

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**PROPUESTA DE MEJORAS NECESARIAS A LA LEY N° 31188: LEY
DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

MARCO ARTURO SANCHEZ GARAY

ASESOR

LEYLA IVON VILCHEZ GUIVAR DE ROJAS

<https://orcid.org/0000-0003-1081-7922>

Chiclayo, 2022

**PROPUESTA DE MEJORAS NECESARIAS A LA LEY N°
31188: LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR
ESTATAL**

PRESENTADA POR:
MARCO ARTURO SANCHEZ GARAY

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Guillermo Enrique Chira Rivero
PRESIDENTE

Ana Maria Margarita Llanos Baltodan
SECRETARIO

Leyla Ivon Vilchez Guivar de Rojas
VOCAL

Dedicatoria

A la memoria de mi abuelo Octavio Garay quien en vida fue Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Compañía Minera Colquirumi S.A. en los años 80.

A la memoria de mi abuela Rosa Sierra.

A la memoria de mi tío Manuel.

A la memoria de mi bisabuela Elvia.

A mis padres, Marleni y Carlos quienes siempre me apoyaron incondicionalmente.

A mis hermanos, Eduardo, Luis, Gustavo y Marleny quienes a su modo alegran mis días.

Y a la Dra. Vilchez que es un ser de luz.

Agradecimientos

Al Dr. Freddy Centurión cuyos consejos me orientaron a escoger mi tema de investigación.

A la Dra. Leyla Vilchez, mi asesora, por ayudarme a afrontar los momentos más difíciles en la elaboración de la presente investigación.

A mis amigos (Aldahir, André, Gina, Jharfyn, Kevin, Luiggi, Luis y Manuel), grandes amistades que conocí a lo largo de estos años.

Índice

Resumen	6
Abstract	7
I. Introducción	8
1. Revisión de literatura	10
1.1. Antecedentes del problema:	10
1.1.1. Jurisprudencia Relevante.....	10
1.1.2. Negociación Colectiva Estatal	12
1.1.3. Principios Constitucionales	14
1.2. Bases Teóricas:	15
1.2.1. Jerarquía Normativa	15
1.2.2. Peculiaridades en la regulación (Derecho Administrativo vs. Derecho Laboral) ..	18
2. Materiales y Métodos	20
3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	20
3.1. Evolución histórica de la Negociación Colectiva del Sector Público	20
3.1.1. Correcta interpretación del artículo 42° de la Constitución Política	20
3.1.2. Posibilidad de negociar en materia de remuneraciones (Caso Ley de Presupuesto y Ley de Servicio civil)	21
3.1.3. Necesidad de una regulación integra y de aplicación general de la Negociación Colectiva del Sector Público	21
3.1.4. Inconstitucionalidad de la Ley N°. 31188	22
3.2. Mejoras para la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal	24
3.2.1. Soporte presupuestario para la suscripción del convenio colectivo	24
3.2.2. Beneficios del Carácter referencial del Informe del MEF	25
3.3. Proyecto de Ley que modifica la Ley N°. 31188	27
3.3.1. Análisis costo – beneficio.....	29
4. Conclusiones	29
5. Recomendaciones	29

6. Referencias.....	30
7. Anexos.....	32

Resumen

El trabajo de investigación ha tenido por objeto proponer las mejoras a implementar en la Ley N° 31188 que regula la negociación colectiva del sector estatal, utilizando el enfoque cualitativo, método analítico y bibliográfico. Se obtuvo como resultado que, el derecho a la Negociación Colectiva en el Sector Estatal ha evolucionado en el tiempo y pese a ello necesita mejoras para ser realmente efectivo. Se concluye que, la negociación colectiva de los servidores públicos será constitucional siempre y cuando respete el equilibrio presupuestal, Ergo es necesario contar con un Informe Económico Financiero emitido por el MEF que permita a los representantes Sindicales conocer los rangos sobre los cuales es factible su propuesta. Siendo que, será referencial para la elaboración del proyecto del convenio colectivo, para el trato directo de la negociación colectiva y para el arbitraje.

Palabras claves: negociación colectiva, sector público, legislación laboral, trabajadores, Estado.

Abstract

The purpose of the research work has been to propose the improvements to be implemented in Law No. 31188 that regulates collective bargaining in the state sector, using the qualitative approach, analytical and bibliographic method. As a result, it was obtained that the right to Collective Bargaining in the State Sector has evolved over time and despite this it needs improvements to be truly effective. It is concluded that, the collective bargaining of public servants will be constitutional as long as it respects the budget balance, Ergo it is necessary to have an Economic-Financial Report issued by the MEF that allows union representatives to know the ranges over which their proposal is feasible. . Being that, it will be a reference for the elaboration of the collective agreement project, for the direct treatment of collective bargaining and for arbitration.

Keywords: collective bargaining, public sector, labor legislation, workers, State.

I. Introducción

La negociación colectiva es un derecho constitucionalmente reconocido el artículo 28° inciso 2 de la Constitución peruana, guarda su fundamento en el derecho de libertad sindical, y consiste en aquella capacidad que ostentan, las organizaciones de trabajadores y los empleadores, de poder autorregularse bajo sus propios términos y condiciones discutiendo temas concernientes a mejoras en cuanto derechos laborales, condiciones de trabajo, etc.

En relación con los servidores públicos, las Sentencias 0008-2005-PI/TC., 0003-2013-PI/TC. y 00025-2013-PI/TC. del Tribunal Constitucional reafirmarían el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público contenido en el artículo 42° de la Constitución Peruana; las dos últimas Sentencias mencionadas, de fechas 2015 y 2016 respectivamente, habilitarían la posibilidad de negociar en materia de remuneraciones y/o condiciones económicas, para después culminar señalando que la regulación que establecía el capítulo VI del Título III (derechos colectivos) de la Ley del Servicio Civil resultaría incompleta e inconstitucional, exhortando al Congreso de la República para que en un plazo no mayor a un año emitiese una norma que permitiera hacer efectivo este derecho.

No fue hasta el día 23 de enero del 2020, que el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de Urgencia N° 014-2020, decreto que reguló las disposiciones generales para la negociación colectiva en el sector público. El decreto entró en vigor siendo inconstitucional en todos sus extremos, lo cual, trajo como consecuencia su derogación el día 25 de noviembre del 2020.

Posteriormente, el Congreso de la República el día 2 de mayo del 2021 aprobaría por insistencia la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, dicha norma cumpliría ampliamente con las necesidades de los servidores públicos, dado que, establece una gama de criterios que fomentan la negociación colectiva libre y correctamente articulada en el sector público, a comparación del derogado Decreto de Urgencia N° 014-2020. Si bien es cierto, la mencionada Ley pareciera perfecta a simple vista, omite pronunciarse en un aspecto que resulta fundamental para una negociación colectiva estatal, aspecto que, a la larga, podría generar situaciones de inconstitucionalidad en la ejecución del Presupuesto Público en el año siguiente.

Dicho aspecto potencialmente inconstitucional, se suscita en la Ley, cuando la norma no otorga carácter relevante alguno al Informe del MEF, documento en donde figura la situación económica financiera del Estado, y que debe tener carácter referencial para poder salvaguardar el principio alusivo al equilibrio presupuestal en las negociaciones colectivas y arbitrajes del sector público.

La presente investigación guarda su justificación en brindar una propuesta legislativa adecuada que establezca mejoras necesarias para la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, que pueda cubrir las exigencias que las organizaciones sindicales conformadas por los trabajadores estatales necesitan, respetando lo establecido en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política, las diversas jurisprudencias que se han pronunciado sobre el tema y los Tratados 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

La problemática del presente artículo adquiere mayor importancia, si se tiene en cuenta el número de sindicatos pertenecientes al sector público constituidos en nuestro país, ya que, durante el periodo 2008-2018, el nivel de trabajadores del Estado que se encontraban afiliados a una organización sindical en el sector público ha ido fluctuando en torno de un 14% a 16%. Siendo el periodo 2015-2018 en el que se llegó a registrar hasta 143 convenios colectivos inscritos ante la Autoridad administrativa de Trabajo. (Sú y Batalleluz, 2020, p. 2); lo cual, nos

hace pensar en la cantidad de trabajadores estatales cuyos derechos sindicales se verán afectados como consecuencia de los vacíos e imprecisiones de la Ley N° 31188.

Considerando el análisis de la realidad problemática antes descrita se formula el siguiente problema de investigación: ¿Cuáles serán las mejoras necesarias a implementar en la Ley N° 31188 Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal para que sea Constitucional?

Para responder dicha interrogante se ha planteado la siguiente hipótesis: Si la negociación colectiva en el sector público respeta el equilibrio presupuestal entonces será constitucional.

Para el desarrollo de la presente investigación se plantea como objetivo general determinar las mejoras a implementar en la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público para que sea constitucional. Y como objetivos específicos se plantea explicar la evolución histórica del derecho a la Negociación Colectiva en el Sector Público y proponer mejoras que se deberán tener en cuenta para la modificación de la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público.

Pues, en ello se tornará el aporte de la presente investigación, en presentar una propuesta de mejoras que se deberán tener en cuenta para que la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público no transgreda el bloque de la constitucionalidad, con la finalidad de salvaguardar y garantizar los derechos inherentes a las organizaciones sindicales conformadas por trabajadores del sector público y los principios inherentes al presupuesto público.

La presente investigación es de tipo documental, dado que, para su elaboración se realizó un análisis de las bases teóricas y las bases conceptuales que se establecieron en un inicio en el proyecto de investigación, y que se desarrollaron en utilización de diversas fuentes bibliográficas, que comprenden tanto documentos físicos como virtuales, ya sea libros, revistas académicas y/o científicas, tesis y otros tipos de materiales escritos.

