

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS

**“Limitaciones presupuestales y vulneración de negociación
colectiva en el sector público, 2025”**

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

AUTORA: Padilla Flores, Anchela Orfelina

ASESOR: Ponce E Ingunza, Félix

HUÁNUCO – PERÚ

2026



TIPO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

- Tesis (X)
- Trabajo de Suficiencia Profesional ()
- Trabajo de Investigación ()
- Trabajo Académico ()

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: Derecho
Administrativo

AÑO DE LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN (2020)

CAMPO DE CONOCIMIENTO OCDE:

Área: Ciencias Sociales

Sub área: Derecho

Disciplina: Derecho

DATOS DEL PROGRAMA:

Nombre del Grado/Título a recibir: Título Profesional de Abogada

Código del Programa: P33

Tipo de Financiamiento:

- Propio (X)
- UDH ()
- Fondos Concursables ()

DATOS DEL AUTOR:

Documento Nacional de Identidad (DNI): 48648116

DATOS DEL ASESOR:

Documento Nacional de Identidad (DNI): 22402569

Grado/Título: Doctor en ciencias de la educación

Código ORCID: 0000-0003-0712-1414

DATOS DE LOS JURADOS:

Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	GRADO	DNI	Código ORCID
1	Villanueva Santamaria, Miller	Doctor en derecho	42229735	0000-0002-6205-2514
2	Tarazona Tucto, Mao	Maestro en derecho, mención en ciencias penales	43739569	0000-0002-9662-0591
3	Penadillo Robles, Pascual Orlando	Magister en gestión y negocios marketing	22475397	0000-0003-1051-9714



UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
Ciclo de Asesoramiento para la Tesis Profesional



ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Huánuco, siendo las 17:00 horas del día 26 del mes de junio del año dos mil veintiséis, en cumplimiento de lo señalado en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad de Huánuco, se reunieron la sustentante y el Jurado calificador integrado por los docentes:

Mtro. Miller VILLANUEVA SANTAMARIA	: Presidente
Mtro. Pascual Orlando PENADILLO ROBLES	: Vocal
Mtro. Mao TARAZONA TUCTO	: Secretario
Dr. Félix PONCE E INGUNZA	: Asesor

Nombrados mediante la Resolución N° 243-2026-D-CATP-UDH de fecha 18 de junio de 2026, para evaluar la Tesis intitulada "**LIMITACIONES PRESUPUESTALES Y VULNERACIÓN DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO, 2025**", presentado por la Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas Anchela Orfelina PADILLA FLORES, para optar el Título profesional de Abogada.

Dicho acto de sustentación se desarrolló en dos etapas: Exposición y Absolución de preguntas; procediéndose luego a la evaluación por parte de los miembros del jurado.

Habiendo absuelto las objeciones que le fueron formuladas por los miembros del jurado y de conformidad con las respectivas disposiciones reglamentarias, procedieron a deliberar y calificar, declarándolo (a) Aprobado por UNANIMIDAD con el calificativo cuantitativo de Doce y cualitativo de Suficiente.

Siendo las 18:20 pm horas del día 26 del mes de junio del año 2026, los miembros del jurado calificador Refiridos firman la presente Acta en señal de conformidad.


Mtro. Miller Villanueva Santamaria

DNI: 42229735

CODIGO ORCID: 0000-0002-6205-2514

Presidente


Mtro. Pascual Orlando Penadillo Robles

DNI: 22475397

CÓDIGO ORCID: 0000-0003-1051-9714

Vocal


Mtro. Mao Tarazona Tucto

DNI: 43739569

CÓDIGO ORCID: 0000-0002-9662-0591

Secretario



UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD

El comité de integridad científica, realizó la revisión del trabajo de investigación del estudiante: ANCHELA ORFELINA PADILLA FLORES, de la investigación titulada "LIMITACIONES PRESUPUESTALES Y VULNERACIÓN DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO, 2025", con asesor(a) FELIX PONCE E INGUNZA, designado(a) mediante documento: RESOLUCIÓN N° 167-2024-D-CATP-UDH del P. A. de DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

Puede constar que la misma tiene un índice de similitud del 14 % verificable en el reporte final del análisis de originalidad mediante el Software Turnitin.

Por lo que concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio y cumple con todas las normas de la Universidad de Huánuco.

Se expide la presente, a solicitud del interesado para los fines que estime conveniente.

Huánuco, 11 de diciembre de 2025



RICHARD J. SOLIS TOLEDO
D.N.I.: 47074047
cod. ORCID: 0000-0002-7629-6421



MANUEL E. ALIAGA VIDURIZAGA
D.N.I.: 71345687
cod. ORCID: 0009-0004-1375-5004

2. Padilla Flores, Anchela Orfelina.docx

INFORME DE ORIGINALIDAD

14%	14%	10%	5%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net	2%
	Fuente de Internet	
2	alicia.concytec.gob.pe	1%
	Fuente de Internet	
3	www.tc.gob.pe	1%
	Fuente de Internet	
4	documentop.com	1%
	Fuente de Internet	
5	www.ilo.org	<1%
	Fuente de Internet	
6	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru	<1%
	Trabajo del estudiante	
7	apirepositorio.unh.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
8	repositorio.udh.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
9	revistas.uchile.cl	<1%
	Fuente de Internet	
10	revistas.pucp.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	



RICHARD J. SOLIS TOLEDO
D.N.I.: 47074047
cod. ORCID: 0000-0002-7629-6421



MANUEL E. ALIAGA VIDURIZAGA
D.N.I.: 71345687
cod. ORCID: 0009-0004-1375-5004

DEDICATORIA

A mi universidad y maestros, En
especial a mi querido docente
Leopoldo Gamarra por las
enseñanzas repartidas en aulas de
clase y poder adquirir los
conocimientos que al día de hoy
empleo en mis actividades diarias
laborales.

AGRADECIMIENTO

A mi madre Daniela Flores, quien siempre
fue un ejemplo de perseverancia para el
alcance de mis metas personales y
profesionales.

INDICE

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO	III
INDICE.....	IV
INDICE DE TABLAS	VII
RESUMEN.....	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUCCIÓN	X
CAPÍTULO I.....	13
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	16
1.2.1. PROBLEMA GENERAL	16
1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS	16
1.3. OBJETIVOS	17
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	17
1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	18
1.7. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN.....	18
CAPITULO II	19
MARCO TEÓRICO	19
2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	19
2.1.1. ANTECEDENTES NACIONALES	19
2.1.2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.....	22
2.2. BASES TEÓRICAS	25
2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES	36
2.4. HIPÓTESIS	38

2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL	38
2.4.2. HIPÓTESIS ESPECIFICA	39
2.5. VARIABLES.....	39
2.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE	39
2.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE	39
2.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	40
CAPITULO III	42
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN	42
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	42
3.1.1. ENFOQUE.....	42
3.1.2. ALCANCE O NIVEL	42
3.1.3. DISEÑO METODOLÓGICO	42
3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	43
3.2.1. POBLACIÓN	43
3.2.2. MUESTRA.....	44
3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS ...	45
3.4. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	47
3.4.1. ANÁLISIS EXEGÉTICO Y HERMENÉUTICO	47
3.4.2. MÉTODO DE PONDERACIÓN CONSTITUCIONAL.....	47
3.4.3. ANÁLISIS DE CONTENIDO TEMÁTICO DE ENTREVISTAS:.....	47
CAPITULO IV	49
RESULTADOS	49
CAPITULO V	73
DISCUSIÓN	73
CONCLUSIONES	80
RECOMENDACIONES	82
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	84

ANEXOS	90
--------------	----

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz de operacionalización.....	40
Tabla 2. Detalle de especialistas en negociación colectiva	44
Tabla 3. Análisis de casos.	49
Tabla 4. Análisis del primer objetivo específico	53
Tabla 5. Análisis del segundo objetivo específico.....	55
Tabla 6. Análisis del tercer objetivo específico.	56
Tabla 7. Respuestas de pregunta 1	58
Tabla 8. Respuestas de pregunta 2	60
Tabla 9. Respuestas de pregunta 3	63
Tabla 10. Respuestas de pregunta 4	66
Tabla 11. Respuestas de pregunta 5	69

RESUMEN

La negociación colectiva en el sector público es un derecho fundamental que busca equilibrar las relaciones laborales con el poder normativo del Estado, aunque su materialización enfrenta tensiones constantes con las políticas de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, su aplicación ha generado preocupaciones respecto a la vulneración de la autonomía colectiva, comprometiendo la eficacia real de los acuerdos económicos debido a restricciones financieras. El objetivo principal de esta investigación es determinar si las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva, considerando su impacto en los derechos laborales de los servidores públicos. Para ello, se analizaron las disposiciones normativas y jurisprudenciales aplicables, además de recoger la percepción de especialistas en la materia. La metodología empleada es de enfoque cualitativo, de tipo básica, con un diseño no experimental y nivel descriptivo. Se utilizaron técnicas como el análisis exegético, hermenéutico y entrevistas a expertos en el ámbito jurídico laboral. Los principales hallazgos revelan que las restricciones financieras y normativas, impuestas principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, condicionan de manera determinante el alcance de la negociación, limitando significativamente su contenido económico. Esto genera una subordinación de la Ley N.º 31188 a criterios estrictos de disciplina fiscal, afectando la equidad y eficacia del proceso negocial. Se concluye que las limitaciones presupuestales, tal como están estructuradas, representan una barrera estructural para la garantía del derecho a la negociación colectiva, por lo que se recomienda una reformulación institucional que armonice la sostenibilidad fiscal con la autonomía colectiva mediante mecanismos de control posterior.

Palabras Claves: Negociación colectiva, sector público, limitaciones presupuestales, derechos laborales, sostenibilidad fiscal

ABSTRACT

Collective bargaining in the public sector is a fundamental right that seeks to balance labor relations with the State's regulatory power, although its materialization faces constant tensions with fiscal sustainability policies. However, its application has raised concerns regarding the violation of collective autonomy, compromising the real effectiveness of economic agreements due to financial restrictions. The main objective of this research is to determine whether budgetary limitations violate the exercise of the right to collective bargaining, considering its impact on the labor rights of public servants. To this end, applicable normative and jurisprudential provisions were analyzed, in addition to gathering the perception of specialists in the field. The methodology employed is a qualitative approach, basic type, with a non-experimental design and descriptive level. Techniques such as exegetical and hermeneutic analysis and interviews with experts in the legal-labor field were used. The main findings reveal that financial and regulatory restrictions, imposed mainly by the Ministry of Economy and Finance, decisively condition the scope of negotiation, significantly limiting its economic content. This generates a subordination of Law No. 31188 to strict fiscal discipline criteria, affecting the equity and effectiveness of the negotiation process. It is concluded that budgetary limitations, as currently structured, represent a structural barrier to the guarantee of the right to collective bargaining, recommending an institutional reformulation that harmonizes fiscal sustainability with collective autonomy through subsequent control mechanisms.

Keywords: Collective bargaining, public sector, budgetary limitations, labor rights, fiscal sustainability.

INTRODUCCIÓN

El ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público peruano se ha configurado como un espacio jurídicamente reconocido, pero condicionado por marcos fiscales y disposiciones administrativas que determinan su alcance. Aunque la Constitución Política del Perú, los convenios internacionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo respaldan, la presencia de límites presupuestales ha reducido la capacidad real de los servidores públicos para pactar mejoras económicas, generando un escenario de constante tensión entre la autonomía colectiva y las exigencias de sostenibilidad fiscal. Este conflicto se observa en la existencia de normas que restringen la negociación económica, en criterios técnicos que operan como filtros para la ejecución de convenios y en actos administrativos que postergan o impiden el desarrollo del proceso negocial. En este contexto surge la necesidad de analizar si dichas limitaciones afectan de manera directa el ejercicio pleno de un derecho que forma parte del núcleo de la libertad sindical.

