- f) el artículo 72 del reglamento que disponía que el Ministerio de Economía y Finanzas podía opinar respecto de si alguna de las peticiones contenidas en el pliego que da inicio al proceso implicaban una contravención al artículo 40 de la ley;
- g) el artículo 78 del reglamento, que prohibía la negociación colectiva de la valorización de puestos de las entidades; y,
- h) el artículo 68 del reglamento, que en la definición de convenio colectivo no consideraba a las compensaciones económicas, sino sólo a la regulación de condiciones de trabajo.

El tribunal constitucional tuvo en consideración que el artículo 28 de la Constitución Política, que reconoce el derecho de negociación colectiva, está ubicado dentro del título I. “De la persona humana y de la sociedad”, que es aplicable a todos los ciudadanos que trabajan incluyendo a los trabajadores al servicio del Estado. Hasta ese momento se había sostenido que el artículo 42 de la Constitución sólo reconocía a los servidores públicos los derechos de sindicación y huelga.

De esta forma, el Tribunal ha hecho prevalecer el criterio que la Constitución reconoce el derecho de negociación colectiva en forma completa e integral para todos los ciudadanos sin excepción (salvo la policía y las fuerzas armadas), y que la ley 30057

sólo reconoce una parte de la negociación colectiva (para condiciones de trabajo), mientras que prohíbe la otra parte más sustancial de la misma (las condiciones económicas). Con ello, se restringe, limita y vacía de contenido a este importante derecho fundamental en el trabajo.

Con estos argumentos el tribunal constitucional reafirmó a la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical de todos los trabajadores. Por ello el Estado debe abstenerse de realizar cualquier actividad que signifique un impedimento para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan negociar libremente. En otras palabras, constituye una verdadera obligación por parte del Estado de respetar la facultad normativa de los sujetos sociales, de manera que se ejerza en forma autónoma y libre de imposiciones de terceros y del propio Estado. El Tribunal Constitucional se basó en el artículo 4 del Convenio 98 y en el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT que establecen obligación de los Estados de adoptar medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo. (véase Ciudad Reynaud, 2016, pp. 273-278).

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional señaló también que debe tenerse en cuenta el principio de equilibrio presupuestal establecido en el artículo 77 de la Constitución, que señala que el presupuesto público debe asignar equitativamente los recursos públicos, lo que ha servido de fundamento a posteriores acciones restrictivas por parte del Estado como veremos más adelante. No obstante, el tribunal consideró como una interpretación adecuada y razonable de los artículos 28.2, 42, 77 y 78 y los convenios 98 y 151 de la OIT, es “[...] aquella que permite o faculta a los trabajadores o servidores públicos la posibilidad de discutir o plantear el incremento de las remuneraciones y otros aspectos de naturaleza económica a través del mecanismo de negociación colectiva, siempre que sea respetuosa del principio de equilibrio presupuestal.” (fundamento 165 STC N° 003-2013).

Finalmente, la sentencia exhortó al Congreso de la República para que apruebe la regulación de la negociación colectiva a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decretó la *vacatio sententiae*. De igual forma en el apartado VII de la sentencia desarrolló, entre otras, unas recomendaciones que podrían servir al congreso de la república para a elaboración de dicha norma.

No obstante, a pesar del plazo señalado por el Tribunal Constitucional para aprobar la regulación de la negociación colectiva a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, recién la Ley 31188 fue publicada en el diario oficial el 2 de mayo de 2021, esto es, seis años después de emitida la sentencia. En el interín no sólo se continuaron promulgando leyes anuales de presupuesto con la misma prohibición que desde el año 2004, sino que se dictaron normas del Poder Ejecutivo claramente restrictivas del derecho de negociación colectiva, como veremos a continuación

4. Decreto de Urgencia 014-2020

La Ley 30057 Ley del Servicio Civil y su reglamento, el Decreto Supremo 040-2014-PCM, fueron emitidos bajo una concepción restrictiva de prohibición de incrementos de remuneraciones y de beneficios de naturaleza económica. No obstante, el reglamento, en el Título V, Derechos Colectivos, Capítulo II, Negociación Colectiva, estableció toda una reglamentación de la negociación colectiva para el sector público, así como un detallado procedimiento que incluyó, en artículo 74, el arbitraje potestativo a iniciativa de cualquiera de las partes en caso de no llegarse a un acuerdo en las etapas de trato directo y conciliación. La mayoría de los tribunales arbitrales *ad hoc* que se constituyeron aplicaron el control difuso constitucional con el fundamento de las sentencias del Tribunal Constitucional del 3 de setiembre de 2015 y de 26 de abril de 2016, e inaplicaron las normas prohibitivas de la Ley del Servicio Civil. En ese contexto, los laudos arbitrales posteriores a las referidas sentencias constitucionales dispusieron incrementos de remuneraciones y beneficios de naturaleza económica.