1. Revisión de literatura

1.1. Antecedentes del problema:

En cuanto los antecedentes de la problemática planteada en la presente investigación, se ha considerado las siguientes tesis, artículos y jurisprudencias:

1.1.1. *Jurisprudencia Relevante*

En el fundamento 52 de la Sentencia N° 008-2005-PI/TC. se hace mención que, el término “Sindicación”, término empleado en el artículo 42° de la Constitución Política para reconocer los derechos colectivos de los trabajadores del Estado, reconoce implícitamente que las organizaciones sindicales de trabajadores del sector público cuentan con el derecho fundamental a la negociación colectiva, con las restricciones señaladas en el artículo 42° de la Constitución Política.

Por otra parte, el fundamento 53 de la misma Sentencia, reafirma el deber que tiene el Estado de estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva entre las autoridades del sector público con las organizaciones sindicales de empleados públicos en cualesquiera las condiciones que se deseen pactar.

Asimismo, prescribe que, en el Perú, el derecho fundamental a la negociación colectiva de los servidores públicos, al igual que los demás derechos fundamentales, no son absolutos y están sujetos a límites. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.° 008-2005-PI/TC, 2005); estos límites serán las normas relativas al presupuesto público, es decir, aquellas normas que se encuentran contenidas en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política, los recursos públicos asignados equitativamente por el presupuesto público, y que el proyecto de ley de endeudamiento deberá equilibrar en su elaboración.

Esta información nos será de utilidad, dado que, señala el reconocimiento constitucional que tienen los servidores públicos a la negociación colectiva y el rol que deberá cumplir el estado de estimularla y fomentarla. Adicionalmente, hace énfasis en que dicho derecho se encuentra limitado por las normas referentes al presupuesto público estatal, por lo tanto, las negociaciones colectivas de los servidores públicos deberán efectuarse teniendo en cuenta el límite constitucional establecido en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política, los cuales, harán referencia al presupuesto equilibrado y equitativo, que estará contenido en el proyecto de ley que el Congreso de la República deberá aprobar, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se encuentran financiadas con recursos de los contribuyentes y de la Nación.

En la Sentencia N° 0003-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional señala como inconstitucional toda prohibición que se le realice a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público en materia de incremento de remuneraciones y/o beneficios de índole económica, cualquiera fuera su forma. Ello se justificaría, dado que, El concepto de condiciones de trabajo o empleo, al ser amplio, se encuentra sujeto a variaciones o modificaciones a través del tiempo. Es decir, se encontrará permitido que dentro de las condiciones de trabajo o empleo se encuentren condiciones económicas que permitan la negociación colectiva que tengan por objeto el aumento de remuneraciones.

Adicionalmente, en el fundamento 67 de la Sentencia se establece que los acuerdos que se pacten en la negociación colectiva de los trabajadores público deberán estar en conformidad con “las exigencias que demandan los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario, en particular, los principios de equilibrio y legalidad presupuestal”. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 0003-2013-PI/TC, 2015).

Por último, el fundamento 68 señala que la negociación colectiva de los trabajadores públicos que tengan por objeto el aumento de remuneraciones cuenta con un desarrollo insuficiente, y que dicha omisión legislativa acotada devendría en inconstitucional por contravenir los convenios 98 y 151 de la OIT, convenios que el Estado Peruano ha ratificado. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 0003-2013-PI/TC, 2015).

Esta Sentencia del Tribunal Constitucional nos servirá de antecedente, puesto que, señala que la negociación colectiva sobre materia remunerativa se encuentra dentro del concepto de "condiciones de trabajo" o "condiciones de empleo", siendo inconstitucional toda prohibición que se le imponga a la negociación colectiva de los trabajadores públicos respecto a esta materia; no obstante, ello no significa que se pueda llevar a cabo sin ningún límite, ya que, el resultado de la negociación colectiva no puede significar un exceso de gastos que genere un desbalance en el presupuesto público.

Por otra parte, este antecedente reafirmará la importancia de la presente investigación, dado que, señalará la deficiencia existente en la regulación de la negociación colectiva del sector público.

El Tribunal Constitucional establece en el fundamento 160 de la Sentencia N° 0025-2013-PI/TC. que, el margen de discrecionalidad empleada por el Estado para el diseño y ejecución del deber de fomento de la negociación colectiva. Es decir, no debe usarse para minimizar, vaciar o suprimir el contenido de este derecho, sino garantizar su cumplimiento; asimismo, surgirá con ello el deber de no obstaculizar o entorpecerlo, sino por el contrario, el deber debe estar dirigido a dictar medidas que puedan facilitar a los trabajadores a acceder a la negociación colectiva. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional menciona, que estos derechos pueden ser sometidos a ponderación.

Por otra parte, el fundamento 161 de la misma Sentencia establece en cuanto los principios de presupuesto público y proyecto presupuestal contenidos en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política respectivamente que, para un funcionamiento constitucional de presupuesto, los ingresos y gastos deberá estar debidamente balanceados para su ejecución a través del congreso en su respectivo año. Adicionalmente, se resalta el deber que tienen los demás sectores de cumplir con las limitaciones constitucionales presupuestales, a medida que ello signifique un costo para el Estado, tal es el caso de algunas condiciones de trabajo que se someten a negociación colectiva y que serán financiadas con el dinero de los contribuyentes. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 0025-2013-PI/TC, 2016)

Por último, el fundamento 165 señala que, una interpretación correcta de la negociación colectiva en el sector público será aquella que, pueda permitir o facultar a los trabajadores del Estado para que puedan entablar discusión sobre incrementos de remuneraciones o distintos conceptos de índole económica por medio de la negociación colectiva, siempre y cuando se garantice el respeto del principio de equilibrio presupuestal. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 0025-2013-PI/TC, 2016)

Esta Sentencia nos servirá como antecedente de la presente investigación, puesto que, nos señala que la discrecionalidad que emplea el estado para el fomento de la negociación colectiva no es absoluta, no puede utilizarse para restringir derechos, a menos que se haya hecho un test

de ponderación; nos servirá también, para tener en cuenta que lo peticionado en la negociación colectiva deberá ir en armonía y equilibrio con el presupuesto Estatal, siguiendo lo establecido en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política.

Por último, la información establecida en la Sentencia nos será de crucial importancia, ya que nos establece la correcta interpretación que se debe tener sobre la negociación colectiva de los servidores públicos.

1.1.2. Negociación Colectiva Estatal

Arce (2015) menciona que la negociación colectiva en el sector público es un derecho de configuración legal, es decir, es necesaria la existencia de una Ley que regule las instancias, las formas y los alcances de la negociación colectiva, atendiendo a los intereses de las organizaciones sindicales, a las fuentes de sus recursos y a las funciones que la Constitución asigna a las entidades públicas. Es por ello, que la regulación de la negociación colectiva en el sector público debe ser regulada por una norma independiente a la negociación colectiva del sector privado; puesto que, existirán diferencias, sobre todo en los aspectos remunerativos, en donde no se podría contemplar una regulación de manera igualitaria a las que se producen en el régimen laboral de las empresas privadas con sus trabajadores.

La presente investigación nos será de aporte; puesto que, señala que La negociación colectiva en el sector público se encuentra sometida al principio de legalidad, lo cual, hace imprescindible la existencia de una norma imponga los parámetros para la efectiva celebración de esta. Asimismo, es de suma importancia remarcar la existencia de un interés público de por medio que sujeta, pero no restringe a la celebración de la negociación colectiva en el sector público, ya que, al estar sometido a la ley de presupuesto anual tendrá que respetar ciertos principios que giran en torno al tesoro público.

Por su parte, Paul (2017), señala respecto a negociación colectiva en el sector público que, si bien es cierto, cuenta “en teoría” con algunas semejanzas con la negociación celebrada en el sector privado; es innegable remarcar la existencia de algunos elementos característicos inherentes a la negociación colectiva en el sector público que influyen en las condiciones y en los bienes materia de negociación. Una de las particularidades más relevante de la negociación colectiva en el sector público es la existencia del “tesoro público”, el cual, cumplirá la función de sustento y soporte en aquellas ceremonias; puesto que, el Estado será quien las financie a través de los fondos recaudados por medio del pago de tributos que el Estado impone en ejercicio de su poder impositivo y que los ciudadanos pagan en conformidad a su capacidad contributiva; aquellos fondos culminan por ser almacenados en el “tesoro público”. Por lo tanto, de allí surgirá la obligación por parte del Estado de observar el presupuesto estatal toda vez que se celebre negociaciones colectivas en el sector público, pues, existe Interés Público de por medio por ser dinero recaudado a los ciudadanos.

La presente investigación nos sirve como antecedente de la investigación, ya que, nos permite resaltar la importancia del “tesoro público” como característica fundamental en la negociación colectiva en el sector público; adicionalmente, nos deja por sentado que la negociación colectiva realizada por los sindicatos conformados por los trabajadores estatales no goza de plena libertad al momento de hacer uso de la autonomía de las voluntades; es decir, cuentan con determinadas restricciones cuando su negociación versa sobre incremento de remuneración o condiciones de trabajo de los trabajadores del estado. Esto se debe a la serie de normas y principios ligados al presupuesto público que se deberán observar, dado que, es el

Estado quién tendrá que velar por el Interés Público de todos los ciudadanos quienes son los que financian el mencionado “tesoro público”.

Por su parte, Mauri (2018) señala que, la negociación colectiva en el sector público es un derecho de configuración legal; es decir, debe existir una norma de rango de ley que la delimite y que fije los parámetros para su correcto procedimiento. Asimismo, será esta norma la que fije las condiciones necesarias para la celebración de la negociación colectiva, dado que, su ejercicio se encuentra supeditado a las materias y objeto (en sus justos y más estrictos términos) estipulados previamente en una norma por parte del legislador. Por otra parte, esta norma debe respetar la Constitución Política y los Tratados Internacionales del Trabajo, puesto que, lo que regulará son derechos constitucionalmente consagrados y cualquier vulneración devendría en inconstitucional.