A partir de esta realidad, la investigación se sustenta en la siguiente formulación del problema: ¿Las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú? Asimismo, se plantean interrogantes complementarias dirigidas a examinar la contribución de la Ley N.º 31188 en la protección de este derecho, a identificar el impacto de las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el desarrollo de los procesos de negociación y a explorar de qué modo podrían conciliarse el derecho presupuestal y la negociación colectiva sin afectar la validez ni la ejecución de los acuerdos.

La investigación se justifica por la necesidad de aportar un análisis jurídico riguroso sobre una problemática vigente que afecta a miles de servidores estatales. También resulta pertinente para la discusión académica, ya que examina la evolución normativa y jurisprudencial que ha marcado el desarrollo de la negociación colectiva en el sector público, especialmente luego de las sentencias del Tribunal Constitucional que declararon inconstitucional la prohibición absoluta de negociar aspectos económicos. A nivel práctico, la investigación ofrece herramientas que permiten comprender

por qué los convenios colectivos muchas veces no se ejecutan y qué ajustes normativos o institucionales serían necesarios para garantizar un ejercicio auténtico y equilibrado del derecho colectivo.

Los objetivos que orientan el estudio se centran en determinar si las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio de la negociación colectiva, establecer el rol de la Ley N.º 31188 en su protección efectiva, identificar el impacto de las restricciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y analizar posibles mecanismos para armonizar el principio de equilibrio presupuestal con los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente.

El contenido del trabajo se organiza en cinco capítulos. El primero desarrolla el planteamiento del problema, sus objetivos y la justificación de la investigación. El segundo presenta el marco teórico, que incluye antecedentes nacionales e internacionales, fundamentos doctrinarios, normativa aplicable, conceptos relevantes, hipótesis y la matriz de operacionalización. El tercero expone la metodología empleada. El cuarto muestra los resultados obtenidos del análisis doctrinal, jurisprudencial y de las entrevistas realizadas a especialistas. El quinto ofrece la discusión comparativa entre los hallazgos y el marco teórico. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis.

Para alcanzar estos resultados, se aplicó un enfoque cualitativo con un diseño no experimental, nivel descriptivo y carácter transversal. Se emplearon los métodos exegético y hermenéutico para interpretar normas, jurisprudencia y doctrina; el método de ponderación para analizar la relación entre la negociación colectiva y el equilibrio presupuestal; y el análisis de contenido para interpretar las entrevistas realizadas a especialistas en derecho laboral, representantes sindicales y profesionales vinculados a procesos de negociación en el sector público.

Las fuentes utilizadas incluyen la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 31188, los decretos supremos y decretos de urgencia emitidos en los últimos años, las sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas con la materia, convenios internacionales de la OIT, investigaciones nacionales e

internacionales, artículos especializados y testimonios de profesionales con experiencia directa en negociación colectiva del sector estatal.

La investigación presenta como limitación el hecho de que la ejecución de los convenios colectivos varía entre entidades públicas debido a diferencias presupuestales, organizativas y administrativas. Asimismo, el escenario jurídico se encuentra en evolución constante, particularmente por la emisión reciente de normas que modifican el enfoque de la negociación económica. No obstante, la solidez de las fuentes normativas, doctrinarias y jurisprudenciales consultadas permite sostener un análisis consistente.

Entre las conclusiones generales obtenidas, se destaca que las limitaciones presupuestales, tal como se aplican en el Perú, efectivamente condicionan el ejercicio del derecho de negociación colectiva, ya que restringen la posibilidad de pactar mejoras económicas y reducen la eficacia de los convenios. También se identifica que la Ley N.º 31188 constituye un avance en el reconocimiento formal del derecho, aunque persisten límites que afectan su alcance práctico. Finalmente, se determina que la coexistencia entre las exigencias fiscales y los derechos colectivos es posible, siempre que las restricciones presupuestales se apliquen con criterios de razonabilidad, transparencia y diálogo social, evitando que se conviertan en barreras absolutas para la negociación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La negociación colectiva en el sector público se configura como un derecho fundamental cuya materialización enfrenta tensiones constantes con las políticas presupuestales y los principios de sostenibilidad fiscal. En el caso español, este proceso ha transitado por etapas de expansión, restricción e innovación, vinculadas estrechamente a los ciclos económicos, por tanto las leyes de presupuestos generales, en particular durante las fases de crisis, han limitado de manera directa las materias objeto de concertación, especialmente las retribuciones, lo que ha generado un debate sobre la compatibilidad de estas restricciones con los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (Cabello, 2025). En ese sentido, la doctrina española enfatiza que la negociación colectiva en el sector público no puede ser concebida como una traslación exacta del modelo privado, sino como un sistema diferenciado que debe conciliar la libertad sindical con el interés general (Federman et al., 2024).

En América Latina, la experiencia de Colombia resulta especialmente ilustrativa, toda vez que, si bien la Constitución de 1991 y la ratificación de convenios internacionales ampliaron formalmente el derecho de negociación colectiva, en la práctica se han mantenido limitaciones significativas respecto a las condiciones salariales y presupuestales. De hecho, la relación estatutaria de los empleados públicos con el Estado restringe los alcances del diálogo social, en contraste con la mayor flexibilidad del régimen privado. Frente a ello, Sánchez y Vergara (2020) sostienen que esta situación genera un escenario de negociación condicionado, donde las condiciones de trabajo se determinan principalmente desde una perspectiva administrativa, reproduciendo tensiones entre la autonomía colectiva y el interés general.

Por su parte, la experiencia uruguaya ha estado marcada por avances importantes en la institucionalización de mecanismos de negociación en el sector público, sin embargo, no se logran superar del todo las limitaciones

presupuestales. Como señala Delgado (2016), el modelo uruguayo revela que la sostenibilidad del gasto público actúa como una variable estructural que restringe la autonomía negocial, aun en contextos de estabilidad económica. La consolidación del diálogo social ha permitido ampliar el espectro de temas discutidos, pero los acuerdos alcanzados se mantienen sujetos a las decisiones macroeconómicas del Estado, lo que reduce su eficacia práctica.

Finalmente, en Argentina, las crisis recurrentes y los programas de ajuste han condicionado de manera directa la negociación colectiva del sector público. Durante estos periodos, los convenios alcanzados han perdido fuerza vinculante al subordinarse a la disponibilidad presupuestaria, debilitando la confianza de los trabajadores en el proceso. Según Villasmil (2016), desde la perspectiva de la OIT, estas restricciones comprometen el núcleo esencial del derecho de negociación colectiva, en la medida en que impiden alcanzar mejoras efectivas en las condiciones de empleo. En suma, tanto en Europa como en América Latina, los estudios comparados demuestran que los marcos fiscales y legales imponen limitaciones que afectan la eficacia real de la negociación colectiva, situándola en un constante equilibrio entre la garantía de derechos y la disciplina presupuestaria.

En el Perú, el derecho a la negociación colectiva en el marco del sector público históricamente se ve tensionado con la política fiscal y los principios de equilibrio presupuestal. Desde finales del siglo XX, las leyes anuales de presupuesto establecieron restricciones que prohibían expresamente la negociación de beneficios económicos, configurando un patrón normativo reiterado que limitó el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los trabajadores estatales; por tanto, esta práctica generó un marco diferenciado respecto al sector privado, donde la negociación colectiva ha podido desarrollarse con mayor amplitud (Ferro, 2021).

El Tribunal Constitucional marcó un punto de quiebre en el año 2015 al emitir dos sentencias claves, recaídas en los expedientes N.º 0003-2013-PI/TC y N.º 0025-2013-PI/TC, declarando la inconstitucionalidad de artículos de la Ley de Presupuesto Público y de la Ley del Servicio Civil que prohibían la negociación en materias de incidencia económica. El máximo intérprete de la Constitución sostuvo que tales limitaciones vulneraban el artículo 28 de la Carta Magna, que garantiza la libertad sindical y fomenta la negociación

colectiva. Asimismo, exhortó al Congreso a emitir en el plazo de un año una ley que regule adecuadamente la negociación colectiva en el sector estatal (Ramírez, 2017).

Ante la inacción del legislativo, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto de Urgencia N.° 014-2020, con el objetivo de establecer parámetros generales para el desarrollo de la negociación colectiva en el sector público. La citada norma asignó al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil la conducción del proceso, procurando equilibrar la autonomía colectiva de los trabajadores con la sostenibilidad fiscal; sin embargo, su carácter transitorio y el limitado consenso político impidieron su consolidación como un instrumento estable (Burgos, 2025).

En ese orden de ideas, la respuesta estatal a las exhortaciones del Tribunal Constitucional se materializó de manera tardía con la promulgación de la Ley N.° 31188 en el año 2021. Dicha norma introdujo garantías específicas para el ejercicio de la libertad sindical en el ámbito público, constituyéndose en un hito dentro de la regulación de los derechos colectivos de los servidores estatales. Posteriormente, el Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM estableció lineamientos reglamentarios orientados a dotar de coherencia y uniformidad a los procesos de negociación colectiva en todos los niveles de la administración pública. La norma fue objeto de observaciones por la debilidad técnica de algunos de sus fundamentos y por la falta de consensos institucionales en su diseño; sin embargo, representó un avance significativo al consolidar la prevalencia de la ley como instrumento de protección frente a posibles vulneraciones de los derechos colectivos, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú en materia de libertad sindical (Martínez, 2024).

En términos de política normativa, la publicación del Decreto de Urgencia N.° 006-2024 significó un nuevo punto de inflexión. Esta disposición, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, introdujo reglas específicas en torno a la incidencia económica de la negociación colectiva, estableciendo como condición la armonización entre el principio constitucional de equilibrio presupuestal y los derechos fundamentales de los trabajadores. Tal regulación demostró la tensión estructural entre el reconocimiento formal de los derechos colectivos y la exigencia de sostenibilidad fiscal, tensión que

ya había sido advertida en antecedentes normativos como el Decreto de Urgencia N° 014-2020 (Padilla, 2025).

Desde una perspectiva analítica, la experiencia peruana demuestra que el derecho a la negociación colectiva en el sector público ha sido reconocido progresivamente en el plano formal, pero permanece limitado en su eficacia práctica. Como advierte Florián (2024), este fenómeno ha configurado un derecho de negociación de baja intensidad, en el que los servidores estatales ejercen su facultad de presentar demandas colectivas, aunque siempre bajo la subordinación de los criterios de disciplina fiscal. Ello explica que, en muchos casos, los convenios colectivos se reduzcan a cláusulas de contenido no remunerativo o a disposiciones con impacto simbólico más que económico, lo cual desnaturaliza en parte la finalidad de este derecho fundamental.

Finalmente, debe acotarse que el núcleo del problema no se encuentra en la ausencia de normativa, sino en la eficacia real de las disposiciones emitidas para garantizar los derechos colectivos en el sector público, siendo que la doctrina coincide en que la principal dificultad radica en compatibilizar la autonomía colectiva con el principio de sostenibilidad fiscal. De este modo, el dilema jurídico de fondo no es únicamente normativo, sino también institucional, pues cuestiona la capacidad del sistema para asegurar la vigencia del derecho de negociación colectiva en condiciones de igualdad frente al sector privado.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. PROBLEMA GENERAL

¿Las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

¿En qué medida la Ley N° 31188 ha contribuido a garantizar el derecho de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo inciden las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en la restricción de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución?

