

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, Comisión de Trabajo), el siguiente proyecto de ley:

- Proyecto de Ley 2018/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Víctor Raúl Cutipa Ccama, que propone la Ley que precisa la aplicación de la negociación colectiva en las empresas del Estado y su no afectación a la Ley de presupuesto público.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Remisión del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 2018/2021-CR fue decretado el 25 de mayo de 2022 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en calidad de primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como segunda comisión dictaminadora.

1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 2018/2021-CR fue remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.1. Proyecto de Ley 2018/2021-CR

La fórmula legal de este proyecto de Ley consta de cuatro (4) artículos, una (1) disposición complementaria derogatoria y una (1) disposición complementaria final, conforme el siguiente detalle:

- **Artículo 1.-** Dispone la obligación que tienen las Empresas del Estado para participar en las negociaciones colectivas que planteen sus trabajadores.
- **Artículo 2.-** Dispone que la finalidad de la ley es el cumplimiento de la Constitución Política del Perú sobre la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, así como buscar fortalecer el vínculo entre las Empresas del Estado y sus trabajadores.
- **Artículo 3.-** Dispone que la negociación colectiva que se da entre las Empresas del Estado y sus trabajadores se regulan conforme el Decreto Supremo 010-2003-TR.
- **Artículo 4.-** Dispone que las disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal adoptados por los directorios de las Empresas del Estado no impide su participación en los procesos de negociación colectiva.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

- **Única Disposición Complementaria Derogatoria.**- Dispone que se deja sin efecto cualquier norma o informe que contravenga la presente ley.
- **Única Disposición Complementaria Final.**- Dispone la vigencia de la ley.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

Disposiciones legales

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Convenios 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal se emitieron las disposiciones para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de los servidores del sector público.
- Decreto Ley 25593, Ley que regula las Relaciones Laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada.
- Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

4. OPINIONES E INFORMACIÓN

4.1. Solicitudes de opinión

	Entidad	Núm. oficio	Fecha
1	Presidencia del Consejo de Ministros – PCM	002326-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
2	Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR	002331-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
3	Defensoría del Pueblo – DP	002325-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
4	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MPTE	002324-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
5	Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	002330-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
6	Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP	002327-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
7	Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP	002329-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022
8	Central Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT	002328-2021-2022/CTSS-CR	16.06.2022

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

4.2. Opiniones recibidas

- Mediante oficio 820-2022-EF/10.01, de fecha 1 de julio de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) remite a esta Comisión el Informe 021-2022-EF/50.04, elaborado por su Dirección de Normatividad de la Dirección General de Presupuesto Público, por medio del cual opina que no es competente para pronunciarse sobre la normatividad aplicable a los procesos de negociación colectiva que llevan a cabo las empresas del Estado.

Adicionalmente, el MEF señala que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31365, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022, no impide la participación en negociaciones colectivas en el marco de la normatividad vigente.

- A través del oficio 522-2022-SERVIR-PE, de fecha 12 de septiembre de 2022, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) remite a esta Comisión el Informe Técnico 001659-2022-SERVIR-GPGSC, elaborado por su Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, por medio del cual opina que, conforme la Ley 31188, en aquellos procedimientos de negociación colectiva en las empresas del Estado continúan rigiéndose por lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento, el cual debe respetar las disposiciones de carácter presupuestal que resulten aplicables.

Adicionalmente, SERVIR opina que el Informe Técnico 001108- 2021-SERVIR-GPGSC tenga como fin negar u obstaculizar la participación en la negociación colectiva de los trabajadores de las empresas del Estado y que atentaría directamente contra el ordenamiento jurídico estatal.

- Por medio del oficio 1222-2022-MTPE/1, de fecha 6 de noviembre de 2022, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) acompaña el Informe 0867-2022-MTPE/4/8 elaborado por su Oficina General de Asesoría Jurídica, por el cual opina que la iniciativa legal no sería viable, debido a que la normatividad vigente ya dispone que la negociación colectiva de las empresas del Estado se regule bajo lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, por lo que en este extremo, la ley resultaría redundante.

De otro lado, el MTPE opina que la aplicación del TUO de la LRCT a las negociaciones colectivas de las empresas públicas no se excluyen las restricciones presupuestales vigentes.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

- A través del oficio D002965-2022-PCM-SG, de fecha 10 de noviembre de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) acompaña el Informe D001635-2022-PCMOGAJ elaborado por su Oficina General de Asesoría Jurídica, por el cual opina que la iniciativa legal no sería viable, pues resulta redundante e innecesario que la iniciativa legislativa establezca que las empresas del Estado están obligadas a participar de las negociaciones colectivas, toda vez que el marco normativa aplicable a dichas negociaciones no ha sido modificado ni derogado.