La presente tesis nos servirá de aporte en los antecedentes del problema, puesto que, señala una de las más grandes características de la negociación colectiva en el sector público “de configuración legal”. Asimismo, se hace énfasis en la importancia de la existencia de una ley o norma de rango de ley que regule la materia; dado que, si no existiese, se les estaría causando un grave perjuicio a los trabajadores del sector público, puesto que, no podrían celebrar negociación colectiva y culminaría por socavar sus derechos fundamentales.

Ante ello, Canessa (2019) señala la existencia de determinadas diferencias entre la negociación colectiva celebrada por los trabajadores de la administración pública y la realizada por instituciones privadas. Adicionalmente, hace énfasis en que ello no significará una supresión arbitraria de derechos sindicales por parte del Estado a los trabajadores del sector público, sino más bien, será una adecuación al límite generado por el interés público que se deberá tener en cuenta al plasmar los convenios colectivos resultantes de las negociaciones colectivas con el Estado, puesto que, la negociación colectiva estatal se encuentra supeditada a los recursos económicos que el Estado dispone (tesoro público).

La presente investigación nos servirá de antecedente de estudio; dado que, nos esclarece que la negociación colectiva de los servidores públicos es aquel procedimiento pacífico de negociación sobre intereses económicos y políticos en las condiciones y/o relaciones laborales en el sector público. Se menciona que, la negociación colectiva en el sector público debe contar con una regulación distinta al sector privado; lo cual, no resulta ser una supresión de derechos colectivos, sino más bien, una distinción de parámetros puesto que, la negociación en torno aspectos económicos deberá estar comprendida en la ley presupuestal estatal.

A su vez, Valera (2020) en su investigación señala que, la negociación colectiva en el sector público cuenta con dos problemas particulares, en primer lugar, la existencia de estatutos aprobados por el congreso y que regulan de manera exhaustiva los derechos, deberes y condiciones del servicio, imposibilitando de esta manera la negociación colectiva; es decir, la negociación colectiva en el sector público al ser de “configuración legal” requiere una detallada regulación que muchas veces suele ser tan minuciosa que culmina por ser excesivamente limitadora, llegando a imposibilitar o restringir al mínimo la celebración de la negociación; por otra parte, la negociación colectiva celebrada por los sindicatos conformados por trabajadores del sector público encuentran una segunda traba en el sometimiento de las remuneraciones y otras condiciones de empleo de los trabajadores del estado al presupuesto público, el cual, debe aprobarse a través de ley por el Congreso de la República y controlarse por el Ministerio de Economía y Finanzas; por lo tanto, cada negociación que tenga como materia el aumento de

remuneraciones o mejoras de condiciones laborales, tienen que estar estrictamente contemplados en la ley anual de presupuesto que emana el Congreso de la República, asimismo, ese presupuesto deberá ser debidamente controlado y manejado por el MEF con la finalidad de que se les pueda destinar una parte de ese presupuesto a la satisfacción de las necesidades de los sindicatos estatales.

Esta investigación sirve como antecedente para fundamentar la necesaria existencia de una normativa que tipifique el adecuado procedimiento de la negociación colectiva que los trabajadores del sector público celebran para que el Estado como “ente empleador” pueda escuchar sus necesidades; no obstante, esto no significa que la regulación deba ser extremadamente restrictiva, puesto que, se estaría recayendo en lo inconstitucional por restringirla en vez de fomentarla tal como se consigna en los Tratados Internacionales y en la Constitución Política. poder conceder dichas peticiones con previo análisis con observancia de los principios del presupuesto público. Por otra parte, la ley de presupuesto público deberá ser emitida por el Congreso de la República y toda negociación que se realice sobre aumento de remuneraciones o condiciones laborales de los trabajadores públicos deberán ser contenidas en ese presupuesto, para después poder ser destinado a lo pactado en el convenio colectivo.

1.1.3. Principios Constitucionales

Por otro lado, Díaz (2017), en su tesis, menciona cuál sería la correcta interpretación del artículo 42° de la Constitución Política, señala que de ninguna forma debe interpretarse de manera restrictiva de derechos sindicales a los trabajadores del sector público, por lo que, se les estaría vulnerando derechos constitucionales consagrados en diversos tratados de la Organización Internacional del Trabajo. El autor concluye señalando que, la correcta interpretación que se deberá realizar del artículo 42° de nuestro texto fundamental será en observancia del principio de unidad, puesto que, los derechos colectivos de los trabajadores estatales siguen los patrones de complementariedad y se deben someter a ciertas normas de derecho interno referentes al presupuesto público.

Esta investigación nos sirve de antecedente en cuanto es utilizada para fundamentar el derecho inherente a las organizaciones sindicales del sector público a la negociación colectiva; puesto que, durante mucho tiempo como consecuencia de la redacción del artículo 42° de la Constitución Política se ha tenido una interpretación restrictiva y errónea sobre los derechos de sindicalización de los convenios colectivos del sector público. Es por ello, que durante mucho tiempo los sindicatos conformados por los trabajadores estatales se encontraban impedidos de celebrar negociación colectiva, a pesar de ser un derecho laboral fundamental; de allí la necesidad de la emisión de una norma que regule los parámetros para la correcta celebración de la negociación colectiva de los trabajadores públicos y que, a la vez, respete la Constitución Política y los Convenios Internacionales preestablecidos.

Por su parte Rivero (2017), menciona en su tesis, que la negociación colectiva en el sector público en materia remunerativa debe realizarse de forma anticipada con la finalidad de poder contemplarse en la formulación del proyecto presupuestal anual de la entidad pública; ello, con la finalidad de que el Ministerio de Economía y Finanzas pueda consolidar ese proyecto y por consiguiente, pueda estar en armonía con el principio de equilibrio presupuestal cuando el Congreso de la República apruebe dicho proyecto. Por otra parte, el principio de equilibrio presupuestal no solo hace alusión a la asignación equitativa de los recursos públicos, sino también a los criterios de eficiencia al momento de satisfacer las necesidades sociales básicas y de descentralización.

La presente investigación reforzará nuestros antecedentes del problema, dado que, significará una alternativa para la eficiencia de la negociación colectiva del sector público sobre materia remunerativa. Puesto que, la negociación colectiva sobre materia remunerativa deberá realizarse antes de la promulgación de la ley anual del presupuesto público, con la finalidad de que, una vez suscrito el convenio colectivo, pueda tenerse en cuenta en el formulario del proyecto de ley del presupuesto público y de esta forma, pueda ser aprobado por el congreso. Asimismo, esta alternativa significaría una medida viable en cuanto al respeto al principio de equilibrio presupuestal, ya que, el presupuesto que iría designado a las remuneraciones de los trabajadores se observaría de manera anticipada por el Ministerio de Economía y Finanzas; y posteriormente se comprendería en la ley anual del presupuesto público, satisfaciendo las necesidades de las organizaciones conformadas por trabajadores del sector público.

Asimismo, Oré (2017) menciona que, la negociación colectiva celebrada por los trabajadores del sector público cuenta una naturaleza distinta a la realizada por los trabajadores de instituciones privadas, puesto que, muy aparte de someterse al orden público y a las buenas costumbres, también tienen que hacerlo con las normas presupuestales que se fundan en los principios de equilibrio presupuestario o de estabilidad económica del Estado; es decir, la negociación colectiva en el sector público tiene que someterse a normas que van más allá que las normas imperativas referentes al orden público y a las buenas costumbres, adicionalmente, deberá estar sometida a las normas y principios del presupuesto público, dado que, existe un interés público de por medio que no permitirá que se retiren fondos del tesoro público de forma indiscriminada.

Esta investigación nos servirá como fundamento en cuanto señala que la negociación colectiva en el sector público se rige por ciertos parámetros que no solo se limitan a las normas imperativas de carácter laboral o al orden público y las buenas costumbres; sino también se debe someter a la ley presupuestal anual aprobada por el congreso regido por el principio de equilibrio o de estabilidad económica del Estado. Asimismo, es menester mencionar que se resalta la importancia del tesoro público como característica fundamental para el financiamiento de las mejoras en derechos o bienes materia de negociación.

1.2. Bases Teóricas:

Según Gómez (2018) cuando mencionamos “bases teóricas” estamos haciendo referencia a aquel desenvolvimiento de los aspectos de los temas, los cuales, contienen conceptos, aspectos y proposiciones que culminarán por constituir un punto de vista, así como también, un enfoque determinado, direccionado a explicar un problema planteado. (p. 4)

Es por ello, que para constituir nuestro “enfoque” que orientará el desarrollo de la problemática en la presente investigación, se ha creído conveniente considerar las siguientes bases teóricas:

1.2.1. Jerarquía Normativa

El derecho positivo desde una perspectiva general resulta ser un conjunto de normas jurídicas ordenadas y reglamentadas que tienen por finalidad garantizar el bien común. Es por ello, que no resulta extraño pensar que este conjunto de normas se encuentre ordenado siguiendo los parámetros fijados por una norma general que recoge derechos humanos transformándolos en fundamentales. Esta “Norma madre” fijará las bases que desembocará en una regulación que se irá especializando cada vez más siguiendo los lineamientos dejados por la norma antecesora; este complejo sistema ordenado y jerárquico de normas jurídicas es

conocido como “Jerarquía Normativa” y guarda su fundamento en el principio de subordinación escalonada, el cual, establece que la norma inferior es válida siempre y cuando hubiese sido creada por el órgano señalado como competente y mediante el determinado procedimiento previamente estipulado en la norma de rango superior. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 005-2003-AI/TC, 2003)

Según Montoya (2015) señala que el principio de Jerarquía Normativa se desarrolla utilizando de base al principio de “coherencia normativa”, es decir, las normas de inferior rango que sean emanadas por el órgano competente deberán encontrarse en plena armonía con las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. Es ese orden dinámico y escalonado que a través del procedimiento debidamente establecido por la norma de superior rango se emitirá en complementariedad con las normas con superioridad jerárquica.