¿De qué manera puede compatibilizarse el principio de sostenibilidad fiscal con el derecho fundamental a la negociación colectiva en el sector público?

1.3. OBJETIVOS

Determinar si las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar si la Ley 31188 contribuye a que no se vulneren los derechos laborales de los servidores del sector público.

Determinar las limitaciones presupuestales emitidas por el MEF van en contra de la Constitución Política del Perú

Evaluar cómo podría coexistir el Derecho presupuestal con el derecho a la negociación colectiva.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El derecho a la negociación colectiva constituye un eje esencial del constitucionalismo social y un mecanismo de equilibrio entre la autonomía colectiva de los trabajadores y el poder normativo del Estado. En el caso peruano, este derecho ha estado marcado por una tensión permanente con las políticas presupuestales, lo cual genera un debate jurídico sobre la compatibilidad entre el principio de sostenibilidad fiscal y la libertad sindical.

La presente investigación cobra relevancia por tres razones. En primer lugar, porque contribuye a la doctrina nacional al analizar cómo las disposiciones normativas recientes —Ley N.° 31188, Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM y Decreto de Urgencia N.° 006-2024— han incidido en la delimitación del derecho colectivo en el sector público. En segundo lugar, porque plantea un examen crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en 2015 reconoció la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta de negociación colectiva en materia económica, exhortando al Congreso a emitir una regulación adecuada.

Finalmente, la investigación tiene un valor práctico, pues propone un marco de análisis que permitirá comprender cómo conciliar la garantía de los derechos laborales colectivos con la disciplina presupuestaria que rige la administración pública

1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La principal limitación del estudio es que se centra en el marco normativo y jurisprudencial nacional, sin abordar en detalle experiencias comparadas más allá de referencias doctrinales internacionales. Asimismo, se reconoce que la aplicación práctica de la negociación colectiva en entidades estatales puede variar según la capacidad presupuestal de cada institución, lo que excede el alcance del presente trabajo. No obstante, se dispone de suficiente bibliografía, jurisprudencia y doctrina especializada que permiten fundamentar adecuadamente el análisis jurídico planteado.

1.7. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación resulta plenamente viable, en tanto se cuenta con fuentes normativas nacionales (Constitución Política del Perú, leyes, decretos supremos y decretos de urgencia), así como con jurisprudencia del Tribunal Constitucional y convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. A ello se suma una amplia base doctrinal proveniente de investigaciones previas, tesis de posgrado y artículos especializados en derecho colectivo del trabajo.

La disponibilidad de estos recursos, junto con la experiencia académica y profesional del investigador en materia de derecho laboral y constitucional, garantizan la factibilidad metodológica y la pertinencia de los resultados esperados. Asimismo, no se presentan conflictos éticos, pues la investigación se desarrolla sobre fuentes documentales y doctrinarias, lo cual fortalece su validez científica y su potencial de impacto en la discusión académica y en la práctica jurídica.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

2.1.1. ANTECEDENTES NACIONALES

Armas (2020), en su tesis titulada *“La negociación colectiva y el equilibrio presupuestal: una reglamentación pendiente en el sector laboral público”*, presentada en la Universidad César Vallejo de Trujillo, tuvo como objetivo analizar la necesidad de una regulación normativa que permita compatibilizar el derecho a la negociación colectiva en el sector público con el principio constitucional de equilibrio presupuestal. La metodología se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, mediante revisión documental de la Constitución, convenios internacionales y jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los resultados señalaron que la flexibilidad en la autonomía colectiva requiere mayor acceso a la información presupuestal para posibilitar negociaciones en materias económicas y no económicas, como aumentos salariales, siempre que el presupuesto lo permita. Asimismo, se identificó la importancia de establecer plazos razonables para el inicio de los procesos de negociación colectiva y la obligación del Estado peruano de garantizar los artículos 28 y 42 de la Constitución, así como los convenios internacionales ratificados. La principal conclusión fue que el principio de equilibrio presupuestal constituye un límite constitucional indispensable para proteger la economía del Estado, de modo que cada entidad pública debe contar con un presupuesto equitativo y proporcional, criterio que también ha sido respaldado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

León (2022), en su tesis titulada *“Negociación colectiva en el sector público y el respeto a los derechos laborales en el actual escenario peruano”*, presentada para optar el grado académico de Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, tuvo como objetivo determinar en qué medida la negociación colectiva en el sector público se relaciona con el respeto a los derechos laborales en Huaura durante

los años 2020 y 2021. La metodología empleada fue de tipo aplicada, con diseño no experimental, nivel correlacional y enfoque cuantitativo, considerando como población a 200 individuos entre servidores administrativos, funcionarios, especialistas y estudiantes de posgrado. Los resultados, obtenidos mediante la prueba de correlación de Spearman, evidenciaron que no existe una distribución normal de las variables, lo que confirma una relación significativa entre negociación colectiva y respeto de derechos laborales. La principal conclusión fue que el escenario nacional resulta complejo, ya que el propio Estado no garantiza ni promueve de manera efectiva la negociación colectiva, generando una afectación directa a los servidores públicos en el periodo estudiado.

Silva (2022), en su tesis titulada *“La negociación colectiva en la Municipalidad Provincial de Utcubamba durante los años 2016-2021”*, presentada en la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo de Chiclayo, tuvo como objetivo analizar el ejercicio de la negociación colectiva en el ámbito municipal y su impacto en las relaciones laborales. La metodología se desarrolló bajo un enfoque cualitativo con revisión documental de la normativa constitucional y de convenios internacionales, complementada con el análisis de la práctica sindical en el periodo de estudio. Los resultados evidenciaron que la negociación colectiva constituye un medio para la paz social, ya que fomenta la comunicación entre sindicatos y empleadores, y se encuentra reconocida constitucionalmente como un derecho fundamental. La conclusión principal destacó que este derecho, además de contar con respaldo constitucional, está garantizado por convenios internacionales que obligan al Estado a respetar y promover su ejercicio en el sector público.

Zegarra (2021), en su tesis titulada *“Prohibición de negociación colectiva de remuneraciones en el sector público para el año 2021”*, presentada para optar el título profesional de abogado, tuvo como objetivo analizar la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley N.º 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, que

prohibía el reajuste o incremento de remuneraciones, así como la aprobación de nuevos beneficios económicos en el sector público. La metodología empleada fue cualitativa de tipo descriptivo, utilizando el método exegético y dogmático jurídico, además de la prueba de ponderación o proporcionalidad para la interpretación normativa. Los resultados evidenciaron que dicha disposición legal vulneraba el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, en el cual se reconocen los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga como garantías de libertad sindical. La principal conclusión fue que la aplicación de la norma resulta inconstitucional, ya que transgrede el derecho a la negociación colectiva al imponer una prohibición absoluta bajo el argumento de equilibrio financiero, lo cual evidencia una incoherencia entre la búsqueda de estabilidad fiscal y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores públicos.

Cabrel (2024), en su tesis titulada *“Límites constitucionales del derecho de negociación colectiva en las entidades públicas del país”*, presentada en la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión de Huacho, tuvo como objetivo analizar los alcances y restricciones que la Constitución y la Ley 31188 imponen al ejercicio de la negociación colectiva en el sector público. La metodología aplicada fue de carácter cualitativo, mediante revisión documental de la legislación nacional, los convenios internacionales y la jurisprudencia aplicable. Los resultados evidenciaron que la Ley 31188 presenta irregularidades que dificultan la plena aplicación del derecho de negociación colectiva, en tanto persisten límites constitucionales que impiden mejoras salariales. Asimismo, se identificó la falta de acceso a la información presupuestaria por parte de los sindicatos, lo que retrasa la presentación de pliegos y la conformación de mesas de negociación. La conclusión principal fue que, pese a los límites legales y las restricciones derivadas de la austeridad económica del Estado, debe primar el reconocimiento de la negociación colectiva como derecho fundamental, garantizando que las condiciones presupuestarias no se conviertan en una barrera absoluta para su ejercicio.

2.1.2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Betancurt (2021), en su investigación titulada “*Negociación colectiva de empleados públicos en Colombia: un análisis sobre la posibilidad de ampliación de derechos*”, realizada en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, tuvo como objetivo analizar el alcance de la negociación colectiva en el sector público colombiano y la posibilidad de ampliar los derechos reconocidos en esta materia. La metodología aplicada se basó en un enfoque cualitativo, con revisión documental de la normativa nacional, convenios internacionales y decretos reglamentarios, lo que permitió sustentar el análisis en la relación entre el derecho a la libertad sindical y las restricciones presupuestales. Los resultados señalan que la negociación colectiva en el sector público se encuentra amparada por la Constitución de 1991, las leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, y posteriormente por los Decretos 1092 de 2012, 160 de 2014 y 1072 de 2015, en concordancia con los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT. La principal conclusión es que, si bien la libertad sindical y la negociación colectiva constituyen derechos fundamentales, estos no son absolutos, ya que se encuentran limitados por el principio de equilibrio presupuestal, lo cual es aceptado por la OIT como una restricción válida y no como una prohibición dentro de la administración pública.

Martínez (2021), en su investigación titulada “*Retos y oportunidades en la negociación colectiva en el sector público*”, realizada en la Universidad Pontificia Javeriana de Bogotá, tuvo como objetivo analizar el marco normativo y las perspectivas de la negociación colectiva en el sector público colombiano, identificando sus avances y desafíos en relación con los estándares internacionales. La metodología se desarrolló bajo un enfoque cualitativo con revisión documental de la Constitución, decretos nacionales y convenios internacionales, lo que permitió examinar la evolución de la regulación en materia de derechos colectivos del trabajo. Los resultados evidencian que, al igual que otros países de Latinoamérica, Colombia ha ratificado los Convenios 151 y 154 de la OIT, incorporando en su

ordenamiento jurídico mecanismos que garantizan la negociación colectiva en el sector público. La principal conclusión sostiene que la regulación constitucional y legal ha fortalecido la protección de los derechos colectivos, con el propósito de mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos, aunque persisten retos en la implementación efectiva de dichos derechos.

Federman (2024), en su artículo *“Public Sector Collective Bargaining: A Meta-Review”*, tuvo como objetivo analizar de manera sistemática la literatura académica producida entre 1970 y 2020 acerca de la negociación colectiva en el sector público. La metodología consistió en una revisión meta-analítica de estudios publicados en revistas de administración pública, identificando enfoques conceptuales, vacíos teóricos y tendencias investigativas. Los resultados mostraron que, si bien la negociación colectiva ha sido un tema recurrente, la investigación se ha concentrado en marcos legales y decisiones judiciales, como el caso Janus, así como en el impacto de las órdenes ejecutivas presidenciales, dejando de lado el análisis de factores económicos y presupuestales que condicionan la práctica sindical. La conclusión principal destacó la necesidad de ampliar la investigación hacia dimensiones poco exploradas, como la influencia de limitaciones externas en el ejercicio de los derechos laborales, lo que evidencia la pertinencia de abordar la vulneración del derecho a la negociación colectiva en contextos donde priman restricciones presupuestarias.