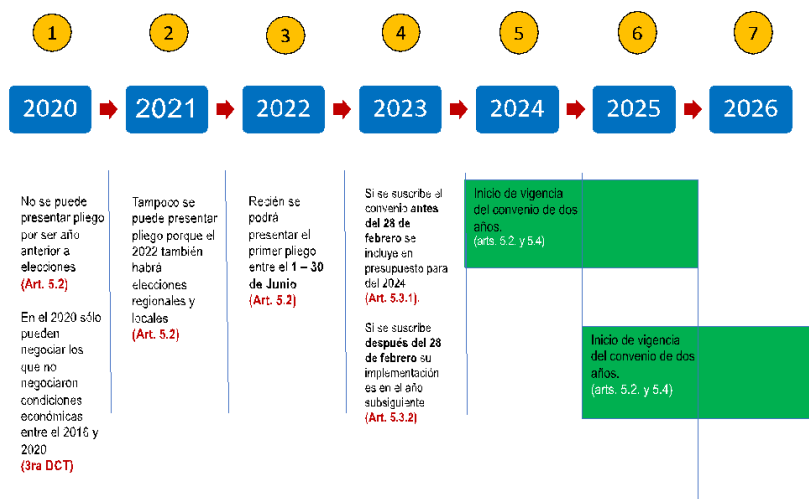
Fue en esas circunstancias que el Poder Ejecutivo dictó del Decreto de Urgencia 014-2020, que fue publicado en el diario oficial del 23 de enero de 2020, invocando el principio de equilibrio presupuestario y la necesidad de una nueva normativa, a pesar de que en el Congreso de la República se venía discutiendo diversos proyectos para normar la negociación colectiva en el sector estatal. Sin embargo, el Poder Ejecutivo prefirió sustraerse a la discusión parlamentaria y optó por dictar su propia norma a través de un Decreto de Urgencia, a pesar de que ello sólo está reservado para asuntos con carácter de urgente, que se legisle en materia económica y financiera y que constituya un requerimiento de interés nacional. Sin embargo, el referido Decreto de Urgencia no cumplió con los requisitos necesarios para su utilización: a) excepcionalidad, b)

necesidad, c) transitoriedad, d) generalidad, y e) conexidad, recogidos como requisitos necesarios en la sentencia del Tribunal Constitucional del 20 de abril de 2005, recaída en el Expediente 709-2005-PA/TC. Pero además de estos problemas de inconstitucionalidad por la forma, también adoleció de diversos problemas de inconstitucionalidad por el fondo:

- 4.1. Se hizo una definición de los niveles de negociación en forma excesivamente reglamentarista, sin que las partes puedan negociar sobre ellos. Se asignó un nivel determinado a cada tipo de Entidad del Estado y se hizo una distribución de materias que pueden negociarse a nivel centralizado y otras a nivel descentralizado (Artículos 3 y 4).
- 4.2 El gobierno decidía unilateralmente el contenido del convenio a través del Informe Económico Financiero, que se dispuso sea de obligatorio cumplimiento, y que debe expedir el Ministerio de Economía y Finanzas, antes de que se inicie la negociación (Artículo 5.3., numeral 3, y Artículo 6).
- 4.3 Se estableció la presentación de pliegos de reclamos cada dos años y la duración mínima del convenio de dos años, sin que las partes puedan negociar sobre una duración menor (Artículo 5.2 y Artículo 5.4).
- 4.4 Estableció la prohibición de presentar pliegos de reclamos y negociar colectivamente si la organización sindical tiene pactada alguna condición económica, o hayan iniciado una negociación que incluyó una condición económica, durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019 (Tercera Disposición Complementaria Transitoria).
- 4.5 Dispuso la prohibición de presentar pliegos de reclamos “en el año anterior a las elecciones que correspondan”, lo que incluye a las elecciones generales y regionales y municipales, con lo que al menos en un período constitucional de gobierno de cinco años, se impide negociar en dos (Artículo 5.2).
- 4.6 Se estableció el inicio de vigencia en el año subsiguiente de la presentación del pliego de reclamos si el convenio colectivo o laudo arbitral han sido suscritos con posterioridad al 28 de febrero del año siguiente de su presentación. La aplicación de esta regla, juntamente con las señaladas en los párrafos precedentes, determinaban que sólo se iba a negociar una vez cada siete años a partir del

presente año 2020 (Artículo 5.3., numeral 2). Véase el diagrama que ejemplifica esta situación.