Adicionalmente, García (2015) el principio de Jerarquía Normativa implica una subordinación de las normas de rango menor hacia la Constitución Política, puesto que, dichas normas deberán valorar y respetar lo consolidado en la Carta Magna, en función del orden público establecido en su redacción. Por otra parte, las normas jurídicas de menor rango sólo contarán con validez siempre y cuando no contravengan lo estipulado por la norma superior jerárquico, de allí nacerá la dependencia de las normas en forma escalonada y dinámica.

Por su parte, Rubio (2005) hace referencia al orden y el rango de las normas cuando define el Derecho como un sistema jerárquico de normas. Asimismo, señala que la norma suprema dará las bases a todo el resto del ordenamiento jurídico; seguirán las normas del segundo nivel, es decir, las normas con rango de legal; y luego, las distintas normas de carácter general emitidas por las entidades administrativas del Sector Público.

De lo anteriormente mencionado, se puede inferir que el principio de Jerarquía Normativa es un principio compuesto; dado que, muy aparte de ser un principio “complejo”, se encuentra conformado por cuatro principales subprincipios, los cuales son:

a) Principio de constitucionalidad

El principio de constitucionalidad o supremacía constitucional profesa que, las normas de rango constitucional priman y subordinan cualesquiera normas que componen el sistema, por lo que cuando existen conflicto formal o materialmente entre ellas, siempre se irán a aplicar las primeras. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 005-2003-AI/TC, 2003)

Según García (2010) una ley que cumpla con los requisitos de formalidad y sustancialidad se encontrará en situación óptima para integrarse al marco normativo constitucional; por lo que, dicha norma será coherente y fomentará armonía con las demás normas comprendidas en la Constitución Política.

Asimismo, Del Rosario (2011) la Constitución Política, al ser una norma fundante, se encuentra en el rango más alto del ordenamiento jurídico, será esta norma de la cual dependa la validez de todo acto jurídico que se celebren por los ciudadanos de un Estado democrático y constitucional, puesto que, existe una adecuación natural de las normas de inferior rango hacia ella, es por ello, que toda norma que llegase a alterar la armonía en el ordenamiento jurídico por no cumplir con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación, será considerada como inválida.

Además, Perot (2001) una norma será constitucional, siempre y cuando su proceso de creación respete los criterios y parámetros constitucionales fijados por las normas de rango constitucional que se encuentran establecidas de forma ordenada y armónica en la cúspide del

ordenamiento jurídico. Si la norma jurídica respeta aquellos parámetros, será considerada como una norma que ha sido emitida “regularmente”; es decir, será una norma que armoniza y encaja con las normas de rango constitucional satisfaciendo los requisitos impuestos por estas.

Adicionalmente, Del Rosario (2011) señala que el fundamento de la Supremacía Constitucional radica en que, la Constitución tiene la condición de ser un ordenamiento soberano, el cual, al ser una norma que está por encima de las demás, se le atribuye la potestad de calificar la validez o invalidez de las demás normas subordinadas. De esta manera, la Constitución será la norma suprema, puesto que, es el resultado del poder constituyente, el cual cumplió su labor creadora y posteriormente desapareció.

Del mismo modo, Petzold (2012) menciona que, el ordenamiento jurídico, es la Constitución Política la norma suprema que le da fundamento y sustento; pues, de esta se desencadenará la producción escalonada de todas las normas de inferior rango que irán ocupando de forma ordenada y de manera decreciente un lugar en el marco normativo.

En conformidad con ello, Montoya (2015) señala que una norma constitucional es aquella que guarda armonía con las demás normas que ocupan un determinado lugar en el rango constitucional del marco normativo. Asimismo, serán las normas que se encuentren en inferioridad jerárquica las que deberán seguir los lineamientos dejados por las normas situadas en la cumbre del ordenamiento jurídico; de lo contrario, se atentarán con la jerarquía normativa y como consecuencia, se deberá someter dicha norma a un proceso de inconstitucionalidad con la finalidad de poder modificarla o derogarla, según fuese el caso.

Por su parte, Monroy (2005) hace referencia al principio de jerarquía normativa en cuanto señala que, la constitucionalidad de una norma se encuentra en la relación de respeto existente entre dicha norma con las normas de rango constitucional, puesto que, serán estas quienes le otorguen una razón de ser a todas las normas de inferior rango jerárquico. Es por ello, que tanto los poderes públicos, como las autoridades, se encontrarán sometidos a la Constitución Política y a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Significando de esta manera que, toda infracción que se cometiese vulnerando lo consolidado en las normas de rango constitucional devendría en antijurídica; lo cual, daría nacimiento a la obligación por parte del Tribunal Constitucional de declararla inconstitucional para que de esta forma el Congreso de la República pueda derogada mediante la emisión de una Ley.

En ese mismo orden de ideas, Huerta (2003) explica que, La constitucionalidad de una norma es el resultado de la coherencia existente con la norma suprema; lo cual, usualmente se verifica en la adecuación a las reglas procedimentales y de competencia, o en la elaboración de normas secundarias cuyos contenidos coordinen con los constitucionales en la medida en que no vulneren, restrinjan o impidan el ejercicio de derechos fundamentales.

b) Principio de legalidad

El principio de legalidad señala el carácter de sujeción hacia la ley y a aquellas normas de similar jerarquía. De esta manera, será una condición para la validez de las normas que se encuentren en rango inferior. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 005-2003-AI/TC, 2003); esta supremacía se encuentra estipulada en el art 51º de la Carta Magna, el cual, dispone que después de la Constitución, es la Ley la que prevalece sobre toda norma que se encuentre en inferioridad jerárquica. Por lo tanto, el principio de legalidad significaría aquel respeto a los lineamientos que las normas de inferior rango deben tener a la ley o a la norma con rango de ley, puesto que, es esta norma la que se encontrará en superioridad jerárquica por ser la predecesora directa de la norma de rango constitucional.

Por otra parte, el principio de legalidad significa una barrera para el ejercicio absoluto del poder, puesto que, toda actividad que los funcionarios públicos o servidores públicos realicen, siempre deberá estar debidamente fundada y motivada de manera puntual en una ley y citar los artículos que la habilitan. Así es como principio de legalidad se materializa, consiste en obediencia de las normas a lo que la ley señale. (Morales, 2019)

Ante ello, Rey (2002) complementa señalando que el principio de legalidad debe ser entendido como aquel principio que establece que la elaboración de normas jurídicas de inferiores rangos debe realizarse de acuerdo con los órganos y procedimientos preestablecidos por la Constitución de cada país, dado que, en él deberán ajustar su actuación de la manera más estricta las autoridades.

c) Principio de subordinación subsidiaria

El principio señala que existirá una relación de subordinación en cuanto a las normas que integran el marco normativo, la ley será quien predomine sobre el reglamento, etc. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 005-2003-AI/TC, 2003); por lo tanto, se establecerá el orden jerárquico de las normas que se encontrarán por debajo del rango legal.

Adicionalmente, García (2015) señala que esta subordinación se fundamenta en que la norma inferior jerárquica encuentra en la norma superior la razón de su validez; es decir, una norma de rango reglamentario será válida siempre y cuando la norma de rango de ley que la sustente lo sea, además, la norma de menor jerarquía obtiene ese rasgo siempre que cumpla con los requisitos de ser emanada por el órgano establecido para ello y siguiendo el procedimiento que la norma mejor posicionada en la pirámide normativa haya establecido para ella. Por lo tanto, si la norma de rango reglamentario hubiese sido emanada por un órgano incompetente, padecería de un causal de inconstitucionalidad, por lo tanto, no sería una norma válida.

d) Principio de jerarquía funcional en el órgano legislativo

Este principio promulga que, en caso de no existir un establecimiento de competencia, la norma que primará será la producida por el órgano o funcionario de rango superior. Asimismo, es preferente que su aplicación se dé dentro de un organismo público. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.º 005-2003-AI/TC, 2003); es decir, aquel principio nos fija en el supuesto de inexistencia de asignación específica de competencia y culmina por señalar que prima la norma producida por la autoridad u órgano de rango superior.

Según García (2014) de existir conflictos de normas ocasionados por no haber determinado de manera específica su competencia, primará la norma emanada por el órgano legiferante que se encuentre en superioridad jerárquica. Su aplicación se efectúa preferentemente hacia el interior de un organismo; en este mismo orden de ideas, Constitución prevalecería sobre toda norma legal; la ley, prevalecería sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.

1.2.2. Peculiaridades en la regulación (Derecho Administrativo vs. Derecho Laboral)

La presente base teórica tendrá por objetivo definir el concepto de la naturaleza de la negociación colectiva en el sector público basándonos en conceptos de autores que se han establecido tanto en libros, revistas jurídicas o en la norma. Asimismo, la presente teoría tratará de determinar qué la rama del derecho será la que regule las características y el contenido de la negociación colectiva en el sector público.

a) Posición administrativista o dualista

Según Soares (2020) Esta teoría señala que toda relación jurídica ligada a la regulación de los funcionarios públicos es netamente competencia del derecho administrativo. Es decir, la negociación colectiva en el sector público pasaría de ser un derecho constitucional regulado por el Derecho Laboral, a ser sometido estrictamente al Derecho Administrativo. Ello, culminaría por circunscribir derechos colectivos inherentes a los trabajadores del Estado al acto administrativo por estar ante un interés general de la nación.