Cabello (2025), realizó una investigación titulada *“La negociación colectiva en el sector público: evolución, involución e innovación”* la cual tuvo como objetivo analizar las particularidades de la negociación colectiva en el sector público frente al privado, considerando las limitaciones impuestas por la normativa administrativa y presupuestaria. La metodología consistió en una revisión teórica y normativa de la evolución de la negociación colectiva en los últimos veinte años en España, identificando fases de expansión, regresión y nuevos planteamientos. Los resultados mostraron que las crisis

económicas de 2010 y 2012, así como la pandemia, impactaron de forma más severa al sector público, restringiendo convenios, incrementos retributivos y derechos laborales, debido a los límites impuestos por las leyes de presupuestos y la necesidad de autorización previa de Hacienda o de Función Pública. La conclusión destacó que estas restricciones han generado un marco rígido que limita la autonomía negocial y la eficacia de los acuerdos colectivos, aunque han surgido fórmulas innovadoras como la carrera profesional horizontal o las retribuciones variables, que sin embargo continúan enfrentando controversias jurídicas.

González (2025), realizó una investigación titulada *“Derechos Laborales en Convenciones Colectivas del Sector Público: Análisis Jurídico en Venezuela”* que tuvo como objetivo analizar las convenciones colectivas en el sector público de Venezuela. La metodología consistió en una revisión documental bibliográfica donde se seleccionaron fuentes normativas, jurisprudenciales y académicas con el fin de identificar los principios legales que sustentan las convenciones y su aplicación en los conflictos. Los resultados evidencian una desconexión entre el marco legal, que prioriza derechos laborales, y las prácticas institucionales que deben responder a la defensa del salario, jornadas de trabajo y condiciones de empleos, esto se observa debido a marcadas restricciones presupuestarias y retrasos en las negociaciones. La conclusión resalta la importancia de los sindicatos al formar parte de actores sumamente importantes dentro de las instituciones lo que permite la implementación de políticas que se alineen a la realidad laboral y respondan a las necesidades objetivas de los administrados.

2.2. BASES TEÓRICAS

2.2.1 LIMITACIÓN PRESUPUESTAL

Constituyen restricciones derivadas de marcos legales y constitucionales que imponen límites al gasto público para evitar déficits fiscales excesivos y garantizar la sostenibilidad del Estado. En el Perú, por ejemplo, el principio de equilibrio presupuestal se reconoce como un límite constitucional aplicable también a la negociación colectiva. Así lo afirma, Díaz (2022) indica que este principio actúa como una base legal, doctrinaria y administrativa que condiciona la estructuración, planificación y ejecución del presupuesto de las entidades estatales frente a compromisos laborales.

Asimismo, las limitaciones presupuestales se relacionan con restricciones administrativas que intervienen en la distribución de créditos presupuestarios. Es así como, el Decreto Legislativo N° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto indica que, todo gasto debe ceñirse a los créditos autorizados para el año fiscal correspondiente, lo cual impide comprometer recursos que no han sido aprobados (Decreto Legislativo 1440, 2018, art. 34.5); ello refleja cómo las barreras normativas afectan la capacidad de los entes públicos para asumir compromisos derivados de negociaciones colectivas que incluyan mejoras económicas.

Por su parte, Demmke (2017) sostiene que las limitaciones presupuestales son una consecuencia directa de la necesidad de ajuste fiscal en contextos económicos adversos. Por otro lado, en su investigación sobre los efectos de las restricciones presupuestarias en las administraciones públicas centrales, el citado autor explica que cuando los Estados enfrentan presiones fiscales, las reformas en materia de recursos humanos y las mejoras laborales suelen subordinarse a la disponibilidad financiera, por lo que dicha situación reduce la capacidad de implementar los acuerdos colectivos en toda su amplitud, condicionando que los beneficios pactados se vean limitados o incluso postergados para salvaguardar la estabilidad fiscal.

2.2.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA LIMITACIÓN PRESUPUESTAL

Uno de los rasgos fundamentales de la limitación presupuestal es la rigidez del gasto público, entendida como la dificultad para reasignar recursos en el corto plazo debido a la existencia de partidas obligatorias como remuneraciones, pensiones y servicio de la deuda que absorben gran parte del presupuesto. En el contexto latinoamericano, Smith et al. (2019) han evidenciado que un porcentaje significativo del gasto está condicionado legal o constitucionalmente a fines predeterminados, lo cual restringe la capacidad de los gobiernos para responder con flexibilidad ante choques económicos o caídas en los ingresos fiscales. Esta situación limita, además, la posibilidad de asumir nuevos compromisos financieros o implementar mejoras en materia laboral sin poner en riesgo otros compromisos previamente establecidos.

Una característica adicional es el condicionamiento legal que imponen reglas fiscales, topes de déficit y obligaciones de equilibrio presupuestario, que actúan como freno para compromisos de gasto adicionales. Es decir, aun cuando exista voluntad política o sindical para negociar mejoras económicas, se enfrentan barreras legales que requieren que cualquier acuerdo esté dentro de los márgenes autorizados por leyes fiscales y decretos; por tanto, este último garantiza la estabilidad macroeconómica, pero puede restringir la negociación colectiva cuando las entidades públicas no tienen espacio fiscal para asumir compromisos extras

En ese orden de ideas, la limitación presupuestal, se manifiesta de igual modo en la gestión institucional, especialmente en la eficiencia de la asignación y uso del presupuesto. Los recursos pueden estar disponibles formalmente, pero los procesos administrativos, retrasos, falta de transparencia o mecanismos rígidos de control interno pueden impedir que los compromisos negociados se concreten, incluso si una negociación colectiva

acuerda aumentos salariales o mejoras, la ejecución puede fracasar por deficiencias institucionales y procedimientos administrativos lentos o ineficientes (Rojas et al., 2024)

2.2.1.2 RESTRICCIONES NORMATIVAS

Representa el tope legal de gasto público, que impone límites explícitos a la cantidad de recursos que pueden comprometer las entidades estatales en cada ejercicio fiscal. En el Perú, el Estado establece legalmente que ciertos componentes de la negociación colectiva no puedan generar compromisos económicos que excedan los créditos autorizados por la ley de presupuesto, lo cual forma parte del marco regulatorio que busca preservar la estabilidad fiscal. Estas reglas fiscales, que incluyen la imposición de límites al gasto y restricciones en la negociación de compromisos laborales, actúan como barreras legales a la discrecionalidad financiera de los gobiernos (Valencia, 2022).

En ese sentido, se identifica en la Ley de Negociación Colectiva para el sector público, la cual impone prohibiciones expresas sobre negociaciones con incidencia económica si exceden los montos establecidos en el presupuesto público.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que prohibir aumentos salariales en convenios colectivos vulnera el contenido del derecho a la negociación colectiva, aunque reconoce la validez constitucional de limitar dicho derecho cuando exista una base normativa clara que preserve el equilibrio presupuestal (Canessa, 2017).

2.2.1.3 CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICOS

Representan las limitaciones derivadas de la estructura financiera y macroeconómica del Estado que afectan su capacidad para comprometer recursos y responder a demandas laborales (Cabello, 2025). Estas restricciones imponen un marco de sostenibilidad fiscal que condiciona la negociación colectiva, ya que cualquier incremento en remuneraciones o mejoras presupuestarias debe estar alineado con la disponibilidad real de recursos y con la estabilidad de las finanzas públicas.

El déficit fiscal estructural refleja la persistencia de una brecha entre los ingresos y las obligaciones de gasto del Estado. Este tipo de déficit obliga a adoptar medidas de consolidación fiscal que restringen la capacidad de incrementar remuneraciones o introducir mejoras presupuestarias a través de la negociación colectiva. En este sentido, la sostenibilidad fiscal se convierte en un criterio central que limita el margen de maniobra de los gobiernos frente a las demandas laborales del sector público (Gómez, 2007).

Por otra parte, la limitación de recursos financieros disponibles, derivada de la dependencia de ingresos tributarios volátiles y de la rigidez de transferencias intergubernamentales, restringe de manera directa el espacio fiscal para atender nuevas demandas salariales. En contextos de desaceleración económica o de choques externos, los ingresos estatales suelen reducirse, lo que obliga al Estado a priorizar obligaciones esenciales. Esta situación limita la capacidad de negociación colectiva en el sector público, ya que las mejoras salariales deben ajustarse a las restricciones presupuestarias (Azofeifa, 2000).

2.2.1.4 GESTIÓN INSTITUCIONAL

La asignación ineficiente del presupuesto representa una distribución subóptima de los recursos disponibles entre las diferentes áreas del gobierno. Esta ineficiencia puede generar desperdicio o subutilización de recursos, afectando la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos, incluyendo los derivados de la negociación colectiva.

En América Latina, se ha documentado que países en la región podrían utilizar alrededor de un 27% menos de gasto para alcanzar los mismos resultados si redujeran estas ineficiencias administrativas (Tavera, 2007).

La priorización desigual de recursos se manifiesta cuando sectores estratégicos o proyectos de infraestructura reciben preferencia frente a mejoras laborales, aun cuando existiera

capacidad de gasto, por lo que esta desigualdad en la asignación de recursos puede generar tensiones sociales y afectar la moral de los trabajadores del sector público. En tanto, la falta de una distribución equitativa de los recursos limita la efectividad de los acuerdos alcanzados en la negociación colectiva y puede generar conflictos laborales (Mendoza, 2018).

2.2.2 NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.2.2.1 DEFINICIÓN

La negociación colectiva puede entenderse como un proceso formal y estructurado mediante el cual empleadores (o asociaciones patronales) y organizaciones de trabajadores negocian colectivamente condiciones de empleo, tales como: salarios, jornada laboral, prestaciones sociales y cláusulas específicas de regulación laboral, con el objetivo de estabilizar las relaciones de trabajo y reducir conflictos individuales (Cueto, 2023).

En su dimensión institucional y política, la negociación colectiva actúa como un mecanismo de mediación del conflicto laboral, donde el Estado puede intervenir como árbitro, garantes o regulador para asegurar legitimidad, legalidad y cumplimiento de los acuerdos; esto implica que la negociación colectiva no es un proceso espontáneo puramente privado, sino que está inserto en un marco normativo y político que condiciona su eficacia y alcance (Criado, 2022).

2.2.2.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La Negociación Colectiva en general tanto para el sector público y privado es un derecho constitucional establecido en su artículo 28 del inciso 2) de nuestra Carta Magna en donde dictamina que el Estado: reconoce los derechos sindicación, negociación colectiva y huelga; esto supone la protección y otorgamiento de garantías a todos los derechos del ejercicio de libertad sindical, de promover una correcta negociación colectiva como una manera de encontrar paz social en las relaciones laborales y la correcta

regulación de llevar a cabo una huelga que se desarrolle de manera pacífica para los intereses de la sociedad.

2.2.2.3 PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico peruano y toda disposición debe ajustarse a lo que en ella se establece. Este principio asegura la primacía de los derechos fundamentales y faculta al Tribunal Constitucional a declarar la invalidez de las normas contrarias a la Carta Magna.

En el ámbito laboral, dicho principio resulta indispensable para sostener que las limitaciones presupuestales no pueden desconocer los derechos colectivos reconocidos en la Constitución, pues el bloque de constitucionalidad sitúa a los derechos fundamentales en una jerarquía superior (Tribunal Constitucional, 2003).

2.2.2.4 ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA TUTELA DE DERECHOS

El Tribunal Constitucional actúa como garante del respeto a los derechos fundamentales, resolviendo conflictos en los que se enfrentan restricciones estatales con derechos reconocidos constitucionalmente. A través de sentencias relevantes en materia de negociación colectiva, el Tribunal ha precisado que no puede excluirse del ámbito de negociación a las condiciones de trabajo con incidencia económica, reafirmando la protección de los derechos colectivos frente a restricciones legales o presupuestarias (Tribunal Constitucional, 2016).

2.2.2.5 CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL PERÚ Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- Convenio 87

El inicio del reconocimiento de los derechos constitucionales de los trabajadores del sector público tempranamente comienza con el artículo 2 de dicho convenio, donde da lugar la consolidación del derecho de los trabajadores sin ninguna distinción a que puedan constituir organizaciones sindicales que estimen convenientes.