Adicionalmente, señala que Informe Técnico 001108- 2021-SERVIR-GPGSC contiene reglas para el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público en el marco de la Ley 31188.

5. ANÁLISIS TÉCNICO-LEGAL

5.1 Competencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

El Plan de Trabajo de nuestra Comisión, para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, estableció como uno de los objetivos generales afrontar los principales problemas socio laborales del país, redoblando esfuerzos para abordarlos directamente y ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los Proyectos de Ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social.

En tal sentido, esta iniciativa legislativa tiene como finalidad reconocer el derecho a la negociación colectiva que tienen los trabajadores que laboran en las empresas del Estado, bajo el ámbito del FONAFE, disponer el uso del arbitraje potestativo como un medio para la solución pacífica de los pliegos de reclamos y la participación de los trabajadores en la determinación de los topes salariales. Por ello, el contenido de esta iniciativa legislativa guarda relación con el objetivo general referido de la Comisión de Trabajo para emitir el presente dictamen.

5.2 Análisis técnico

Reconocimiento del derecho a la negociación colectiva a favor de los trabajadores que laboran en una de las empresas bajo los alcances del FONAFE

La negociación colectiva es un derecho fundamental que le asiste los trabajadores de ejercicio colectivo, viabilizado por las organizaciones sindicales, cuyo fin es mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus afiliados. Así, el artículo 28 de la Constitución Política dispone que el Estado peruano fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de conflictos laborales. En ese sentido, la negociación colectiva puede entenderse como un medio legítimo para

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

viabilizar acuerdos entre los trabajadores y empleadores, conforme lo señala el Tribunal Constitucional:

“puede entenderse a la negociación colectiva como el procedimiento que permite crear acuerdos y materializar diferentes compromisos respecto de los distintos intereses que puedan tener tanto los empleadores como los trabajadores¹”.

En ese entendido, la negociación colectiva, con sus matices legales, es un derecho reconocido a todos los trabajadores que laboran tanto en ámbito privado como en el sector privado. Cabe señalar que en el caso de los trabajadores que laboran en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado se aplican las reglas del régimen laboral de la actividad privada, conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el Sector Estatal, conforme el siguiente detalle:

“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 [en adelante, TUO de la LRCT], aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.”

Conforme a ello, mediante el Informe 0867-2022-MTPE/4/8, el MTPE señala que “...evidencia que la normativa actualmente vigente ya contempla que la negociación colectiva de las empresas del Estado se regule bajo lo establecido en el TUO de la LRCT”; sin embargo, este derecho no puede interpretarse de manera restringida, en el sentido de entender que dicha norma establece las únicas reglas jurídicas aplicables a dicho negociación. En otras palabras, en aplicación de lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, dicho artículo que reconoce el derecho a la negociación colectiva debe ser interpretado a la luz de los convenios internacionales ratificados por el Estado Peruano.

Sobre el particular, conforme el inciso c) del artículo 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, los Estados miembros reconocen el derecho que tienen los trabajadores para asociarse libremente con el propósito de la defensa y promoción de sus intereses, el cual incluye el derecho a la negociación colectiva conforme a la legislación respectiva. Esta disposición guarda relación con los artículos 2 y 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), por el cual se dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 03982-2018-PA/TC, fundamento jurídico 10.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

A su vez, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT contempla el principio de negociación libre y voluntaria en la negociación colectiva, señalando que:

“Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.” (Subrayado nuestro).

En esa línea, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT señala que deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Ahora bien, con relación al contenido de la negociación colectiva, la OIT ha señalado lo siguiente²:

“El derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa”. (Subrayado nuestro).

En atención a lo expuesto, se tiene que el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, indistintamente del ámbito privado o público, resulta ser un derecho que le asiste a los trabajadores que se ejerce como un medio para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores con los empleadores, en el ejercicio de su autonomía colectiva. Teniendo en cuenta ello, en este extremo, el artículo 1 del texto sustitutorio reconoce el derecho a la negociación colectiva que le asiste a los trabajadores que laboran en empresas bajo el ámbito del FONAFE, haciendo explícito las normas jurídicas que les resultan aplicables.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 6.ª Ed., OIT, Ginebra, 2018, párrafo 1232, p. 235.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Sobre el ejercicio de la negociación colectiva de los trabajadores que laboran en las empresas de FONAFE

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las empresas del Estado bajo el ámbito del FONAFE, resulta pertinente señalar que el derecho a la negociación colectiva no es absoluto, sino que tiene su ejercicio tiene que realizarse teniendo en cuenta la disponibilidad de presupuesto. Así, el artículo 1 del TUO de la LRCT establece que los trabajadores de entidades del Estado y de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada, quedan comprendidos en las normas contenidas en el presente Texto Unico Ordenado en cuanto estas últimas no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios en él previstos.