Adicionalmente, señala que la teoría administrativista significa una separación radical de las dos disciplinas (Administrativo y Laboral); para después someter a la laboral ante la Administrativa llegando inclusive a absorberla y regular de esta manera las relaciones jurídicas que tengan al estado como sujeto involucrado, de allí su denominación “Dualista”.

b) Posiciones laboristas

La teoría laboralista, en contraposición a la teoría administrativista o dualista, señala que al no haber diferencias sustanciales en las prestaciones de servicios que se realizan en los ámbitos públicos y privados, podría haber legislación que englobe a ambas. (Soares, 2020, pp. 200-201); es decir, esta teoría promulga una similitud en cuanto las relaciones laborales en el sector público como en el privado, por ambos ser derechos fundamentales; por lo tanto, debe existir una regulación similar en ambos supuestos. De haber diferencias en las relaciones laborales, la reglamentación se irá adecuando, dado que, existen particularidades de las relaciones laborales que pueden generar exigencias en la regulación que permitan normatividades independientes para cada sector o ámbito. Por lo tanto, se justifica la existencia de una regulación íntegra que regule la rama de los trabajadores del sector estatal. (Soares, 2020, p. 201)

Adicionalmente, Arévalo (2018) señala que el procedimiento de negociación colectiva es aquel derecho constitucionalmente reconocido a los trabajadores, por el cual un empleador o un grupo de empleadores y una organización sindical o grupos de organizaciones sindicales, en uso de su autonomía colectiva, negocian en base a intereses sobre incrementos remunerativos, condiciones de trabajo, y otros beneficios de carácter laboral.

Por su parte, Torada (2018) señala que la negociación colectiva es aquel procedimiento en el cual, la organización de trabajadores haciendo uso de una de las atribuciones constitucionales inherentes a la libertad sindical, pretenderán negociar sobre beneficios y mejoras tanto económicas y/o políticas en las condiciones laborales, haciendo uso de la autonomía de las voluntades con el empleador. Ello, con la finalidad de que, a través de este método autocompositivo de resolución de conflictos debidamente reglamentado se pueda llegar a pactar un acuerdo en cuanto mejoras en las condiciones laborales o remunerativas, mejoras que se plasmarán en forma de contrato o convenio colectivo.

Ante ello, Blume (2015) menciona que, existen puntuales diferencias entre la negociación colectiva del sector estatal con el del sector privado, de allí la necesidad de una legislación independiente que satisfaga las necesidades de la negociación colectiva de los servidores públicos. A pesar de que sea un derecho fundamental inherente a los trabajadores, existen diferencias en cuanto los márgenes de negociación que no podrían cubrirse con una sola legislación que abarque tanto el sector público como el privado. Por lo tanto, será necesario una regulación independiente que se centre en la especialización de la relación existente en el empleo público, fundada en el influjo del interés público.

Por otra parte, Ledesma (2020) señala que la negociación colectiva en ese sector debe ser armonizada con los principios que la carta magna establece y que rigen sobre el presupuesto público de la república. Ello, en razón que, mientras en una negociación colectiva en el sector privado se tienen a la mano elementos como las finanzas de una empresa o grupo de empresas, en el sector público, existen factores como el “interés general de la nación”, el cual, será representado por la economía y las finanzas del Estado.

c) Teorías mixtas

La teoría mixta promueve la existencia de una sola regulación para las relaciones jurídicas existentes entre los trabajadores y el estado, de allí nace la denominación “derecho general del trabajo”. Según Soares (2020) esta teoría pretende un derecho erga omnes que sea aplicable tanto a trabajadores públicos como privados. (p. 201); es decir, se trata de promover una regulación general que establezca los parámetros de las relaciones laborales tanto en el ámbito público como en el privado, lo cual, comprendería también los aspectos concernientes a la libertad sindical como el derecho a constituirse en una organización sindical, el derecho a la negociación colectiva y a la huelga.

2. Materiales y Métodos

El presente artículo científico se encuentra comprendido dentro del tipo de investigación documental, teórica o bibliográfica, puesto que, tiene en cuenta el análisis de su objeto de estudio a la luz de las bases teóricas y las bases conceptuales, las cuales profundizan en los contenidos encontrados en fuentes bibliográficas, tanto en físico como en virtual, en libros, revistas científicas y diversas tesis, normas jurídicas y otros materiales escritos.

En consecuencia, en la presente investigación no se registra única y literalmente los datos encontrados en las fuentes bibliográficas, sino que se reflexiona y se interpreta en bases a ellos, con un enfoque crítico, de tal manera que se generan nuevos conocimientos.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Evolución histórica de la Negociación Colectiva del Sector Público

3.1.1. Correcta interpretación del artículo 42° de la Constitución Política

La redacción del artículo 42° de la Constitución Política ha generado controversias en la correcta interpretación del texto jurídico, dado que, a simple vista pareciese que se le está excluyendo el derecho a la negociación colectiva a los servidores públicos.

Asimismo, el artículo de la carta magna prescribe que se les reconocerá a los servidores públicos los derechos de sindicación y de la huelga, obviando la mención literal del derecho a la negociación colectiva, como sí se establece en el artículo 28° de la Carta Magna. Ello, resultaría de crucial relevancia, puesto que, el Tribunal Constitucional ha tenido la necesidad de pronunciarse en diversas sentencias señalando la correspondencia existente entre la negociación colectiva y las Organizaciones Sindicales de trabajadores del sector público.

Siendo así, que en el fundamento 52. de la Sentencia N. ° 008-2005-PI/TC. se puede apreciar cuál sería la correcta interpretación de lo estipulado en el artículo 42° de la Constitución Política; ya que, se establece que el derecho a sindicación que ostentan las

Organizaciones Sindicales de servidores públicos comprende al derecho de negociación colectiva, dejando por sentado de esta manera que, el no hacer mención expresa del derecho fundamental no significaría una exclusión, debido que, en el artículo 28° ya se habría reconocido el derecho inherente a la libertad sindical de los trabajadores sin distinción.

De esta manera, la interpretación de dichos artículos se realiza en conformidad con el principio de Unidad de la Constitución, el cual, según el fundamento 12. de la Sentencia N. ° 5854-2005-PA/TC, la Constitución Política deberá entenderse como un “todo” armónico y sistemático, puesto que, nuestra Carta Magna organiza el sistema jurídico en conjunto.

3.1.2. Posibilidad de negociar en materia de remuneraciones (Caso Ley de Presupuesto y Ley de Servicio civil)

Si bien es cierto, la Constitución Política reconoce el derecho a negociación colectiva de las Organizaciones Sindicales de servidores públicos, dicho derecho fundamental ha sufrido a través del tiempo, ciertas restricciones en el objeto materia de negociación.

Ello, se puede evidenciar en los Casos Ley de Presupuesto Público (Ley 30281) y Ley del Servicio Civil (Ley 30057), que figuran en las Sentencias N° 0003-2013-PI/TC y N° 0025-2013-PI/TC respectivamente. En las mencionadas jurisprudencias del Tribunal Constitucional se pueden apreciar las restricciones a la negociación colectiva de los servidores públicos que tenían por objeto el incremento de remuneraciones; dichas restricciones se encontraban estipuladas en las disposiciones de las respectivas Leyes anteriormente mencionadas.

Siendo de esta manera, que el artículo 6° de la Ley de Presupuesto Público establecía la imposibilidad de negociar sobre cualquier concepto económico o de aumento de remuneraciones, cualquiera sea su modalidad, forma, mecanismo, periodicidad y fuente proveniente de su financiamiento. (Tribunal Constitucional, Sentencia N.° 0003-2013-PI/TC, 2015); por otra parte, la Ley del Servicio Civil establecía una gama de artículos que prohibían la negociación colectiva sobre condiciones económicas.

El Tribunal Constitucional culminó por señalar la inconstitucionalidad de dichas restricciones o prohibiciones de negociación colectiva que tenían por objeto el aumento de remuneraciones, puesto que, determinaría que las “condiciones económicas” se encuentran dentro del concepto “condiciones de trabajo o empleo”, que es el eventual objeto materia de negociación. Ello ocasionaría el surgimiento del deber por parte del Estado de fomentar de manera eficiente la negociación colectiva sobre condiciones o conceptos económicos en el sector estatal.

3.1.3. Necesidad de una regulación íntegra y de aplicación general de la Negociación Colectiva del Sector Público

El Tribunal Constitucional, después de declarar inconstitucional las disposiciones que establecían prohibiciones en la negociación colectiva de los servidores públicos que tenían por objeto condiciones económicas que se encontraban contenidas en la Ley de Presupuesto Público y en la Ley del Servicio Civil, exhortó al Congreso de la República para que elaborase la legislación correspondiente en conformidad con lo establecido en sus respectivas Sentencias.

La decisión del Tribunal fue motivada por la insuficiente legislación existente en la regulación de la negociación colectiva de los servidores públicos, que hacía devenir en inconstitucional su negociación colectiva. Asimismo, en la Sentencia N. ° 0025-2013-PI/TC se señaló que, dicha omisión legislativa constituía un incumplimiento de las obligaciones

internacionales que al Estado peruano se le impuso al momento de ratificar los Convenios de la OIT 98 y 151, así como también resultaría vulnerar la Constitución Política por omitir dicho deber. Fue por ello, que el Tribunal declaró la existencia de una situación de hecho inconstitucional causada de la inacción legislativa por parte del Estado.

Por lo tanto, surgió el derecho por parte de los servidores públicos, de contar con una legislación que regule su negociación colectiva de manera íntegra y que se aplique a todos los regímenes laborales existentes en el sector público; derecho que se intentó satisfacer nefastamente con el derogado Decreto de Urgencia N° 014-2020, y que hasta el día 2 de mayo del año 2021 se llegó a cubrir casi en su totalidad con la promulgación de la Ley N° 31188.