En siete años se negociaría sólo una vez



- 4.7 Se dispuso el “carácter no acumulativo” del convenio colectivo, lo que implicó establecer su caducidad automática a su vencimiento. Ello significa que, a la terminación de los dos años de duración establecido, se tendría que negociar nuevamente todo el contenido del convenio desde cero, a pesar de que ya ha habido un acuerdo sobre los derechos y beneficios pactados (Artículo 5.4).
- 4.8 Se dispuso la posibilidad de revisión de convenios colectivos anteriores ya pactados, a través de una solicitud de la entidad del Estado dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, con el objeto de que se inapliquen en forma total o parcialmente de manera temporal, conforme a las normas que se establecerá por reglamento (Primera Disposición Complementaria Transitoria (segundo párrafo).
- 4.9 Se violó la independencia de la jurisdicción arbitral al disponerse que cuando el árbitro incumple lo establecido en el Informe Económico Financiero, previo procedimiento sancionador a cargo de SERVIR es excluido del Registro Nacional de Árbitros, y no puede volver a ser designado en nuevos arbitrajes. Se estableció que, en tanto se implemente el referido Registro, las partes pueden designar como árbitros a profesionales de reconocido prestigio autorizados por SERVIR y que en caso de que no se hayan puesto de acuerdo en la elección del presidente del tribunal, corresponde a dicha entidad la designación (Artículo 6.4, artículo 7.2, numeral 3, y Segunda Disposición Complementaria Transitoria).

4.10 Se dispuso que todas las negociaciones colectivas y arbitrajes que se encuentren en proceso se adecúen a lo establecido al D.U. 014-2020, lo que implicó cambiar las reglas del proceso y modificar actos que se encuentran precluidos, lo que implicó la eliminación de todas las negociaciones colectivas en trámite, y lesionar este derecho fundamental en forma radical (Segunda Disposición Complementaria Transitoria (primer párrafo).

En la práctica el Decreto de Urgencia 014-2020, dictado en el primer mes de la pandemia, significó la paralización de los procedimientos de negociación colectiva en curso, situación que se mantuvo por más de un año, hasta que se promulgó la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, que fue publicada en el diario oficial el 2 de mayo de 2021.

Fue tal el malestar que creó esta norma que ante las críticas severas que causó, y por presión de la opinión pública y centrales sindicales, exactamente un año después, el 23 de enero de 2021, se publicó la Ley 31114, por la que el Congreso derogó el Decreto de Urgencia 014-2020.

A pesar el avance que significó la derogación de este Decreto de Urgencia el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Viceministerio de Hacienda, emitió un Comunicado el 2 de febrero de 2021 señalando que la derogación del referido Decreto de Urgencia “implica la imposibilidad de negociar colectivamente en el sector público.”

Este fue el escenario de la negociación colectiva en el sector público, en donde siempre primó la resistencia del Poder Ejecutivo de aceptarla en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional en sus sentencias y la indefinición de las fuerzas políticas en el Congreso que durante seis años, desde el 2016 al 2021, no se pusieron de acuerdo en aprobar una ley integral sobre el particular, en tanto que continuaban prohibiendo, todos los años, a propuesta del Poder Ejecutivo, la negociación colectiva a través de las leyes anuales de presupuesto público.

5. Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal

El 30 de abril de 2021 se promulgó, la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, que fue publicada en el diario oficial del 2 de mayo de 2021, en vigencia a partir del 3 de mayo del mismo año. La mencionada ley no restringió su aplicación a

una futura reglamentación, pues al ser suficientemente detallada no requería de un reglamento, y además, en ninguna parte de su texto se establece que será reglamentada. Sin embargo, la expedición del reglamento se convirtió en el medio a través del cual el Poder Ejecutivo modificó aspectos sustanciales de la ley, como veremos a continuación.

La ley nos remite al artículo 28 de la Constitución Política que establece la obligación de fomento a la negociación colectiva, así como a los Convenio 98 y 151 de la OIT (art. 1). También precisa el ámbito de aplicación comprendiendo a todos los trabajadores del Estado salvo los funcionarios con poder de decisión y a los jueces y fiscales a pesar de la doctrina de la OIT en sentido contrario (art. 2). En cuanto a materias negociables, la ley recoge lo señalado por las dos sentencias del Tribunal Constitucional antes citadas, en el sentido de abarcar todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica (art. 4).