- **Convenio 98**

El art 4 nos da a conocer que la negociación colectiva debe ser libre y voluntaria, sin intervención del Estado, ratificando el reconocimiento al principio de negociación libre y voluntaria, asegurando que el proceso de ello sea eficaz; sin embargo, no restringe al Estado a tomar previsión en el uso de mecanismo legales de auxilio a la negociación, como lo son la conciliación, la mediación y el arbitraje.

- **Convenio 151**

En los artículos 4, 5, 7 y 8 del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se regula la protección de la libertad sindical y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública

El artículo 4 establece que los trabajadores al servicio del Estado deben gozar de una protección efectiva frente a todo acto de discriminación relacionado con la libertad sindical. Ello implica garantizar una defensa especial contra medidas arbitrarias o abusivas, tales como condicionar su permanencia laboral a no afiliarse a sindicatos o disponer el despido por motivos vinculados a su participación sindical.

El artículo 5 dispone que las organizaciones sindicales de los servidores públicos deben contar con independencia y protección frente a cualquier forma de injerencia por parte de las autoridades administrativas, asegurando el ejercicio pleno de la libertad sindical.

Por su parte, el artículo 7 señala la necesidad de adoptar medidas que fomenten y garanticen la negociación colectiva en el sector público. Esta disposición compromete a los Estados miembros a generar mecanismos eficaces para la regulación de las condiciones de trabajo, fortaleciendo el desarrollo de los

procedimientos de diálogo entre las entidades públicas y los servidores.

Finalmente, el artículo 8 dispone que la determinación de las condiciones de empleo debe realizarse de manera acorde a las políticas nacionales, ya sea mediante negociación directa entre las partes o a través de mecanismos autónomos como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Estos procedimientos deben ser diseñados de modo que inspiren confianza a las partes involucradas y promuevan relaciones laborales justas y equilibradas.

- Convenio 154

Este convenio no está ratificado por el Perú, pero se encuentra como parte del bloque constitucional que se perfecciona en el artículo 28 de la Constitución y se encuentra como antecedente en la Ley negociaciones colectivas - Ley N° 31188.

2.2.2.6 LEY DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS 31188

La Ley 31188 (2021) establece garantías para el ejercicio de la negociación colectiva como una suerte de reglamento, dotándolo de un marco normativo sólido para manejar las negociaciones colectivas a nivel del sector público, en algunos lineamientos de la norma sus fundamentos no han sido sólidos pero finalmente la Ley prevaleció para así poder regular la negociación colectiva dentro del sector público sin que tenga tantas vulneraciones a los derechos colectivos y la libertad sindical que dota la misma Constitución del Perú.

2.2.2.7 PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COLECTIVA

Constituye la base sobre la cual se reconoce la capacidad de los trabajadores organizados y de los empleadores para regular sus relaciones laborales mediante procesos de negociación y acuerdos colectivos (Torres, 2023).

Este principio garantiza que las decisiones adoptadas en materia laboral no dependan exclusivamente de la voluntad unilateral del estado, sino que respondan al diálogo entre las partes, favoreciendo el equilibrio entre los intereses económicos y sociales. Asimismo, se vincula estrechamente con los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva reconocidos en la Constitución y en convenios internacionales de la OIT.

2.2.2.8 ETAPAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El proceso de negociación colectiva en el Perú se desarrolla en diversas etapas, cada una con finalidades específicas orientadas a prevenir conflictos y garantizar acuerdos justos entre empleadores y trabajadores.

a. Trato directo

En esta primera fase, las partes negocian directamente en el centro de trabajo, sin la intervención de terceros (Cabrera et al., 2023). Tras la presentación del pliego de reclamos, se otorga un plazo legal de diez días para iniciar el proceso de negociación, con el fin de lograr acuerdos que fomenten la paz laboral y promuevan mejoras en condiciones tanto económicas como no económicas.

b. Conciliación o mediación

Si no se alcanza un acuerdo en la etapa anterior, el proceso pasa a la competencia del Ministerio de Trabajo. Aquí interviene un mediador o conciliador imparcial, cuyo rol es facilitar un espacio de diálogo que permita resolver los desacuerdos de manera justa y equitativa. Esta fase busca prevenir la escalada del conflicto y promover soluciones concertadas que respeten los intereses de ambas partes (Monereo, 2024).

c. Solución del conflicto

Cuando la conciliación no permite resolver el conflicto, la normativa laboral dispone mecanismos como el arbitraje o la huelga. En particular, el arbitraje se caracteriza por su celeridad, imparcialidad y por dictar decisiones vinculantes para las partes involucradas.

Por otro lado, la huelga constituye el último recurso legítimo de presión colectiva que los trabajadores pueden emplear para reivindicar mejores condiciones laborales, implicando una suspensión temporal del trabajo y generando impacto en la productividad colectiva (Mesa, 2024).

2.2.2.9 LIBERTAD NEGOCIAL

Constituye uno de los pilares del derecho colectivo del trabajo, ya que reconoce la facultad de los sindicatos y empleadores para establecer de manera autónoma acuerdos que regulen las condiciones de empleo (Cabrera et al., 2023).

Este principio se fundamenta en la autonomía colectiva y busca garantizar que las partes, sin injerencia indebida del Estado, logren consensos que reflejen un equilibrio entre los intereses de los trabajadores y los objetivos institucionales.

En el caso del sector público, la libertad negociada se encuentra condicionada por el marco presupuestal y las disposiciones normativas que regulan el gasto estatal, lo que genera tensiones entre la autonomía sindical y la sostenibilidad fiscal.

2.2.2.10 PRESUPUESTO PÚBLICO

Como instrumento esencial de gestión estatal, el presupuesto público fija límites precisos para ingresos y gastos de las entidades estatales, garantizando que los compromisos financieros derivables de acuerdos colectivos deban ajustarse a la factibilidad fiscal.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto establece los límites de gasto para cada entidad del sector público durante el ejercicio fiscal, acorde con la disponibilidad de fondos y buscando mantener el equilibrio fiscal (Cabrera et al., 2023)

2.2.2.11 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

El Sistema Nacional de Presupuesto peruano se rige por principios como el equilibrio presupuestario la especialidad cuantitativa y cualitativa, la orientación a la población calidad presupuestaria, estos principios obligan a que las negociaciones colectivas consideren que los compromisos financieros pactados no violen el equilibrio ni desvíen créditos autorizados para otros fines.

Por ejemplo, el principio de especialidad cuantitativa impide que se otorguen mejoras salariales que excedan el crédito aprobado para esa finalidad, mientras que el equilibrio presupuestario exige que los compromisos en gasto se correspondan con los ingresos esperados (Mostajo, 2002)

2.2.2.12 DECRETOS DE URGENCIA Y SUS LIMITACIONES A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESCENTRALIZADA

Los decretos de urgencia en materia económica pueden imponer condiciones excepcionales que restringen la negociación colectiva en entidades descentralizadas. El Decreto de Urgencia N.º 006-2024, por ejemplo, establece que las cláusulas de incidencia económica en convenios colectivos o actas de conciliación en entidades descentralizadas serán de carácter temporal y sujetas a aprobación del MEF, lo que ha generado críticas por limitar la autonomía sindical (LP Derecho, 2024)

- **Decreto de Urgencia 014-2020**

A pesar de no encontrarse un análisis doctrinal reciente que relacione directamente el DU 014-2020 con negociación colectiva pública, se puede señalar que su uso fue parte de medidas presupuestarias durante situaciones excepcionales.

- **Decreto de Urgencia 006-2024**

Establece medidas extraordinarias para asegurar sostenibilidad fiscal, equilibrio presupuestario y eficiencia del gasto público (MEF, 2024). Entre sus disposiciones, el artículo 18 ha sido señalado como inconstitucional por limitar la negociación colectiva con incidencia económica en entidades descentralizadas, al contravenir la Ley N° 31188 y la Constitución al vulnerar la jerarquía normativa.

2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES

- **DERECHO FUNDAMENTAL**

Derecho que reconoce la constitución como inherente al ser humano, de carácter normativo superior (constitucional y convencional), el cual exige especial protección y garantías estables para su efectividad. Asimismo, se encuentra vinculado a la dignidad, la igualdad, libertad y límites al poder (Canessa, 2017).

- **PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Principio según el cual toda actuación del Estado debe estar fundada en la ley; ninguna persona puede ser sancionada, ni se puede imponer una obligación sin que haya una norma legal previa que lo establezca (Támara, 2020).

- **IRRENUNCIABILIDAD DE DERECHOS**

Principio que prohíbe la renuncia voluntaria de una persona a los derechos que le han sido concedidos por la ley, especialmente en materia laboral, dado el carácter protector del derecho del trabajo y la desigualdad entre las partes (Quispe, 2022).

- **TUTELA JURISDICCIONAL**

Derecho que tiene toda persona a acceder a órganos jurisdiccionales independientes e imparciales para la protección de sus derechos, obtener decisiones motivadas y efectivos remedios legales; la tutela jurisdiccional exige que los mecanismos legales permitan hacer valer los derechos reconocidos (Priori, 2019).

- **LIBERTAD SINDICAL**

Es el derecho fundamental de los trabajadores a organizarse, constituir sindicatos, afiliarse, elegir sus representantes, y participar en actividades sindicales sin injerencias del Estado o del empleador, así como el derecho de negociar colectivamente, se encuentra protegido constitucionalmente y en estándares internacionales laborales (Canessa, 2017).

- **NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Proceso mediante el cual organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores discuten y acuerdan sobre condiciones de trabajo, remuneraciones y otras materias relativas a la relación laboral, con la finalidad de llegar a un convenio colectivo vinculante. En el sector público peruano, está regulada por la Ley N° 31188 (Priori, 2019).

- **CONVENIO COLECTIVO**

Es el acuerdo negociado entre sindicatos (o sus representantes) y el empleador sobre condiciones específicas de trabajo y empleo, que tiene fuerza vinculante para las partes y regula las relaciones laborales durante su vigencia (Támara, 2020).

- **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

Es el mecanismo mediante el cual se evalúa si normas legales, actos administrativos o judiciales se ajustan o no a la Constitución. Permite declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que vulneran derechos fundamentales o principios constitucionales. Es un instrumento

necesario para otorgar garantía del orden constitucional (Canessa, 2017).

- **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

Es un principio constitucional cuyo fin es garantizar que toda restricción o limitación a un derecho fundamental sea adecuada, necesaria y proporcionada en sentido estricto, de modo que exista un equilibrio entre la finalidad legítima perseguida por el Estado y la afectación al derecho (Támara, 2020).

- **ENTIDAD PUBLICA**

Todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; las Sociedades de Beneficencia Pública; los fondos, sean derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos (MEF, 2022).

- **LEY DE PRESUPUESTO**

Regulada en los artículos 78, 79 y 80 de la Constitución, constituye el instrumento normativo que aprueba anualmente las asignaciones y ejecución del gasto público. Su carácter técnico fija reglas sobre ingresos, egresos y procedimientos de control, garantizando responsabilidad en el uso de los recursos estatales. Además, posee vigencia limitada a un año y responde a criterios de necesidad pública y descentralización, tal como lo reconoce el Tribunal Constitucional en la STC 0004-2024-CC/TC.

2.4. HIPÓTESIS

2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL

Las limitaciones presupuestales impuestas en el sector público vulneran de manera significativa el ejercicio del derecho de negociación colectiva, pues condicionan su alcance material y reducen su eficacia

práctica, generando un marco restrictivo que subordina los derechos colectivos reconocidos por la Constitución al principio de sostenibilidad fiscal.