3.1.4. Inconstitucionalidad de la Ley N° 31188

a) Observancia al principio de equilibrio presupuestal

La Constitución Política, en el artículo 78° estipula el deber por parte del Estado de garantizar que el proyecto presupuestal deba encontrarse efectivamente equilibrado. Asimismo, La Sentencia N° 004-2004-CC/TC, en cuanto al Equilibrio Presupuestal establece que “el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país”. (fundamento 9.4); Es decir, el principio dispone que se garantice el equilibrio en el proyecto de presupuesto que se aprueba anualmente a través del Congreso de la República, para que de esta manera no exista un desbalance en endeudamiento del Estado que pueda repercutir desproporcionalmente en el Tesoro Público.

Será deber del Estado, velar para que el proyecto de presupuesto anual sea proporcional a los recursos con los que cuenta, para que de esta forma no vulnere el equilibrio presupuestal que se hace referencia en el artículo 78° de la Constitución Política. Este deber entonces, deberá comprender ciertos mecanismos o medidas para el cumplimiento de dicho fin, medidas que deberán respetar los demás derechos fundamentales consignados en la Constitución Política y los Tratados Internacionales. Tal como se establece en la Sentencia N. ° 0025-2013-PI/TC, en donde se señala que, si bien el endeudamiento público es la forma mediante el cual el Estado se financia, ello en ningún momento implica que se pueda llevar a cabo sin tener consciencia de los límites establecidos por la Constitución Política, aun cuando las demandas sociales exijan al Estado la obligación de cubrir sus necesidades.

Lo anteriormente mencionado adquiere relevancia, puesto que, en el artículo 14° de la Ley N° 31188, se habilita a las Organizaciones Sindicales para que puedan exigir a la parte empleadora toda la información que crean pertinente para poder comenzar con el procedimiento de negociación colectiva; adicionalmente, culmina señalando una serie de documentos que el Estado tendrá obligación de proporcionar de forma transparente y previa.

Será esta gama de documentos que se deberán suministrar a la Organización Sindical en un plazo de (20) días después de solicitarse, bajo responsabilidad, los que no garantizarán una negociación colectiva que respete el equilibrio presupuestal, puesto que, al ser numerosos y ninguno destacar por encima de otros, habrán documentos de relevante importancia que reflejen la situación económica financiera del Estado que podrán ser obviados al momento de la elaboración del proyecto de convenio colectivo, pudiendo causar disyuntivas en trato directo de la negociación colectiva y culminar acudiendo a la vía arbitral con la expectativa de que no se vulnere el equilibrio presupuestal en el laudo arbitral. Asimismo, es importante resaltar que en el artículo 19°.4 de la Ley N° 31188 se dispondrá que, para poder impugnar el laudo arbitral, es necesario que este se esté ejecutando, vulnerando de esta manera el Principio de Equilibrio

Presupuestal en caso de existir una desproporcionalidad en el presupuesto establecido en este mismo.

Es por ello, que es necesario que el documento que refleje la situación económica financiera del Estado, deba contar con carácter que permita orientar la elaboración de las cláusulas del proyecto del convenio colectivo, el trato directo en la negociación, el arbitraje y garantizar de una forma más eficiente que no se vulnerará el principio del equilibrio presupuestal. Asimismo, es importante no confundir el carácter del documento que orientará la negociación colectiva y garantizará el equilibrio presupuestal con un carácter impositivo; puesto que, de ser así estaríamos ante un acto de injerencia que atentaría con la negociación libre y voluntaria, contraviniendo lo estipulado en el Convenio 151 de la OIT, pues se reconoce que “Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.”. (artículo 5° núm. 2).

Por otra parte, es importante recalcar que somos conscientes que la problemática existente con el ya derogado Decreto de Urgencia N° 014-2020 respecto al Informe Económico Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas fue el carácter de sujeción que tenía sobre la negociación colectiva de los servidores públicos, ello culminaba por atentar con el principio de negociación libre y voluntaria y el principio de no injerencia; puesto que, subordinaba a la negociación colectiva a lo que señalara el MEF en su Informe sin posibilidad de observar o contradecir lo estipulado.

Es por ello, que el carácter que deberá tomar el documento que refleje la situación económica financiera del Estado sea “referencial”. De esta manera, se podrá orientar la negociación colectiva y el arbitraje, a fin de garantizar el equilibrio presupuestal al momento de integrar el convenio colectivo al proyecto de presupuesto público; sin incurrir en un acto impositivo por parte del Estado que sujete la Negociación Colectiva del Sector Estatal. Así se podrá garantizar que los trabajadores del sector estatal tomarán en cuenta la situación económica financiera del Estado al momento de la elaboración del proyecto de convenio colectivo, que los árbitros la tomarán en cuenta al momento de emitir el laudo arbitral y el respeto de la Constitución Política.

Ello, en conformidad con la adecuada y razonable interpretación de la negociación colectiva en el sector público constitucional que establece la Sentencia N° 0003-2013-PI/TC, en donde se señala que la razonable y adecuada interpretación de los artículos 28°, 42°, 77° y 78° de la Constitución Política, y de los convenios 98 y 151 de la OIT, será que la negociación colectiva en el Sector Público se podrá discutir sobre condiciones económicas e incremento de presupuesto, siempre y cuando se respeten los principios de equilibrio y legalidad presupuestales.

Por lo tanto, si se pretende que el Estado asegure bajo responsabilidad, que en la negociación colectiva, sea el responsable de garantizar la viabilidad presupuestal para la ejecución de acuerdos adoptados, tal y como se dispone en el artículo 10° de la Ley N° 31188, entonces será de crucial importancia que los Organizaciones Sindicales tomen en cuenta de manera referencial el documento que refleje la situación económica financiera del Estado para la orientación de la elaboración de las cláusulas del proyecto del convenio colectivo y el arbitraje, y no quede como un documento más dentro de una de una larga lista abierta de documentos que los trabajadores y el árbitro puedan obviar o reemplazar.

3.2. Mejoras para la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

3.2.1. Soporte presupuestario para la suscripción del convenio colectivo

Después de determinar la existencia de un aspecto que podrá generar situaciones en donde el principio de equilibrio presupuestal se verá soslayado, surge la necesidad de implementar la mejora en la Ley N° 31188 para evitar que la negociación colectiva de los trabajadores estatales pueda devenir en inconstitucional por no tener en cuenta la situación económica financiera del Estado al momento de suscribir el convenio colectivo o laudo arbitral.

Siendo de esta manera, la mejora que se deberá implementar tendrá que respetar los Convenios 98 y 151 de la OIT, en cuanto se prohíba todo acto de injerencia en la negociación colectiva, es decir, deberá guardar armonía con lo establecido en el Convenio 98 y 151 de la OIT en cuanto señalen la protección que tendrán las organizaciones de trabajadores en contra de todo acto de injerencia por parte del Estado. (artículo 5° inc. 2); por lo tanto, la norma constitucional atribuirá a las Organizaciones Sindicales de Trabajadores Públicos una protección contra los actos destinados a sujetar o subordinar de alguna forma a la negociación colectiva de los trabajadores estatales. (artículo 5° inc. 3). Es por ello, que el Estado se encontrará impedido de realizar actos que culminen por sujetar y/o restringir la Autonomía Colectiva de las Organizaciones Sindicales, asimismo, no podrá restringir o prohibir las atribuciones concernientes a su constitución, funcionamiento o administración de cada una de ellas.

Adicionalmente, la modificación que se deberá realizar tendrá garantizar lo previsto en el artículo 78° de la Constitución Política. Ante ello, la Sentencia 0025-2013-PI/TC establece que, en el elemento presupuestario se debe cumplir la función que la Constitución Política le impone, en el cual es de consignar los ingresos y los gastos debidamente balanceados para su posterior ejecución en el año que le corresponda. Es deber del Estado respetar todos los límites que constitucionalmente establecidos, dicho deber comprende a todos los ámbitos estatales y todas las medidas que signifiquen un costo para el Estado, entre ellas, aquellas condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores del Estado, puesto que, dichas necesidades serán financiadas con el presupuesto obtenido por los contribuyentes.

De allí radica la importancia de tener en cuenta a la situación financiera del Estado al momento de la realización de la negociación colectiva en el sector estatal, puesto que, será un documento que orientará la elaboración de las cláusulas del proyecto de convenio colectivo, para que, cuando llegue a suscribirse y posteriormente incorporarse al proyecto de presupuesto no signifique un desbalance o desequilibrio para la ejecución presupuestal.

a) Informe económico financiero del MEF

Una vez señalada la importancia de tener en cuenta la situación económica financiera en las negociaciones colectivas celebradas en el sector público, es necesario analizar a la entidad a quien se le atribuye la facultad de velar por el presupuesto del sector público.

Será el Decreto Legislativo N° 183 quien establecerá como competente de tal asunto al Ministerio de Economía y Finanzas, a la vez que señala “Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional”. (artículo 5°); asimismo, en el artículo 49°. I del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, referente a

las funciones de la Oficina de Presupuesto, se habilita al Ministerio para emitir informes de disponibilidad presupuestaria.

De esta manera, cuando la Organización Sindical requiera la información pertinente para los preparativos de la negociación colectiva, podrá solicitar el Informe Económico Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas (desde ahora Informe del MEF), el cual deberá señalar la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la disponibilidad presupuestaria y su proyección, así como una recomendación de lo máximo negociable. Dicho documento será emitido respetando los plazos establecidos por la Ley N° 31188; asimismo, contará con carácter referencial, es decir, será un documento que tendrá mayor relevancia sobre los demás documentos que el Estado deberá suministrar a la Organización Sindical, lo suficiente como para que la Organización Sindical y el Tribunal Arbitral lo tengan en cuenta para la orientación en la elaboración de las cláusulas del proyecto del convenio colectivo o suscripción de Laudo arbitral, sin que ello signifique una imposición que subordine en los trabajadores.