En cuanto a los niveles de negociación se comprende al nivel centralizado cuando abarca a la totalidad de los trabajadores del sector público nacional y el nivel descentralizado que puede llevarse a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente (art. 5). La articulación de los niveles de negociación se regula en el sentido de que la negociación descentralizada debe excluir los beneficios pactados a nivel centralizado, “salvo acuerdo en contrario” (art. 6). En lo que se refiere a los sujetos de la negociación se excluyen a los sindicatos minoritarios (art. 9).

Se establece un procedimiento de negociación colectiva que comprende la negociación directa, la conciliación y el arbitraje potestativo que puede iniciarse por iniciativa de cualquiera de las partes; comprende también el derecho de información y el deber de buena fe (arts. 12 a 16). Se regula también los efectos del convenio colectivo (art. 17), así como el arbitraje laboral (art. 18) y el laudo arbitral (art. 19), entre otros aspectos.

No obstante, dada la limitación de espacio queremos referirnos sólo a tres aspectos centrales que a través de la reglamentación de la Ley 31188, han desnaturalizado y restringido la negociación colectiva reduciéndola a su mínima expresión.

5.1. Niveles de negociación y su articulación

A pesar de la existencia de dos niveles de negociación, el gobierno se enfoca en la negociación centralizada, con el objeto de bloquear o impedir la negociación descentralizada, fundamentalmente por entidad pública, para evitar el incremento de

remuneraciones a este nivel. Los convenios centralizados de los años 2022, 2023 y 2024 han tenido ese efecto, al otorgar modestos incrementos de remuneraciones que ocasionaron que a nivel descentralizado no se pudieran incrementar los salarios por encima de lo realizado a nivel centralizado, a través de la aplicación de disposiciones reglamentarias que se encuentran en contradicción con la Ley 31188.

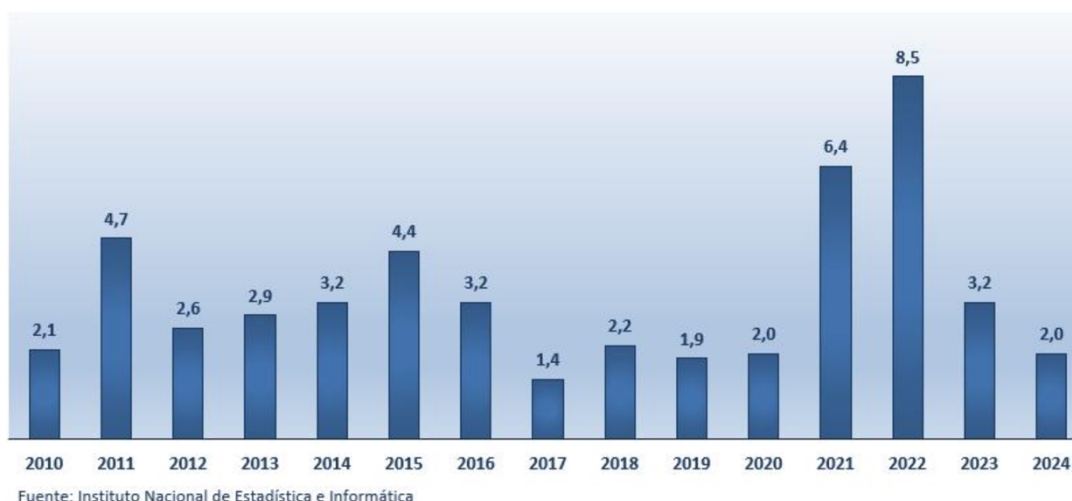
La relación entre negociación centralizada y descentralizada está regulada por el artículo 6.2 de la Ley 31188, bajo el epígrafe de “Articulación de las materias negociables”, que al establecer los contenidos de la negociación descentralizada, permite que a ese nivel se pueda pactar el “acuerdo en contrario”, de no excluir las materias pactadas a nivel centralizado. Si bien la regla general es que a nivel descentralizado se puedan negociar “las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyan las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica [...] con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, **salvo acuerdo en contrario.**” (art. 6.2) El acuerdo en contrario estaría referido a la posibilidad de que a nivel descentralizado se pacten remuneraciones de manera distinta de la negociación centralizada, excluyendo el incremento de remuneraciones centralizado y decidiendo otorgar un incremento a nivel descentralizado distinto, superior al centralizado. Es lo que se conoce en doctrina como las cláusulas de descuelgue que permiten no aplicar el acuerdo centralizado y pactar normas especiales en forma descentralizada, allí donde resulte posible.