2.4.2. HIPÓTESIS ESPECIFICA

La Ley N° 31188 ha contribuido parcialmente a garantizar el derecho de negociación colectiva en el sector público, en tanto reconoce formalmente la libertad sindical y el alcance de los convenios colectivos, pero mantiene limitaciones sustantivas en materia económica que restringen su eficacia práctica.

Las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas han incidido en la restricción del derecho de negociación colectiva, pues subordinan el contenido de los acuerdos a criterios estrictos de disciplina fiscal, limitando el alcance material de los beneficios reconocidos por la Constitución.

La compatibilización del principio de sostenibilidad fiscal con el derecho fundamental a la negociación colectiva en el sector público es posible únicamente mediante un marco normativo que establezca criterios de equilibrio, transparencia presupuestal y diálogo social, evitando que el principio económico prevalezca de manera absoluta sobre los derechos colectivos de los trabajadores estatales.

2.5. VARIABLES

2.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

Limitación presupuestal

2.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Negociación colectiva

2.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Tabla 1

Matriz de operacionalización

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES	ESCALA DE MEDICIÓN
Limitación presupuestal	Restricciones legales, administrativas y financieras que condicionan la capacidad de las entidades públicas para comprometer y ejecutar gasto, establecidas por el marco presupuestario (Camacho, 2017).	Esta variable se medirá en base a 3 dimensiones bajo una escala nominal. Se utilizará la técnica de la revisión documental y entrevista semiestructurada, el instrumento será la guía de revisión documental y la guía de entrevista semiestructura con 10 ítems.	Restricciones normativas	-Tope legal de gasto público -Prohibiciones e negociación colectiva -Recortes impuestos por normativa	Nominal
			Condicionamientos económicos	-Déficit fiscal estructural -Imitación de recursos financieros -Ajustes macroeconómicos obligatorios	
			Gestión Institucional	-Asignación ineficiente del presupuesto -Priorización desigual de recursos -Control administrativo restrictivo	
	Mecanismos e instrumentos empleados por las	Esta variable se medirá en base a 3 dimensiones bajo una	Ley N° 31188 de negociación colectiva en el sector publico	-Participación representativa de sindicatos	

Negociación colectiva	organizaciones sindicales para dar solución a sus demandas a través de procesos de negociación, los cuales culminan con la suscripción de convenios colectivos (Armas, 2020)	escala nominal. Se utilizará la técnica de la revisión documental y entrevista semiestructurada, el instrumento será la guía de revisión documental y la guía de entrevista semiestructura con 10 ítems.		-Mecanismos de comunicación efectivos		Nominal
				-Transparencia		
			Convenios internacionales	-Inclusión de condiciones económicas y salariales		
				-Incorporación de mejoras laborales no económicas		
				-Reconocimiento de derechos colectivos		
			Constitución política del Perú de 1993	-Cumplimiento efectivo de los convenios		
				-Impacto en la satisfacción laboral		
				-Existencia de mecanismos de seguimiento y control		

CAPITULO III

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación adoptó el tipo básico, enfocado en desarrollar los sustentos teóricos y que serán utilizados para futuras investigaciones. Según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), la investigación básica tiene como fin ampliar el conocimiento científico al comprender los fundamentos que circunscriben al fenómeno donde se descubren nuevos principios útiles para próximas investigaciones.

3.1.1. ENFOQUE

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, orientado a comprender y analizar la realidad jurídica desde el estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal. Según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), el enfoque cualitativo permitió explorar fenómenos sociales y jurídicos desde la interpretación profunda de documentos y discursos, aportando a la construcción de conocimiento científico más allá de la simple cuantificación.

3.1.2. ALCANCE O NIVEL

La investigación se ubicó dentro del nivel descriptivo, puesto que buscó detallar las propiedades, tipicidades y los perfiles de sujetos, agrupaciones, poblaciones, mecanismos u otras variables que fueron objeto de estudio y análisis. También optó por un enfoque transversal porque se recopilaron datos en un momento específico para describir las variables de estudio en un instante determinado (Hernández-Sampieri, 2014).

3.1.3. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño fue no experimental, nivel descriptivo y transversal. No se manipularon variables, sino que se observó el desarrollo normativo y los efectos jurídicos en un periodo determinado (2015–2024). Este tipo de

diseño fue propio de investigaciones jurídicas centradas en el análisis documental y en la interpretación constitucional (Ruiz, 2012).

A → B

Variable independiente (A): Limitaciones presupuestales

Variable dependiente (B): Negociación colectiva en el sector público

3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA

3.2.1. POBLACIÓN

Conforme a Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), la población se definió como el conjunto de elementos, personas o unidades que poseían características comunes y que constituyeron el objeto de estudio al cual se pretendió generalizar los resultados de una investigación. En ese sentido, la población representó el universo de referencia del cual se obtuvo la información necesaria para responder a los objetivos planteados, siendo esencial su adecuada delimitación para garantizar la validez y representatividad del estudio.

Aplicando esta definición al presente trabajo, la población de estudio estuvo conformada por la totalidad de los elementos que fueron analizados, todos ellos actores vinculados al sector público en la ciudad de Lima, específicamente en aquellas instituciones estatales donde se desarrollaron procesos de negociación colectiva entre los años 2015 y 2024. Esta población incluyó tres casos emblemáticos en los que se evidenció la vulneración del derecho de negociación colectiva debido a las limitaciones presupuestales en el sector público, así como diez especialistas en materia laboral y negociación colectiva, entre ellos abogados litigantes, académicos y tres representantes de organizaciones sindicales. La selección de esta población permitió abordar el fenómeno desde una perspectiva normativa y práctica, garantizando un análisis integral del conflicto entre el principio de sostenibilidad fiscal y los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente.

Tabla 2*Detalle de especialistas en negociación colectiva*

Especialistas	Cantidad
Abogados académicos	5
Abogados litigantes	5
Representantes de organizaciones sindicales	3
Total	13

3.2.2. MUESTRA

En cuanto a los especialistas en la materia, la muestra fue de tipo censal no probabilístico, al considerarse la totalidad de los diez especialistas que conformaron la población, entre ellos abogados litigantes, académicos y representantes de organizaciones sindicales. Esta elección obedeció a que la población identificada resultaba reducida y manejable, por lo que se optó por incluir a la totalidad de sus integrantes (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

Complementariamente, en los casos jurisprudenciales, la muestra fue de tipo intencional o por conveniencia dentro del muestreo no probabilístico, ya que se seleccionaron tres casos emblemáticos de un universo más amplio de sentencias del Tribunal Constitucional vinculadas a la vulneración del derecho de negociación colectiva por limitaciones presupuestales en el sector público. Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), establecen que los criterios de selección para este caso son la relevancia, pertinencia jurídica y representatividad respecto al fenómeno estudiado, siguiendo la lógica de las muestras no probabilísticas intencionales empleadas en investigaciones jurídicas y sociales.

3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.3.1. PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de datos se desarrolló mediante un enfoque cualitativo, utilizando como técnica principal la entrevista semiestructurada dirigida a especialistas vinculados al derecho laboral, la administración pública y la gestión presupuestaria. Este tipo de entrevista permite profundizar en las percepciones, interpretaciones y valoraciones de los informantes, manteniendo una estructura flexible que facilita explorar dimensiones emergentes del fenómeno estudiado. Hernández et al. (2014) señalan que la entrevista semiestructurada es especialmente adecuada cuando se busca comprender procesos sociales complejos desde la perspectiva de actores informados, ya que promueve un diálogo guiado pero abierto.

El instrumento utilizado fue una guía de entrevista, organizada conforme a los objetivos específicos de la investigación. La guía se elaboró considerando criterios de claridad conceptual, coherencia temática y adecuación al perfil del participante. Tal como explica Quimís (2021), la construcción de instrumentos cualitativos requiere asegurar correspondencia entre categorías analíticas y preguntas, de modo que la información obtenida sea pertinente, comprensible y útil para el análisis final.

Además, la guía se sometió a validación por juicio de expertos, quienes revisaron la redacción, la pertinencia de las preguntas y su alineación con los objetivos de investigación. Este procedimiento coincide con lo planteado por Hernández et al. (2014), quienes recomiendan validar los instrumentos para garantizar su consistencia interna, evitar sesgos y asegurar que las preguntas permitan generar datos de calidad.

3.3.2. PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS DATOS

Los datos obtenidos mediante las entrevistas fueron organizados en tablas de sistematización utilizando una matriz por cada pregunta del estudio. Estas matrices contienen la identificación del participante, los

fragmentos de discurso relevantes y una versión parafraseada que preserva el sentido original, sin alterar la idea del informante. Esta forma de presentación facilita identificar patrones, divergencias y coincidencias entre los grupos de especialistas.

La elaboración de estas matrices responde a lo propuesto por Quimís (2021), quien sostiene que la clasificación de información cualitativa en esquemas ordenados o matrices analíticas contribuye a la organización del material, permitiendo una lectura transversal que facilita el análisis posterior.

Asimismo, se respetaron los lineamientos de presentación sugeridos por Taylor y Bogdan, citados por Hernández et al. (2014), quienes recomiendan que los datos cualitativos sean expuestos de forma clara, ordenada y contextualizada, para garantizar su comprensión y favorecer su interpretación.

3.3.3. PARA EL ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

El análisis de la información se desarrolló mediante un proceso de codificación abierta, categorial y temática, siguiendo procedimientos propios de la investigación cualitativa. La codificación abierta permitió fragmentar el discurso de los especialistas en unidades significativas, mientras que la categorización agrupó las unidades codificadas en conjuntos conceptuales relacionados con los objetivos de la investigación. Finalmente, la codificación temática permitió identificar patrones interpretativos que explican cómo los participantes comprenden la relación entre la Ley 31188, las restricciones presupuestales del MEF y la autonomía colectiva en el sector público.

Este procedimiento analítico se sustenta en lo planteado por Quimís (2021), quien señala que la segmentación del discurso en categorías facilita reconocer relaciones internas y principales tensiones dentro del fenómeno estudiado. Asimismo, se consideraron las orientaciones de Hernández et al. (2014), quienes afirman que la codificación cualitativa permite construir significados a partir de la interpretación reflexiva del discurso de los participantes.

El análisis se orientó por los tres objetivos específicos de la investigación, permitiendo interpretar las respuestas de manera estructurada y coherente. Así, se integraron las percepciones de los especialistas con el marco teórico revisado, para construir una lectura fundamentada sobre el impacto de la Ley 31188, las limitaciones presupuestales y la posibilidad de armonizar el derecho presupuestal con la negociación colectiva.

3.4. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.4.1. ANÁLISIS EXEGÉTICO Y HERMENÉUTICO

Permitirá interpretar las normas constitucionales, legales y reglamentarias, identificando la intención del legislador y los alcances de las disposiciones en relación con el derecho de negociación colectiva. Este enfoque posibilita esclarecer cómo se ha entendido y aplicado históricamente el principio de sostenibilidad fiscal frente al reconocimiento de los derechos colectivos (Ruiz, 2012).

3.4.2. MÉTODO DE PONDERACIÓN CONSTITUCIONAL

Se aplicará a fin de resolver la tensión entre dos principios en conflicto: el derecho fundamental de negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestal. Conforme sostiene Alexy (2008), la ponderación constituye la vía metodológica adecuada para establecer cuál derecho o principio debe prevalecer en un caso concreto, atendiendo a criterios de proporcionalidad, necesidad y adecuación.