En conformidad con ello, es importante resaltar lo señalado por la Razón de Relatoría que figura en el Exp 00003-2020-PI/TC, Sentencia que en un primer momento analizaba la inconstitucionalidad del derogado Decreto de Urgencia 014-2020, “Por ello, desde esta perspectiva, este Tribunal no advierte que la expedición de un informe económico a cargo del MEF y su consideración por las partes durante el proceso de negociación colectiva sea per se inconstitucional”. (fundamento 44); Es decir, el otorgar el carácter “referencial” al Informe del MEF es constitucional, puesto que, solo se pretende que el Informe adquiera la relevancia suficiente como para que se considere en los procesos de negociación colectiva y arbitraje, de esta manera se podrá garantizar de una manera más eficiente que el principio de Equilibrio Presupuestal consignado en el artículo 78° de la Constitución Política no será vulnerado.

3.2.2. Beneficios del Carácter referencial del Informe del MEF

a) En el Proyecto de convenio colectivo

Como se hizo mención en la presente investigación, el artículo 14° de la Ley N° 31188 impondrá el deber al Estado de suministrar a petición de la Organización Sindical dentro, y de los 90 días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, de no existir un convenio colectivo anterior, la gama de documentos que en mismo artículo se detalla y todos los que resulten pertinentes para la elaboración del proyecto de convenio colectivo.

Si bien es cierto, ello garantizaría el acceso rápido y eficiente a la información relevante para elaborar el proyecto de convenio colectivo, puesto que, en el mismo artículo establece un plazo de veinte (20) días como máximo para que la entidad suministre la información a los trabajadores, bajo responsabilidad. No obstante, ello no garantiza que el proyecto de convenio colectivo se elaborará correctamente, respetando el principio de equilibrio presupuestal, dado que, la Ley solamente se limita a enumerar una gama de documentos que el Estado deberá poner a disposición de las Organizaciones Sindicales, sin pronunciarse sobre la importancia de tener en cuenta la situación económica financiera del Estado para la negociación colectiva en el sector público. Ello ocasionaría que, en algunos casos, los proyectos de convenio colectivo sean elaborados sin tener en cuenta dicha información referente al presupuesto público, es decir, terminen siendo elaborados con demás documentación que sustituya u obvie esta información tan relevante para el Estado.

Será entonces, el Informe del MEF quien al tener el carácter de “referencial” podrá orientar en la elaboración de los proyectos de convenio colectivo a todas las Organizaciones Sindicales,

evitando en la mayoría de los casos que se corra el riesgo de excederse del presupuesto público que se les puede asignar para cubrir sus pretensiones en conformidad al principio de equilibrio presupuestal. Asimismo, el Informe será beneficioso, puesto que, la información que se le plasmará resultará ser muy completa, tal y como ha quedado detallado en el anterior apartado de la presente investigación.

Asimismo, en el Informe del MEF se plasmará una “recomendación de lo máximo negociable” en la negociación colectiva del sector público, ello para efectos de hacer más eficiente la orientación en la formulación del proyecto de convenio colectivo, sin que ello signifique una vulneración de derechos colectivos. Puesto que, en conformidad con lo establecido en Razón de Relatoría que figura en el Exp 00003-2020-PI/TC, se puede considerar una medida legítima el establecer el máximo negociable al derecho de la negociación colectiva del sector público, siempre y cuando se materialice conforme a los principios y exigencias presupuestarios establecidos en la Constitución Política.

Por lo tanto, a pesar que el “máximo negociable” que se estipulará en el Informe del MEF sea solo una “recomendación”, no existirá inconveniente en que se le otorgue dicha atribución al Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que, de esta forma se orientaría a los trabajadores a que sus propuestas respeten los principios referentes al presupuesto público.

b) En la negociación colectiva

Tal como se señaló en la presente investigación, es de suma importancia que los proyectos de convenio colectivo tengan en cuenta la situación económica financiera del Estado al momento de su elaboración, puesto que, de esta manera se garantizará que no existirá desequilibrio alguno al momento de incorporar el convenio colectivo o laudo arbitral al proyecto de presupuesto.

Siendo de esta manera, que el carácter referencial del Informe del MEF no solamente resultará beneficioso en la etapa inicial de la negociación colectiva, sino también, en el trato directo. Ello se puede inferir, dado que, el proyecto de convenio colectivo, al estar presupuestalmente balanceado gracias a la orientación del Informe Económico, facilitará a las partes inmersas en la negociación colectiva de poder llegar a un acuerdo en el trato directo, evitando los inconvenientes ocasionados por las disyuntivas que conlleva no tomar en cuenta el presupuesto público en la elaboración del proyecto de convenio colectivo por parte de los trabajadores. De este modo, el Estado estaría “fomentando la negociación colectiva” tal como el artículo 28°.2 de la Constitución Política le impone; puesto que, al otorgarle la calidad de “referencial” al Informe del Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado estaría estableciendo una medida que permite fomentar la suscripción de convenios colectivos en el trato directo.

De esta forma, el Estado estaría cumpliendo con la labor de fomento en conformidad con lo establecido en la Sentencia N° 0025-2013-PI/TC, en cuanto se establece que “el Estado debe realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva, pudiendo otorgar determinado "plus de tutela" cuando ésta sea la única vía para hacer posible la negociación colectiva". (fundamento 149)

c) Proceso y laudo arbitral

El carácter referencial del Informe del MEF permitirá que en el proceso del arbitraje se garantice el respeto al principio de equilibrio presupuestal consignado en el artículo 78° de la Constitución Política; puesto que, al ser un documento en donde se plasme la situación

económica financiera del Estado, cumplirá la misma función que en la elaboración del proyecto de convenio colectivo y el trato directo de la negociación colectiva, es decir, la función de “orientar”, en este caso, al Tribunal Fiscal para que pueda emitir un Laudo Arbitral que no vulnere los principios referentes al presupuesto público.

Si bien es cierto, con el carácter “referencial” del Informe Económico Financiero se reduce a una gran escala la probabilidad de que no se suscriba convenio colectivo en el trato directo de la negociación colectiva, es necesario tener en cuenta que el artículo 13° d. de la Ley N° 31188 faculta a las partes para después de agotada la vía conciliatoria por no existir acuerdo en el trato directo de la negociación colectiva, puedan iniciar el proceso arbitral potestativo, el cual deberá concluir el 30 de junio con una Provisión Cautelar o Laudo Arbitral. Es por ello, que surge la necesidad de garantizar que en el proceso arbitral se tendrá en cuenta la situación económica financiera del Estado, más aún, si en la misma Ley se señala que, para poder impugnar el Laudo Arbitral, será necesario que primero se esté ejecutando:

El incumplimiento en la ejecución del laudo inhabilita al empleador a impugnar un laudo o a continuar el procedimiento iniciado si durante el proceso se verifica tal hecho, para lo cual la parte sindical podrá deducir en cualquier etapa del proceso la excepción por incumplimiento de laudo. (artículo 19°.4)

Dicho artículo tiene la finalidad de garantizar que los trabajadores del sector estatal gozarán inmediatamente de los derechos adquiridos fruto del arbitraje potestativo sin que los efectos queden suspendidos cuando una de las partes opte por impugnar el Laudo Arbitral. Ello podría ocasionar que en los casos donde el Laudo Arbitral sea inconstitucional por no tomar en cuenta la situación económica financiera del Estado, sean incorporados ipso facto al proyecto de presupuesto, generando de esta manera, un desequilibrio que atentaría con el artículo 78° de la Constitución Política.

Por lo tanto, será de suma importancia que en el proceso del arbitraje potestativo como método de resolución de conflicto en caso de falta de acuerdo en el trato directo de la negociación colectiva y la conciliación, se tome en cuenta el carácter “referencial” que en la presente investigación se propone que se le otorgue al Informe del MEF. Lo cual, será una medida dentro de los parámetros de lo constitucional que garantizará eficientemente que la situación económica financiera del Estado se tome en cuenta cuando se emita el Laudo Arbitral.

3.3. Proyecto de Ley que modifica la Ley N°. 31188

De acuerdo al análisis realizado en la presente investigación, se plantea modificar el artículo 14° de la Ley N° 31188: Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, el cual, actualmente se encuentra prescrito de la siguiente manera:

Artículo 14. Derecho de información

Para el proceso de negociación colectiva, la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, y dentro de los 90 días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, en caso de no existir un convenio colectivo anterior, tiene la obligación de proporcionar en forma previa y con transparencia, la información necesaria que 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 de solicitada, bajo responsabilidad.

Tras la modificatoria a implementar, se menciona expresamente al Informe del MEF. Asimismo, se le otorga el carácter de “referencial” para la elaboración del proyecto del convenio colectivo, trato directo en la negociación colectiva y para la emisión del Laudo Arbitral. Asimismo, se señalará el contenido de dicho informe, teniendo como resultado el siguiente artículo:

Artículo 14. Derecho de información

Para el proceso de negociación colectiva, la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, y dentro de los 90 días previos al vencimiento del convenio colectivo vigente o en cualquier momento, en caso de no existir un convenio colectivo anterior, tiene la obligación de proporcionar en forma previa y con transparencia, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa.

El Estado a solicitud de las organizaciones sindicales debe suministrar la información referida a:

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

Este Informe es de carácter referencial para la elaboración del proyecto de convenio colectivo, trato directo en la negociación colectiva y para el proceso arbitral. Asimismo, el Informe deberá contener la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, disponibilidad presupuestaria y su proyección, así como una recomendación de lo máximo negociable.

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

3.3.1. Análisis costo – beneficio

La presente iniciativa es constitucional, puesto que, garantizará el respeto de los principios inherentes al presupuesto público consignados en el artículo 78° de la Constitución Política, a la vez que respeta los derechos colectivos de los trabajadores del Estado recogidos en los artículos 28° y 42° de la Constitución Política y en los Convenios 98 y 151 de la OIT.