Significa que a nivel descentralizado se pueden regular las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, en forma alternativa o distinta, cuando existan condiciones que lo permitan. En tal caso, el convenio centralizado fija condiciones mínimas que pueden superarse cuando las partes a nivel descentralizado así lo acuerden, en función de las particularidades específicas del caso. Eso la faculta el precepto “**salvo acuerdo en contrario**” a nivel descentralizado que está incluido en el artículo 6.2 de la Ley 31188, que regula la negociación descentralizada.

No obstante, en forma ilegal el reglamento elimina esa posibilidad y cambia por completo el sentido de la ley. El reglamento trasgrede la ley y la desnaturaliza cuando señala que el acuerdo para pactar en sentido contrario al convenio centralizado deba adoptarse a nivel centralizado, lo que no está expresado en el citado numeral 6.2., ya que al regular la negociación descentralizada permitió el acuerdo en contrario de lo pactado a nivel descentralizado. Con ello, se pretende impedir que a nivel

descentralizado se puedan mejorar remuneraciones y condiciones de trabajo en forma distinta del acuerdo centralizado, cuando haya posibilidades económicas para otorgar mejores prestaciones.

**Gráfico N°2: Índice de Precios al Consumidor Lima Metropolitana, 2010 - 2024
(Variación anual acumulada)**



El resultado de los tres años de negociación con la actual normativa ha sido el establecer incrementos de remuneraciones muy limitados a nivel centralizado y de esta forma impedir que a nivel descentralizado se incrementen las remuneraciones, aunque sí se puedan pactar otros beneficios económicos.

Esta situación se produce a pesar de que en muchas entidades públicas el nivel de remuneraciones se encuentra congelado, sin haberse otorgado ningún incremento remunerativo durante diez, quince y hasta veinte años, en tanto que el nivel inflacionario ha disminuido la capacidad adquisitiva de en los niveles que se aprecian de la gráfica sobre índice de precios al consumidor.

5.2. Cierre del registro de convenios y laudos arbitrales después del 15 de julio

Otra medida para desestimular la negociación descentralizada ha sido el cierre del registro de convenios y laudos arbitrales después del 15 de julio de cada año. La Ley 31188, en su art. 13.2, d) de la Ley 31188 señala que el proceso arbitral “debe concluir el 30 de junio”. No obstante, no está establecida ni en la ley ni en el reglamento la sanción de que si no concluye la negociación colectiva en esa fecha queda sin efecto el proceso de negociación colectiva. Es una fecha ordenadora, pero no es un plazo perentorio, ni menos, puede hacer caducar el derecho de negociación colectiva.

Sin embargo, por efecto de la Resolución Directoral N° 006-2022-EF/53.01, de fecha 28 de junio de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas cerró el registro de convenios y laudos arbitrales desde el 15 de julio de los años 2022, 2023 y 2024, afectando el principio de libre negociación colectiva establecido en el Convenio 98 de la OIT. De esta forma, los procesos de negociación colectiva que no lograron culminar en esas fechas, no son incluidos en el presupuesto del año siguiente, a pesar de que las partes o los tribunales arbitrales hayan dispuesto que su vigencia se inicia el 1° de enero del año siguiente, conforme lo dispone el artículo 17.2 de la Ley 31188. Las negociaciones colectivas que concluyan con posterioridad al 15 de julio pueden atenderse con cargo a modificaciones presupuestales, máxime si el presupuesto general del sector público recién se aprueba por el Congreso de la República en el mes de noviembre de cada año.

Además, hay que indicar que el reglamento contribuye a la demora de las negociaciones descentralizadas en la medida que su numeral 5.2., determina que no se puede negociar a nivel descentralizado si no se concluye antes con la negociación centralizada. En efecto, este numeral indica que “[...] a efectos de llevar a cabo la negociación colectiva a nivel descentralizado se requiere conocer previamente las materias económicas y acuerdos sobre las mismas adoptados en la negociación colectiva a nivel centralizado.” Esta norma hace irrealizable un auténtico trato directo o conciliación, en la medida que los tres acuerdos centralizados de los años 2022, 2023 y 2024 se han suscrito el 30 de junio, respectivamente. Así, el poder ejecutivo se toma ocho meses para concluir la negociación centralizada, en tanto que sólo restan 15 días para concluir las negociaciones descentralizadas, lo que contribuye a que las negociaciones colectivas descentralizadas no puedan terminar a tiempo para su inclusión en el presupuesto institucional de la entidad descentralizada correspondiente. Esto constituye un auténtico bloqueo de la negociación descentralizada, que no debería continuar si tenemos en cuenta que estamos frente a un derecho fundamental que de acuerdo con la Constitución Política debe fomentarse.