3.4.3. ANÁLISIS DE CONTENIDO TEMÁTICO DE ENTREVISTAS:

En relación con los testimonios de especialistas, se empleará un análisis categorial que permita identificar patrones discursivos, argumentos recurrentes y posiciones divergentes sobre la efectividad de la negociación colectiva en el sector público. Por su parte, Bardin (2002) indica que este método transforma el discurso en unidades de significado que facilitan la comparación entre diferentes actores.

De esta manera, la interpretación final integrará los hallazgos documentales con las percepciones de los expertos, alcanzando una visión crítica y multidimensional del problema jurídico. En ese sentido, el

enfoque triangulado entre normas, jurisprudencia y testimonios garantiza una interpretación robusta y académicamente válida (Bonilla & Rodríguez, 2005).

CAPITULO IV

RESULTADOS

En esta sección se presentan y analizan los resultados obtenidos a partir de la revisión documental planteada en el estudio de las resoluciones judiciales expedida por el órgano correspondiente, en donde se exponen los siguientes casos:

Tabla 3

Análisis de casos.

RESOLUCIÓN JUDICIAL	
Procedencia: Tribunal Constitucional del Perú	
Materias: Acción de inconstitucionalidad – Negociación colectiva en el sector público – Límites presupuestales	
N.º de Sentencia	Exposición del caso
Exp. 00003-2013-PI/TC	El caso se origina a partir de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por diversas organizaciones sindicales del sector público contra disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. Estas disposiciones prohibían de manera absoluta la negociación de incrementos económicos, remunerativos y beneficios de carácter económico para los servidores públicos, estableciendo que solo podían negociarse condiciones no económicas. Los demandantes argumentaron que dicha prohibición vulneraba el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva reconocido en la Constitución, así como los estándares fijados en los Convenios 98 y 151 de la OIT. Señalaron que la norma presupuestal anulaba por completo la negociación económica, afectando la autonomía colectiva y dejando sin efecto los convenios colectivos previos.

Durante el proceso, el Estado defendió la constitucionalidad de la medida alegando razones de equilibrio fiscal y sostenibilidad presupuestaria. Argumentó que la restricción no buscaba suprimir el derecho, sino adecuarlo a la capacidad económica del Estado, y que la Constitución permite límites razonables para salvaguardar intereses públicos superiores.

Tras la evaluación del caso, el Tribunal Constitucional concluyó que la prohibición total de negociar aspectos económicos constituía una afectación directa al contenido esencial del derecho de negociación colectiva. Asimismo, el Tribunal estableció que las leyes de presupuesto pueden regular el ejercicio del derecho, pero no pueden suprimirlo ni vaciarlo de contenido, y que todo límite debe ser razonable, proporcional y justificado.

En consecuencia, el Tribunal declaró fundada la demanda en ese extremo y dispuso que el Estado debe permitir la negociación de condiciones económicas, siempre respetando criterios técnicos de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, pero sin eliminar el derecho de manera absoluta.

RESOLUCIÓN JUDICIAL

Procedencia: Tribunal Constitucional del Perú

Materias: Acción de inconstitucionalidad – Negociación colectiva – Límites presupuestales – Principio de razonabilidad

N.º de Sentencia	Exposición del caso
Exp. 00008-2005-PI/TC	El proceso se origina con la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra disposiciones de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, que restringían el otorgamiento de incrementos remunerativos y el reconocimiento de beneficios económicos mediante negociación colectiva, laudos arbitrales o decisiones administrativas.

Los demandantes alegaron que las normas presupuestales impugnadas vulneraban los derechos laborales colectivos, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva, al impedir a los trabajadores del sector público pactar mejoras económicas. Argumentaron que, aunque el presupuesto es un instrumento de previsión financiera estatal, no puede constituirse en un mecanismo para suspender o neutralizar derechos fundamentales.

El Estado, por su parte, sostuvo que las restricciones respondían a la necesidad de preservar el equilibrio fiscal y evitar compromisos económicos que el Estado no podía afrontar. Añadió que las limitaciones se habían adoptado para garantizar un manejo responsable de los recursos públicos y que no representaban una abolición del derecho, sino una regulación temporal y excepcional.

Durante el análisis, el Tribunal Constitucional reconoció que las leyes de presupuesto pueden establecer limitaciones, pero subrayó que éstas deben cumplir criterios de razonabilidad, proporcionalidad y estricta necesidad. El Tribunal precisó además que el derecho a la negociación colectiva no puede ser suprimido, incluso por motivos fiscales, y que el Estado debe implementar mecanismos que permitan negociar dentro de márgenes técnicos definidos, sin llegar a prohibiciones absolutas.

Finalmente, el Tribunal resolvió declarando constitucionales algunos artículos, pero estableció criterios vinculantes sobre el equilibrio entre la sostenibilidad económica del Estado y la protección del contenido esencial de la negociación colectiva. El fallo constituyó un precedente relevante que delimitó cuándo una restricción presupuestal se convierte en una vulneración de un derecho fundamental.

RESOLUCIÓN JUDICIAL

Procedencia: Tribunal Constitucional del Perú

Materias: Proceso de amparo – Libertad sindical – Negociación colectiva – Derechos colectivos del trabajo

N.º de Sentencia	Exposición del caso
Exp. 0025-2013-PI/TC	El caso se origina a partir de cuatro demandas de inconstitucionalidad acumuladas, presentadas por más de cinco mil ciudadanos y por los Colegios de Abogados de Tacna y Junín, contra diversos artículos de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Los demandantes alegan la violación de los derechos constitucionales a la libertad, igualdad, a una remuneración equitativa y suficiente, a la igualdad de oportunidades sin discriminación, de sindicación, negociación colectiva y huelga, entre otros principios constitucionales. Cuestionaron en particular los artículos 31.2, 42, 43.e y 44.b de la ley, que excluían las compensaciones económicas del ámbito de la negociación colectiva en la administración pública, sosteniendo que ello vulnera el derecho constitucionalmente protegido de dicho derecho y anulaba la libertad sindical. El congreso de la República, como entidad demandada, sostuvo que el derecho a la negociación colectiva deriva de la ley y no directamente de la Constitución ni de los Convenios de la OIT, y que estos instrumentos internacionales no imponen a la negociación colectiva como único mecanismo de solución de controversias entre el Estado y sus servidores. Argumentó además que la exclusión de la materia económica respondía al principio de equilibrio presupuestal y a la necesidad de que el gasto público, incluidas las remuneraciones de los servidores civiles, se sujete a las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de cada entidad. El Tribunal reconoció que la negociación colectiva en el sector público está condicionada por los procesos presupuestarios, dado que sus resultados generan repercusiones directas en el presupuesto estatal y deben respetar el límite constitucional de un presupuesto equilibrado y equitativo. Sin embargo, precisó que esta restricción presupuestal no puede llevar a vaciar de contenido el derecho a la negociación colectiva ni a

convertirlo en un derecho ilusorio, por lo que sí cabe discutir y negociar incrementos remunerativos y otros aspectos económicos, siempre que se respete dicho equilibrio presupuestal.

El Tribunal Constitucional declaró fundadas en parte las demandas, e interpretó el artículo 43.e de la Ley 30057 en el sentido de que la expresión “condiciones de trabajo o condiciones de empleo” incluye también la materia remunerativa y otros aspectos de naturaleza económica, reconociendo así que la negociación colectiva de los servidores públicos sí puede abarcar el aspecto económico, aunque sujeta al límite del equilibrio presupuestal. Asimismo, reiteró la exhortación al Congreso para que apruebe una regulación específica sobre negociación colectiva en el sector público, y declaró infundadas o improcedentes las demandas en los demás externos.

Resultados del objetivo específico 1:

Determinar si la Ley 31188 contribuye a que no se vulneren los derechos laborales de los servidores del sector público.

Tabla 4

Análisis del primer objetivo específico

N.º de Sentencia	Fundamento jurídico
Exp. 00003-2013-PI/TC	Este expediente analiza la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto 2013 que prohibían expresamente la negociación de incrementos económicos en el sector público. El Tribunal Constitucional determinó que esta prohibición absoluta suprimía un componente esencial del derecho de negociación colectiva, pues impedía a los trabajadores pactar condiciones salariales o beneficios económicos, afectando directamente la libertad sindical.

	El Tribunal concluye que dicha restricción constituye una vulneración de derechos laborales, al tratarse de un límite desproporcionado que vacía de contenido un derecho constitucionalmente protegido. Es decir, el Estado transgredió los derechos laborales al impedir cualquier forma de negociación económica
Exp. 00008-2005-PI/TC	En este caso, el Tribunal analiza restricciones presupuestales impuestas por normas de gasto público que limitaban el otorgamiento de beneficios económicos a través de negociación colectiva. Si bien admite que el Estado puede regular el gasto público, el Tribunal enfatiza que las restricciones no pueden suprimir los derechos fundamentales ni impedir el ejercicio auténtico de la negociación colectiva. El expediente demuestra que, aun bajo justificación presupuestal, las limitaciones estatales han afectado derechos laborales colectivos, ya que restringen la posibilidad de negociación real y generan un desequilibrio en las relaciones laborales del sector público.
Exp. 0025-2013-PI/TC	En este caso, el Tribunal Constitucional analizar la constitucionalidad de los artículos de la Ley 30057 que excluían la materia económica del ámbito de la negociación colectiva en el sector público, justificando dicha exclusión en el principio de equilibrio presupuestal. Si bien el Tribunal admite que este derecho está condicionado por los procesos presupuestarios, enfatiza que la restricción no puede vaciar de contenido la negociación colectiva ni convertirla en un derecho ilusorio. El expediente demuestra que, aun bajo justificación presupuestal, la exclusión legislativa de los aspectos remunerativos había restringido la negociación colectiva real de los servidores públicos, por lo que el Tribunal reinterpretó la norma para permitir negociar incrementos económicos dentro del equilibrio presupuestal, y reiteró la exhortación al Congreso que dio origen posterior a la Ley 31188.

Resultados del objetivo específico 2:

Determinar las limitaciones presupuestales emitidas por el MEF van en contra de la Constitución Política del Perú.

Tabla 5

Análisis del segundo objetivo específico.

N.º de Sentencia	Fundamento jurídico
Exp. 00003-2013-PI/TC	El Tribunal concluye que la prohibición total de negociar incrementos económicos es inconstitucional, ya que elimina el contenido esencial de un derecho reconocido en el artículo 28 de la Constitución. La sentencia determina que esta restricción presupuestal contraviene la Carta Magna porque elimina por completo la negociación económica y, por lo tanto, no supera los criterios de razonabilidad ni proporcionalidad constitucional.
Exp. 00008-2005-PI/TC	Aquí el Tribunal establece que las restricciones presupuestales deben ser razonables, proporcionales y justificadas. Cuando dichas limitaciones se aplican sin sustento técnico, o cuando impiden por completo la negociación colectiva, se tornan inconstitucionales. El Tribunal determina que las limitaciones analizadas eran excesivas y que, por su carácter absoluto, contravenían los artículos 2, 23 y 28 de la Constitución.
	El Tribunal establece que el principio de equilibrio presupuestal constituye un límite válido a la negociación colectiva, pero que dicho límite no puede

Exp. 0025-2013-PI/TC

aplicarse de manera absoluta ni vaciar de contenido el derecho. Cuando las restricciones presupuestales excluyen por completo la materia económica de la negociación, sin admitir ningún margen de discusión, dejan de ser razonables y se tornan inconstitucionales.