La modificatoria del artículo 14° de la Ley N° 31188 significará una medida que pretenderá la disminución de los casos en donde el presupuesto público se vea endeudado desproporcionalmente por no tener en cuenta la situación económica financiera del Estado en la Negociación Colectiva en el Sector Estatal. A diferencia de la actual norma que enumera una larga lista de documentos de igual valor que el Estado se encontrará obligado de brindar a las Organizaciones Sindicales, lo cual, no garantiza que en todos los casos se tome en cuenta la situación económica financiera del Estado para los procedimientos de la negociación colectiva y arbitraje.

4. Conclusiones

El derecho a la negociación colectiva en el Sector Estatal se encuentra comprendido en el artículo 42° de la Constitución Política, y se ha ido reconociendo y desarrollando a través de la emisión de diversas jurisprudencias del Tribunal Constitucional. Si bien es cierto, hoy en día cuenta con una regulación particular, dicha norma no cubre todos los aspectos necesarios para garantizar el equilibrio entre los derechos inherentes a las Organizaciones Sindicales y los del Presupuesto Público, los cuales deben confluir de conformidad con el principio de Unidad de la Constitución.

Asimismo, es de suma importancia que se le otorgue carácter “referencial” al Informe Económico del Ministerio de Economía y Finanzas. De esta manera, se podrá garantizar en la mayoría de los casos, que la situación económica financiera del Estado se tomará en cuenta en los procedimientos de la negociación colectiva y arbitraje, sin subordinar derechos colectivos de las Organizaciones Sindicales. Ello, en conformidad con los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, los artículos 28°, 42°, 77° y 78° de la Constitución Política y los Convenios 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

5. Recomendaciones

Se recomienda al legislador tener en cuenta los criterios constitucionales plasmados en el presente artículo, así como también tener permanente observancia de los principios consagrados en los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por el Estado Peruano y las diversas sentencias emitidas por el Tribunal constitucional para la modificación de la Ley N° 31188 que regula la negociación colectiva de los servidores públicos.

6. Referencias

1. Arce, E., Danós, J., Blancas, C. y Ulloa, D. (2015). *La negociación colectiva en materia remunerativa en el sector público y su relación con la Ley de Presupuesto del Sector Público*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15668/16105>
2. Arévalo, J. (2018). *La negociación y el convenio colectivo en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (primera parte)*. Universidad San Martín de Porres.
3. Blume, I (2015). *La Cristalización de la Negociación Colectiva con Contenido Salarial en el Sector Público: el Tránsito de la Prohibición a la Restricción Razonable a la Luz de las Normas Presupuestales*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18859/19077>
4. Canessa, M (2019). *El Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública*. Organización Internacional del Trabajo 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_727339.pdf
5. Congreso de la República del Perú (1993). Constitución política del Perú, Lima, Perú. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
6. Congreso de la República del Perú, (2021, 2 de mayo). Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva Estatal, diario oficial El Peruano.
7. Decreto de Urgencia N° 014-2020. Diario El Peruano, Perú, 23 de enero de 2020.
8. Decreto Legislativo N° 183. Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, 12 de junio 1981.
9. Decreto Supremo N° 010-2003-TR. Diario El Peruano, Perú, 5 de octubre de 2003.
10. Del Rosario, M. (2011). *La supremacía constitucional: Naturaleza y Alcances*. Universidad de La Sabana. <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v20n1/v20n1a06.pdf>
11. Díaz, J. (2017). *Dilemas constitucionales sobre la negociación colectiva: Convenios colectivos de la Municipalidad de Chiclayo que contravienen normas imperativas* [Tesis de post grado, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. <http://repositorio.unprg.edu.pe/handle/UNPRG/7358>
12. Franco, J., Sánchez, M. y Benoit, Christine. (2001). *Negociación colectiva articulada; Modelo; Convenio colectivo; Convenio de la OIT; América Latina; Pub OIT*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://white.lim.ilo.org/sindi/general/documentos/negcolart.pdf>
13. García, V. (2010). *Teoría del estado y derecho constitucional*. Editorial Adrus, S.R.L. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>
14. García, V. (2014). *La Constitución y la estructura jerárquica de las normas en el Sistema Jurídico Nacional*. Doctrina.
15. García, V. (2015). La constitución y el sistema jurídico nacional. *THÉMIS-Revista de Derecho*. (67). (23-37). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14454/15066>
16. Gómez, G. (2018). *Antecedentes de la investigación, Marco teórico, Bases teóricas y Bases legales*. Universidad Fermin Toro.

17. Huerta, C. (2003). *La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v36n108/v36n108a06.pdf>
18. Ledesma, M. (2020). *Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2020/06/laborem-22-2020-texto-completo.pdf>
19. Mauri, J. (2018) *La negociación colectiva en el sistema de función pública local* [Tesis, Universidad de Barcelona]. https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/666511/JJMM_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
20. Montoya, V. y Feijóo Cambiaso, R. (2015). El rango de los tratados sobre Derechos Humanos. *Ius et veritas*. (50). (314-343). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/14824/15379>
21. Monroy, M. (2005). *Concepto de constitución*. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM.
22. Morales, E. (2019). *Principio de legalidad o violentar el estado de derecho*. Foro Jurídico.
23. Oficina Internacional del Trabajo (2016). *Negociación Colectiva guía de políticas*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_528312.pdf
24. Oré, D. (2017) *La negociación colectiva centralizada en el empleo público como presupuesto para el cumplimiento del convenio 151 de la OIT* [Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10129>
25. Organización Internacional del Trabajo, (1949). Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100 INSTRUMENT_ID:312243
26. Organización Internacional del Trabajo, (1978). Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100 ILO_CODE:C151
27. Paul, D. (2017) *Negociación colectiva de los servidores públicos: alcances para una nueva propuesta normativa* [Para optar el título de Segunda Especialidad Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8385>
28. Petzold, M. (2012). Noción de supremacía constitucional. *Justicia y Jurisdicción constitucional*. 19(3). (372-387). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32927.pdf>
29. Perot, P (2001). *Inconstitucionalidad, legalidad y orden jurídico*. Universidad Nacional de Mar del Plata. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/inconstitucionalidad-legalidad-y-orden-juridico/>
30. Rey, E. (2002). *Principio de Legalidad y Derechos Humanos*. Análisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional Procesal. UNAM.
31. Rivero, C. R. (2017) *La inconstitucionalidad del artículo 6 de la ley N° 30372 del presupuesto 2016* [Tesis para optar el título profesional de abogado, Universidad Privada

Antenor

Orrego].

http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/3026/1/RE_DERE_CLAUDIO.RIVERO_LA.INCONSTITUCIONALIDAD_DATOS.pdf

32. Rubio, M. (2005). *La vigencia y validez de las normas jurídicas en la jurisprudencia del tribunal constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8786/9175>
33. Soares, F. (2020). *Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2020/06/laborem-22-2020-texto-completo.pdf>
34. Sú, C. y Betalleluz, J. (2020). *Negociación Colectiva en el sector público 2020*. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206444/Negociacion_Colectiva_2019.pdf
35. Torada, R. (2018). *Sindicatos: Manual de Negociación Colectiva para la Igualdad de Género*. Organización Internacional del Trabajo. <http://www.relats.org/documentos/CSA.Genero1.pdf>
36. Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 3 de octubre). Sentencia N° 005-2003-AI/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html>
37. Tribunal Constitucional del Perú. (2004, 31 de diciembre). Sentencia N° 004-2004-CC/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>
38. Tribunal Constitucional del Perú. (2005, 8 de noviembre). Sentencia N° 5854-2005-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>
39. Tribunal Constitucional del Perú. (2005, 12 de agosto). Sentencia N° 008-2005-PI/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>
40. Tribunal Constitucional del Perú. (2015, 3 de setiembre). Sentencia N° 0003-2013-PI/TC. (Caso Ley de Presupuesto Público). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>
41. Tribunal Constitucional del Perú. (2016, 26 de abril). Sentencia N° 0025-2013-PI/TC. (Caso Ley del Servicio Civil). <http://spij.minjus.gob.pe/content/noticia/pdf/LEY30057.pdf>
42. Valera, A. F. (2020) *La Negociación Colectiva Laboral en el Sector Público los procedimientos arbitrales económicos y su garantía al principio de equilibrio presupuestal* [Tesis de doctorado, Universidad San Martín de Porres]. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/6034>

7. Anexos

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN :

Ordenamiento jurídico

TEMA:

33

PROPUESTA DE MEJORAS NECESARIAS A LA LEY N° 31188: LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL

PROBLEMA:

¿CUÁLES SERÁN LAS MEJORAS NECESARIAS A IMPLEMENTAR EN LA LEY N° 31188 LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL PARA QUE SEA CONSTITUCIONAL?

TESISTA: Sánchez Garay Marco Arturo**ASESOR: Anacleto Silva Diana**

VARIABLES (CATEGORÍAS CONCEPTUALES)	OBJETIVOS:	
1. CONSTITUCIONAL 2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO	GENERAL: Determinar las mejoras a implementar en la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público para que sea constitucional.	
	ESPECÍFICOS:	
	Explicar la evolución histórica del derecho a la Negociación Colectiva en el Sector Público.	Proponer mejoras que se deberán tener en cuenta para la modificación de la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público.

APOORTE	<p>El aporte principal de la presente investigación se torna básicamente en una propuesta de mejora que se deberá tener en cuenta para que la Ley N° 31188 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público no transgreda el bloque de la constitucionalidad, con la finalidad de salvaguardar y garantizar los derechos inherentes a las organizaciones sindicales conformadas por trabajadores del sector público y los principios referentes al presupuesto público.</p>
----------------	---