En ese sentido, mediante el Informe Técnico 001659-2022-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado que “se tiene que aquellos procedimientos de negociación colectiva en las empresas del Estado presentados antes de la entrada en vigencia de la LNCSE continúan rigiéndose por los dispuesto en el TUO de la LRCT y su reglamento, respetando las disposiciones de carácter presupuestal que resulten aplicables, lo cual es materia de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas”.

Por su parte, por medio del Informe 021-2022-EF/50.04, el MEF ha señalado que “la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP establecidas en el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público, sólo es competente para emitir pronunciamiento respecto a aspectos relacionados al proceso presupuestario, por lo que no es competente para pronunciarse sobre la normatividad aplicable a los procesos de negociación colectiva que lleven a cabo las empresas del estado”.

Por su parte, mediante oficio 420-2022-DE-FONAFE, FONAFE emite respuesta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en su condición de Segunda Comisión Dictaminadora, en el que indica lo siguiente:

“FONAFE es una empresa adscrita al Sector Economía y Finanzas, nuestra opinión institucional ha sido comunicada al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Oficio N° 0407-2022-DE-FONAFE, a fin de que su remisión y sustento sean canalizados de manera uniforme por el sector al cual FONAFE se encuentra adscrito”.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que desde el Estado ha venido emitiendo decretos supremos que tienen por objeto aprobar medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público. Así, conforme a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2023, ha dispuesto que las entidades deben aprobar y publicar disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos de personal, dentro de estas entidades aplicable a las empresas del Estado que se encuentra bajo el ámbito del FONAFE.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

En atención a ello, conforme al Decreto Supremo 331-2022-EF regula, entre otros aspectos, disposiciones generales en materia de negociación colectiva. Así, el artículo 3 del precitado Decreto Supremo señala lo siguiente:

“Las negociaciones colectivas de las empresas y entidad bajo el ámbito de FONAFE se realizan sobre la base del presupuesto aprobado, debiéndose respetar los principios de programación y equilibrio presupuestal...”.

En ese sentido, del análisis de estas disposiciones, se desprende que en el marco de la negociación colectiva se realizan sobre la base del presupuesto aprobado de cada empresa del Estado. No obstante, debe tenerse presente lo señalado por la OIT en este extremo:

“Aquellos empleados y funcionarios públicos que no actúen en calidad de agentes de la administración del Estado (por ejemplo aquellos que trabajan en empresas públicas o instituciones públicas autónomas) deberían poder celebrar negociaciones libres y voluntarias con sus empleadores. En ese caso, la autonomía de negociación de las partes debería prevalecer y no supeditarse a lo dispuesto en las leyes, los reglamentos o el presupuesto”³.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 2 del texto sustitutorio propone reglas aplicables para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. En este artículo, se reconoce que el derecho a la negociación colectiva se ejerce sobre la base del presupuesto anual aprobado por cada empresa para el proceso de negociación colectiva, en concordancia con el cumplimiento de indicadores que signifiquen mejoras en el desempeño de los trabajadores. No obstante, excepcionalmente, se propone que, en el marco de la negociación colectiva, si fuere necesario puede modificarse el presupuesto antes referido, siempre que la empresa cuente con la disponibilidad de recursos económicos, para cuyo efecto debe elaborarse un informe de viabilidad presupuestal que será sometido a decisión del FONAFE.

En este extremo, resulta pertinente señalar que FONAFE ha aprobado un instrumento de gestión denominado “Plan Estratégica Corporativo de FONAFE 2011-2026”, en que obra un cuadro de análisis FODA, en que se ha consignado como una de las amenazas relacionados con el factor político: “Los cambios normativos aplicables a todas las entidades del Estado, en algunos casos, no consideran la naturaleza y visión de las empresas bajo el ámbito del FONAFE, pudiendo afectar la gestión operativa de las mismas”. Por ello, esta excepción precisa que la modificación del presupuesto destinado para negociación colectiva debe la empresa contar con la disponibilidad de recursos económicos, para cuyo efecto debe elaborarse un informe de viabilidad presupuestal que será sometido a decisión del FONAFE. Esta disposición guarda relación con el objeto de FONAFE

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 6.ª Ed., OIT, Ginebra, 2018, párrafo 1251, p. 238-239.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

establecidas en el artículo 1 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, en el que se dispone que FONAFE es una Empresa de Derecho Público adscrita al Sector Economía y Finanzas, encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.