5.3. Negociación de sindicatos minoritarios

El artículo 9.2 de la Ley 31188 señala que en la negociación colectiva descentralizada se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito y en el caso que exista más de una organización sindical, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria, entendiéndose como mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de los trabajadores del ámbito respectivo.

Una interpretación literal y no sistemática de la Ley 31188 ha dado lugar a que algunos señalen que sólo puede haber una negociación por entidad, confundiendo indebidamente “entidad” con “ámbito”.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el ámbito de negociación, según el profesor Javier Neves Mujica es:

“El ámbito al cual se aplica el convenio colectivo se conoce como “unidad de negociación”. Esta coincidirá normalmente con el campo sobre el cual una organización sindical ejerce su representación. En otras palabras, **dado que las organizaciones sindicales son los sujetos capacitados para negociar colectivamente, el ámbito negocial deriva del ámbito sindical.**” (Neves 2016, p. 38)

De lo dicho queda claro que en una entidad estatal pueden coexistir diversos ámbitos de negociación en función del derecho de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, conforme lo prescribe el artículo 2 del Convenio 87, no resultando posible interpretar de manera distinta el artículo 9.2 de la Ley 31188.

En este aspecto, otra vez el reglamento (el art. 10.1.1) se aparta de la ley, al dejar de exigir como lo hace el artículo 9.2. de la Ley 31188, la intervención una organización mayoritaria, en el caso que hubiera alguna que cuenta con más del 50% de servidores, sino a la que acredite “contar con el mayor número de servidores públicos”, lo que es muy distinto. Esta norma reglamentaria tendría por objeto limitar el número de organizaciones sindicales que puedan intervenir en los procesos de negociación colectiva. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que en un proceso de acción popular contra el reglamento se ha concedido medida cautelar innovativa de ejecución anticipada ordenando la suspensión de la eficacia del artículo 10.1 del reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-2022-PCM. (Ciudad 2024, pp. 517-533)

6. Otras amenazas contra la negociación colectiva estatal

Durante el año 2024 se promulgaron dos normas legales que pretendieron regresar a las prohibiciones de negociar colectivamente incrementos de remuneraciones y demás beneficios económicos establecidas con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil del año 2013, a pesar de las sentencias del Tribunal Constitucional y de la Ley 31188.

La primera de las normas se dictó mediante Decreto de Urgencia 006-2024, que estableció medidas en materia económica y financiera y para el equilibrio presupuestario. El artículo 18 estableció que durante el año 2024 “en los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por ámbito territorial y por entidad pública [...] solo pueden contener cláusulas establezcan condiciones de trabajo de empleo con incidencia económica de carácter temporal.” En otros términos, sólo se podían negociar condiciones de trabajo y con caducidad automática el vencimiento del plazo de vigencia. Esta norma tuvo vigencia durante el año 2024 pero la mayoría de los tribunales arbitrales lo inaplicaron por control difuso constitucional.

La otra amenaza fue la inclusión del artículo 28 en la Ley 32103, publicada el 26 de julio de 2024, que en los procesos de negociación colectiva en el nivel descentralizado por ámbito territorial o entidad pública, sólo son materias negociables las condiciones de trabajo o empleo sin incidencia económica. Esta norma fue derogada mediante Ley 32216 del Congreso de la República, publicada el 28 de diciembre de 2024 en el diario oficial.

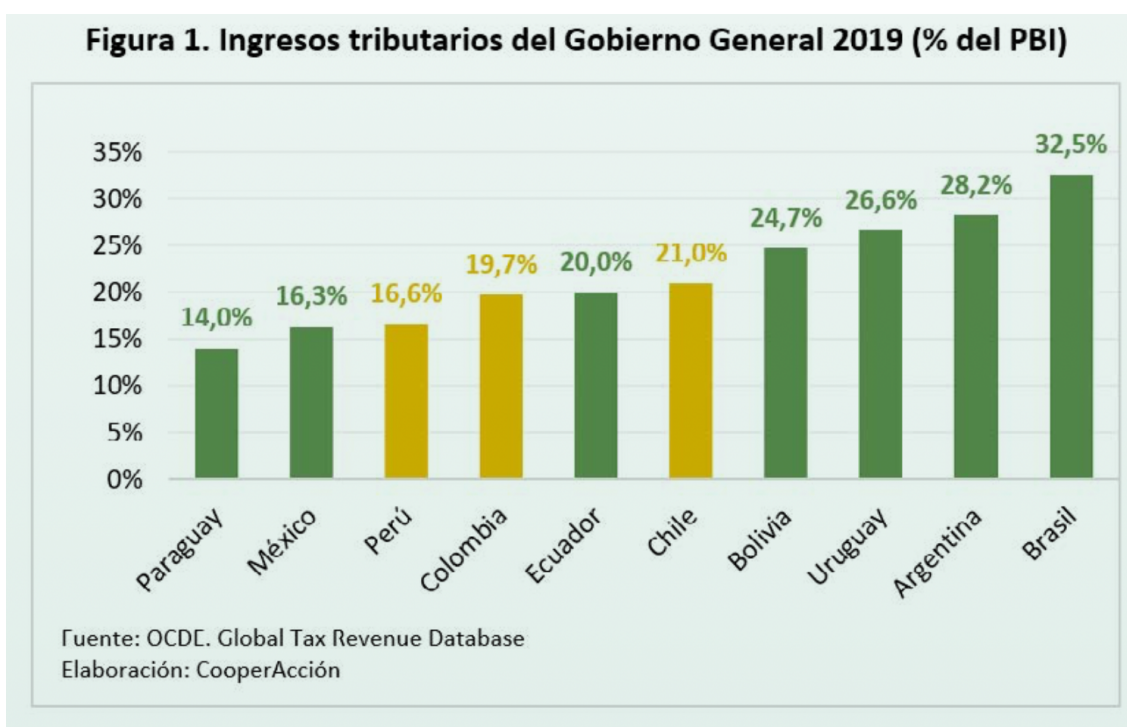
7. El presupuesto público

Las autoridades gubernamentales alegan falta de presupuesto público para asignar dinero a las entidades públicas para financiar los acuerdos de negociación colectiva, pero no se existe ninguna iniciativa para elevar la baja presión tributaria que existe en Perú (14%), ni para limitar las numerosas exoneraciones tributarias, como las 168 iniciativas legislativas con impacto fiscal desde el año 2022 hasta la actualidad se han dictado, que representan el 5.7 % del PBI de 2024, conforme da cuenta un informe del Fondo Monetario Internacional – FMI (FMI, 2025, p. 21)

Sobre el particular, Fernando Cuadros Luque ha señalado que “Perú tiene una presión tributaria de apenas 14%, por debajo incluso del promedio latinoamericano (21%) y muy lejos del mundo desarrollado (34%). Con ese nivel es imposible financiar servicios de calidad en educación, salud, seguridad, transporte e infraestructura productiva que eleven la productividad del país”. Además, añadió que se necesita una reforma tributaria integral donde se establezca un sistema progresivo donde pague más quien tiene más capacidad de hacerlo, así como que se requiere reducir la exoneraciones tributarias cuantiosas que afectan la recaudación. En el mismo sentido, José De Echave, señaló que “el ex secretario ejecutivo de la Cepal (Comisión Económica para América Latina),

Gert Rosenthal, decía que un país con una presión tributaria por debajo de 15 puntos porcentuales es un Estado colapsado.” (La República, 2025, p. 12).

En igual sentido, un importante estudio que sistematiza las propuestas de reforma tributaria en Perú, Chile y Colombia da cuenta que estos tres países “se ubican en el tramo inferior de presión tributaria respecto a otros países de la región, aunque en el caso de Chile y Colombia están más próximos al promedio regional. [...] la OCDE registró una presión tributaria igual al 33.4% para 2019.” (Flores Unzaga y Yauri Condor, 2023, pág. 10).



Flores y Yauri consignan el cuadro anterior sobre ingresos tributarios del Gobierno General al año 2019 respecto del porcentaje del PBI, de donde se aprecia una diferencia muy importante del 16,6%, a diferencia de Uruguay, Argentina y Brasil. Este último alcanza el 32,5% que representa el doble de ingresos fiscales en porcentaje del PBI, si lo comparamos con Perú. Según las cifras de Fernando Cuadros, en el año 2025 el porcentaje de ingresos tributarios de Perú habría descendido al 14% (La República, 2025, p. 12).