Sobre la implementación del arbitraje potestativo como medio de solución pacífica para resolver el pliego de reclamos

Si bien del análisis del ordenamiento laboral peruano se tiene que la negociación colectiva es una manifestación del principio de autonomía colectiva de las partes: trabajadores y empleador, conforme al mandato constitucional, desde el Estado se debe garantizar y fomentar la negociación colectiva, coadyuvando a que las partes arribe a una solución en forma pacífica y armónica; sin embargo, en algunas oportunidades, no se puede arribar a una solución pacífica. En este caso, la OIT ha señalado lo siguiente:

“En virtud de la Recomendación (núm. 92) sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951, se deberían establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores. Se deberían adoptar disposiciones para que el procedimiento pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación voluntaria”⁴

En este caso, en el Perú, el arbitraje es un mecanismo de heterocomposición del conflicto, por cuanto las partes dejan que un tercero privado, ajeno e imparcial, que puede ser unipersonal o colegiado, resuelva un conflicto sometido a su decisión. La decisión que adopte el tercero (a través de un laudo) es vinculante para las partes; sin embargo, en debe en el caso de las negociaciones colectivas en el que se encuentre involucrados una empresa del Estado bajo el alcance del FONAFE debe garantizarse que cualquiera de las partes pueda acudir al arbitraje potestativo para solucionar el conflicto colectivo.

En ese entendido, el artículo 3 del texto sustitutorio propone que las partes puedan acudir al arbitraje potestativo como mecanismo de solución de negociación colectiva. Cabe señalar que el arbitraje potestativo es una figura consolidada en el ordenamiento laboral; sin embargo, no se cuenta con una regulación legal expresa para garantizar el uso de este mecanismo de solución de conflictos colectivos.

Promoción de la la participación de los trabajadores para la determinación de los topes remunerativos

Al respecto, resulta importante señalar que la determinación de los topes remunerativos debe garantizarse la participación de los trabajadores. Así, en el

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO, *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 6.ª Ed., OIT, Ginebra, 2018, párrafo 792, p. 152.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Informe provisional - Informe núm. 355, Noviembre 2009 Caso núm. 2639 (Perú), elaborado por la OIT, uno de los aspectos vinculados con las empresas del Estado bajo los alcances de FONAFE fue la determinación de los topes salariales, recomienda lo siguiente:

“Teniendo en cuenta los principios señalados en las conclusiones, el Comité pide al Gobierno que se asegure de que el procedimiento (contenido en los lineamientos del FONAFE) permita que los sindicatos de las empresas públicas sean consultados para la determinación de los topes presupuestarios de las empresas públicas en materia salarial, a efectos de que las organizaciones sindicales concernidas puedan evaluar la situación, expresar su punto de vista y posición, y debatir con las autoridades las consideraciones de interés general que eventualmente estas últimas estimen necesario resaltar...”.

Teniendo en cuenta ello, la Primera Disposición Complementaria Final dispone que los trabajadores representados a través de sus organizaciones sindicales tienen derecho a participar en el proceso de determinación de los topes remunerativos por parte de las empresas del Estado comprendidas en la presente ley. Para dicha participación las empresas otorgan las facilidades necesarias a los dirigentes sindicales, el acceso a la información presupuestaria o de otro tipo, que les permita conocer la situación empresarial. Ahora bien, los dirigentes sindicales, así como sus asesores, sólo pueden utilizar la información para efectos de la determinación de los topes salariales, debiendo observar el deber de reserva en caso les haya sido expresamente informado sobre el carácter reservado de su contenido.

6. Efecto de la norma en la legislación vigente

La presente iniciativa legislativa tiene como fin establecer medidas que reconozcan el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores que laboran en las empresas que se encuentran bajo los alcances del FONAFE. En ese sentido, con la aprobación de esta iniciativa legislativa se busca materializar el mandato constitucional establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú a favor de este colectivo de trabajadores. Por tanto, con la aprobación de esta norma brinda una coherencia normativa para el ejercicio de este derecho. Con el fin de implementar esta norma, esta iniciativa legislativa también dispone que el Poder Ejecutivo, en un plazo de treinta días naturales contados desde su vigencia, adecúa las normas reglamentarias a lo dispuesto en la presente ley. Esta adecuación se efectúa anualmente en caso corresponda.

7. Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer medidas para reconocer el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores que laboran en las empresas que

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

se encuentran bajo los alcances del FONAFE. Conceptualmente, se pueden encontrar las siguientes ventajas:

Ventajas

- Mejorar la normativa laboral que permite promover las negociaciones colectivas.
- Implementar un medio de solución pacífica para resolver el pliego de reclamos.
- Fomentar la participación de los trabajadores que laboran en las empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE.

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística de este colectivo. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es como sigue:

- 1) Registros administrativos nacionales
- 2) Encuestas nacionales
- 3) Estudios empíricos nacionales
- 4) Estudios empíricos internacionales
- 5) Artículos de opinión
- 6) Otros

Sobre el particular, según el Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), elaborado en base a las Planillas Electrónicas, a diciembre de 2021 existieron 184 mil 590 trabajadores bajo el régimen privado general, Decreto Legislativo 728, en el sector público. Estos serían los beneficiarios directos de esta presente iniciativa legislativa, ya que un grupo de esto trabajan en empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Una de las ventajas particulares de la presente iniciativa legislativa es explicitar el marco normativo aplicable para el ejercicio del derecho negociación colectiva para los trabajadores que laboran en empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE. Esto beneficia otorgando mayores garantías para el funcionamiento de la negociación colectiva. Además, esta propuesta Fomenta la negociación colectiva en las empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE, teniendo en cuenta el presupuesto anual aprobado por cada empresa para el proceso de negociación colectiva, en concordancia con el cumplimiento de indicadores que signifiquen mejoras en el desempeño de los trabajadores.

Asimismo, se implementa el arbitraje potestativo como medio de solución pacífica para resolver el pliego de reclamos en el marco de las empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE, en caso las partes no arriben a un acuerdo. Por último, se fomenta la participación de los trabajadores que laboran en las empresas estatales bajo el ámbito del FONAFE para la determinación de los topes remunerativos.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto económico de las entidades públicas. Asimismo, la propuesta busca viabilizar el derecho a la negociación colectiva para este grupo de trabajadores. Se procura defender, en particular, el derecho a la negociación colectiva consagrado en la Constitución Política del Perú.

8. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 2018/2021-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LAS EMPRESAS DEL ESTADO BAJO EL ÁMBITO DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE)

Artículo 1. Reconocimiento del derecho a la negociación colectiva

Los trabajadores de las empresas del Estado, bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), tienen derecho a la negociación colectiva para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en los Convenios 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Decreto Ley 25593, Ley que regula las Relaciones Laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada y su reglamento y demás normas aplicables.

Artículo 2. Ejercicio del derecho a la negociación colectiva

2.1 El derecho reconocido en el artículo 1, se ejerce sobre la base del presupuesto anual aprobado por cada empresa para el proceso de negociación colectiva.

2.2 Excepcionalmente, en el marco de la negociación colectiva, si fuere necesario puede modificarse el presupuesto señalado en el numeral 2.1 siempre que la empresa cuente con la disponibilidad de recursos económicos, para cuyo efecto debe elaborarse un informe de viabilidad presupuestal que será sometido a decisión del FONAFE.

Artículo 3. Arbitraje potestativo como mecanismo de solución de negociación colectiva

3.1. Cualquiera de las partes tiene la facultad de recurrir al arbitraje potestativo para definir el nivel o contenido de la negociación colectiva, en los siguientes casos:

- a) Haber llevado a cabo seis reuniones de trato directo o de conciliación, o transcurridos tres meses desde el inicio de la negociación sin acuerdo; o,
- b) Ante actos que tengan por efecto dilatar, entorpecer o bloquear el logro de un acuerdo, entendidos como actos de mala fe.

3.2. El procedimiento del arbitraje potestativo se rige por la normatividad vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Determinación de topes salariales

Los trabajadores representados a través de sus organizaciones sindicales tienen derecho a participar en el proceso de determinación de los topes salariales por parte de las empresas del Estado comprendidas en la presente ley. Para dicha participación las empresas otorgan las

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2018/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en las empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

facilidades necesarias a los dirigentes sindicales, el acceso a la información presupuestaria o de otro tipo, que les permita conocer la situación empresarial.

Los dirigentes sindicales, así como sus asesores, sólo pueden utilizar la información para efectos de la determinación de los topes salariales, debiendo observar el deber de reserva en caso les haya sido expresamente informado sobre el carácter reservado de su contenido.

SEGUNDA. - Adecuación de normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, en un plazo de treinta días naturales contados desde su vigencia, adecúa las normas reglamentarias a lo dispuesto en la presente ley. Esta adecuación se efectúa anualmente en caso corresponda.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 03 de febrero de 2023.