8. Conclusiones

7.1 Setenta años de unilateralismo estatal en la regulación de las relaciones laborales en el sector público han dejado una huella muy importante en los

gobiernos y partidos políticos, que no se adaptan a esquemas de diálogo y autocomposición para la negociación colectiva de la administración pública, propios de un modelo democrático de relaciones de trabajo.

- 7.2 Desde la normativa de los años 50 y hasta la actualidad se ha continuado restringiendo directamente el contenido esencial de la negociación colectiva (incrementos salariales y mejoras económicas), a través de leyes restrictivas e inconstitucionales, como las leyes anuales de presupuesto público que prohibieron anualmente desde el año 2004 hasta el 2021 los incrementos de remuneraciones y beneficios económicos por negociación colectiva.
- 7.3 La Ley 30057 del 2013, estableció la misma prohibición con vocación de permanente y redujo la negociación colectiva sólo de condiciones de trabajo, cuyos artículos lesivos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.
- 7.4 Aún después de las sentencias del Tribunal Constitucional del 3 de setiembre de 2015 y del 26 de abril de 2016 se continuó prohibiendo los incrementos de remuneraciones y beneficios económicos por negociación colectiva a través de las leyes anuales de presupuesto público, aprobadas por la mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República.
- 7.5 Además, hubo también otras amenazas contra el derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector público que se concretaron en el Decreto de Urgencia 014-2020, de 23 de enero de 2020, el reglamento de la Ley 31188 (Decreto Supremo 008-2022-PCM) de 20 de enero 2022, el Decreto de Urgencia 006-2024 del 23 de marzo de 2024 y la Ley 32103 del 26 de julio de 2024.
- 7.6 Debido a las actuales circunstancias impuestas por el reglamento de la Ley 31188 (el D.S. 008-2022-PCM) no se puede negociar colectivamente a nivel descentralizado en trato directo ni en conciliación hasta que se conozca el resultado de la negociación centralizada, que, a pesar de iniciarse en noviembre del año anterior, siempre se cierra el 30 de junio de cada año, con lo que sólo restarían 15 días para concluir la negociación directa o el arbitraje. Después de esa fecha se alega que el resultado de la negociación no puede incluirse en el presupuesto del siguiente año a pesar de que el Congreso recién aprueba el

presupuesto público en el mes de noviembre, y que después, es posible realizar reasignaciones presupuestarias.

- 7.7 Se requiere una reforma tributaria integral que posibilite al Estado contar con mayores recursos para asegurar el financiamiento de servicios de calidad que eleven la productividad del país, con el objeto de poder ofrecer mejores condiciones de vida y de trabajo a todos los ciudadanos, incluidos los servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Ciudad Reynaud, Adolfo (2016). “Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la ley del Servicio Civil. Una sentencia histórica.”. *Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N° 19, pp. 273-288.

Ciudad Reynaud, Adolfo (2024). Problemas actuales de la negociación colectiva en el sector público peruano. AAVV, *Derecho del trabajo. Desafíos contemporáneos de la tutela colectiva e individual*. Palestra Editores, PUCP Departamento de Derecho, 2024, págs. 517-533.

Diario *La República*, Lima, Perú necesita reforma tributaria integral para sostener el gasto, 9 de setiembre de 2025, pág. 12

Fondo Monetario Internacional – FMI, Informe de país del FMI N° 25/125, Junio de 2025,

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/10/Peru-2025-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-567572>

Flores Unzaga, César y Yauri Condor, Josselin, *Sistematización de las propuestas de reforma tributaria en Perú, Chile y Colombia (2021 – 2023). Progresividad del sistema tributario y perfeccionamiento de la tributación en extractivas*, CooperAcción, Grupo de Justicia Fiscal Perú, Oxfam, Lima, setiembre 2023, 46 págs.

Neves Mujica, Javier. *Derecho colectivo del trabajo. Un panorama general*. Palestra Editores, Lima, 2016, pág. 38.

Viceministerio de Hacienda, Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, del Ministerio de Economía y Finanzas (2021), 2 de febrero de 2021, en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/340671-la-derogacion-del-decreto-de-urgencia-n-014-2020-implica-la-imposibilidad-de-negociar-colectivamente-en-el-sector-publico>

Tribunal Constitucional, Sentencia del 26 de abril de 2016, Expedientes 0025-2013-PI/TC, 003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, Caso Ley del Servicio Civil.

Tribunal Constitucional, Sentencia del 3 de setiembre de 2015, Expedientes 003-2013-PI/TC, 0004 3:0013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, Caso Ley de Presupuesto Público.