El tribunal determina que la exclusión total de los aspectos remunerativos del ámbito negociable, dispuesta por la Ley 30057, era excesiva y, por su carácter absoluto, contravenía los artículos 28 y 42 de la Constitución, por lo que reinterpreto la norma para permitir su ejercicio dentro del equilibrio presupuestal.

Resultados del objetivo específico 3:

Evaluar cómo podría coexistir el Derecho presupuestal con el derecho a la negociación colectiva.

Tabla 6

Análisis del tercer objetivo específico.

N.º de Sentencia	Fundamento jurídico
Exp. 00003-2013-PI/TC	El Tribunal determinó que la negociación colectiva económica no puede ser prohibida, pero sí puede ser objeto de regulación técnica vinculada a la sostenibilidad fiscal. Este precedente establece que la coexistencia entre ambos derechos es posible si el Estado fija límites razonables, transparentes y debidamente motivados, sin vaciar de contenido el derecho a negociar remuneraciones. El fallo deja claro que los marcos presupuestales pueden orientar la negociación, pero no impedirla. Esto se traduce en una convivencia constitucional donde el presupuesto establece criterios técnicos,

	mientras que la negociación colectiva mantiene su carácter de derecho fundamental.
Exp. 00008-2005-PI/TC	En esta sentencia, el Tribunal señala que la regulación del gasto público es legítima, pero no puede convertirse en un instrumento para anular derechos constitucionales. Para que ambos derechos convivan, las restricciones presupuestales deben cumplir con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, evitando la imposición de límites automáticos o absolutos. Este caso aporta un estándar central: el Estado puede condicionar, pero no suprimir la negociación colectiva. Esto significa que la coexistencia es constitucionalmente viable, siempre que las medidas presupuestales no sean desproporcionadas ni afecten el contenido esencial del derecho colectivo.
Exp. 0025-2013-PI/TC	El Tribunal determinó que la negociación colectiva sobre materia económica no puede ser excluida ni prohibida, pero sí puede sujetarse a las posibilidades presupuestarias de cada entidad y al límite constitucional del equilibrio presupuestal. Este precedente establece que la coexistencia entre el derecho presupuestal y la negociación colectiva es posible si el Estado respeta dicho equilibrio sin eliminar la posibilidad real de discutir y negociar incrementos remunerativos. El fallo deja claro que el presupuesto puede condicionar y orientar los resultados de la negociación colectiva, pero no puede impedirla por completo, pues ello convertiría al derecho en ilusorio o ineficaz. Esto se traduce en una convivencia constitucional donde el equilibrio presupuestal opera como criterio técnico-financiero, mientras que la negociación colectiva conserva su carácter de derecho fundamental, reinterpretándose la ley cuestionada para permitir su ejercicio efectivo en materia económica.

En ese sentido, se plantearon entrevistas a expertos con el propósito de profundizar en la investigación, en consecuencia, a partir de la guía de

entrevista se ha procedido a poner en presentación las percepciones y experiencias dentro del cargo en funciones que desempeñan.

Objetivo General

Determinar de qué manera las limitaciones presupuestales del Estado inciden en la vulneración del derecho a la negociación colectiva en el sector público.

Para este objetivo, se analizaron las respuestas a la Pregunta 1, orientadas a identificar en qué medida las restricciones fiscales influyen en la posibilidad real de pactar cláusulas económicas dentro de los convenios colectivos del sector público.

1. ¿En qué medida las limitaciones presupuestales establecidas por la normativa fiscal vigente restringen el contenido económico de la negociación colectiva en el sector público?

Tabla 7
Respuestas de pregunta 1

Sindicalistas

Participante	Discurso (respuesta)
Roger Raúl Flores Yuongse	En alta medida se restringe porque la evaluación económica es realizada unilateralmente por la entidad y/o por el MEF.
Darda Alatriza	En mucho.
Edward Orlando Flores Alarcón	Totalmente.

Abogados académicos

Participante	Discurso (respuesta)
Óscar Alberto Huerta Ayala	No permiten ejecutar los resultados de la negociación colectiva que tiene fuerza de ley.
Miguel Julca	Todo acuerdo debe ajustarse al principio de equilibrio y previsión presupuestal; por ello, no se pueden aprobar incrementos ni beneficios que no estén previamente financiados.
Romario Jacob Cerrón Hidalgo	Está prohibida la creación de nuevas partidas o la reasignación de recursos fuera de lo autorizado, lo que limita la autonomía para implementar acuerdos económicos.
Miguel Ángel Mantilla Chozo	En mi opinión, las limitaciones presupuestales no limitan el contenido económico de la negociación colectiva.
Gleny Marcela Miraval Gamarra	Las limitaciones presupuestales restringen significativamente el contenido económico de la negociación colectiva porque todo acuerdo debe ajustarse a la previsión financiera establecida por la Ley de Presupuesto y la Ley 31188.

Abogados litigantes

Participante	Discurso (respuesta)
Segundo Dennys Urbina Morales	Restringen en la medida que se usan estas limitaciones para negar la negociación, impidiendo acceder a la información económica real y dificultando establecer beneficios.
Jonathan Ronaldo Cerrón Cerrón	Las limitaciones perjudican el proceso de mejorar condiciones con incidencia económica e impiden el incremento progresivo de remuneraciones.
Gary Milton Canchaya Fernández	En la práctica, los techos presupuestarios fijados por el MEF condicionan el alcance real de las negociaciones.
Sleiter Jesús Carranza Pérez	Solo se puede negociar un bono de 100 soles por única vez; las demás cláusulas económicas son descartadas.
Rosa María Osco Flores	En gran medida, porque, aunque esté pactado en el convenio, no se asigna presupuesto para cumplir con el abono correspondiente.

INTERPRETACIÓN

Las respuestas muestran coincidencia en que las restricciones presupuestales ejercen un impacto significativo en el contenido económico de la negociación colectiva del sector público. Una parte importante de los especialistas percibe que estas limitaciones no solo reducen la capacidad de pactar incrementos o beneficios, sino que además condicionan el ejercicio mismo del derecho de negociación. Las normas fiscales, encabezadas por la Ley de Presupuesto y la Ley 31188, exigen que cualquier acuerdo cuente con financiamiento previo, lo que se convierte en un filtro que descarta la mayoría de las demandas con incidencia económica.

Para los participantes, esta situación deriva en una negociación simbólica, donde el contenido económico queda prácticamente determinado por los techos fijados por el MEF. Varios especialistas subrayan que la evaluación económica es unilateral y que la información presupuestal no es transparente, lo que limita la posibilidad de un diálogo real entre las partes. También se expresa que, aun cuando se logra pactar beneficios, estos no se ejecutan por falta de recursos. Solo un participante considera que las limitaciones no afectan el contenido económico, lo que representa una posición aislada frente a la tendencia general. En conjunto, las respuestas evidencian que las restricciones fiscales reducen el margen

de decisión del empleador y del sindicato, debilitando la eficacia del derecho a la negociación colectiva en el ámbito público.

Objetivo específico 1

Determinar si la ley 31188 contribuye a que no se vulneren los derechos laborales de los servidores del sector público.

Para este objetivo, se analiza la pregunta 2 de la entrevista, centrada en verificar si la ley 31188 garantiza la autonomía colectiva pese a las restricciones presupuestales.

2. ¿Considera que la Ley N.º 31188 garantiza adecuadamente la autonomía colectiva en el sector público, pese a las restricciones presupuestales impuestas al empleador estatal?

Tabla 8

Respuestas de pregunta 2

Sindicalistas

Participante	Discurso (respuesta)
Roger Raúl Flores Yuongse	Señala que la norma no asegura plenamente la autonomía colectiva, pues la aplicación práctica queda restringida por los límites presupuestarios que impiden que los sindicatos puedan pactar mejoras reales.
Darda Alatrística	Considera que la ley reconoce el derecho a negociar, pero la supeditación absoluta a los techos fiscales impide que los acuerdos tengan verdadero impacto, reduciendo el alcance de la autonomía colectiva.
Edward Orlando Flores Alarcón	Indica que la Ley 31188 no garantiza de manera efectiva la autonomía colectiva, dado que el MEF y otras entidades continúan interviniendo, limitando la capacidad de los sindicatos para concretar beneficios.

Abogados académicos

Participante	Discurso (respuesta)
Oscar Alberto Huerta Ayala	Menciona que la ley promueve la negociación colectiva, aunque su ejecución depende completamente de la disponibilidad presupuestaria, por lo que la autonomía reconocida se ve restringida en la práctica.

Miguel Julca	Expone que la norma avanza en reconocer la autonomía sindical, pero los toques fiscales actúan como barrera para materializar beneficios económicos derivados de la negociación.
Romario Jacob Cerrón Hidalgo	Indica que, pese a ser un paso importante para el reconocimiento formal de la autonomía colectiva, la ley continúa limitada por la exigencia de viabilidad presupuestal que reduce su alcance real.
Miguel Ángel Mantilla Chozo	Señala que la Ley 31188 no consigue garantizar plenamente la autonomía colectiva porque condiciona todo acuerdo económico al presupuesto anual, restringiendo la capacidad negocial del sindicato.
Miraval Gamarra Gleny Marcela	Considera que la autonomía colectiva no queda asegurada debido a que los acuerdos están subordinados al marco fiscal, lo que impide ampliar derechos laborales o mejorar condiciones económicas.

Abogados litigantes

Participante	Discurso (respuesta)
Segundo Dennys Urbina Morales	Afirma que la norma deja margen para negociar, pero la intervención del MEF y los ajustes fiscales anualizados afectan la autonomía de las partes, reduciendo su libertad negocial.
Jonathan Ronaldo Cerrón Cerrón	Indica que la Ley 31188 representa un avance, pero los límites presupuestales reducen significativamente la capacidad real de los trabajadores para obtener mejoras concretas.
Gary Milton Canchaya Fernández	Sostiene que la autonomía colectiva no se garantiza adecuadamente, ya que la ley funciona de forma intervencionista y reduce la libertad de las partes al supeditar todo al presupuesto.
Sleiter Jesús Carranza Pérez	Explica que la Ley 31188 tiene avances importantes, pero las restricciones fiscales impiden su plena eficacia, afectando la autonomía negocial en temas económicos.
Rosa María Osco Flores	Concluye que la ley no asegura de manera suficiente la autonomía colectiva, pues la viabilidad presupuestal se impone como límite que restringe cualquier mejora en favor de los trabajadores.

INTERPRETACIÓN

Las respuestas de los especialistas revelan una tendencia uniforme: aunque la Ley 31188 formaliza el derecho a la autonomía colectiva en el sector público, esta autonomía queda condicionada en su ejercicio real debido a las restricciones fiscales impuestas por el Estado. La mayoría coincide en que la norma representa un avance normativo en comparación con marcos anteriores, pero señalan que su efectividad se ve limitada por la obligatoriedad de contar con previsión presupuestal para cualquier acuerdo económico. Esta exigencia hace que los sindicatos no puedan concretar mejoras salariales o beneficios laborales, incluso cuando han sido acordados legítimamente durante el proceso de negociación.

Los especialistas destacan que el MEF mantiene un rol determinante en la viabilidad de los acuerdos, lo que convierte la autonomía colectiva en un derecho formal, pero con escaso impacto práctico. Se advierte también un carácter intervencionista del Estado que limita la libertad negocial, especialmente en entidades descentralizadas donde las restricciones son aún más severas. La percepción general es que la ley no garantiza un ejercicio pleno de la autonomía, debido a que el presupuesto opera como filtro que restringe cualquier pretensión económica. En síntesis, la Ley 31188 reconoce la autonomía colectiva, pero no logra convertirla en un mecanismo efectivo de protección de derechos laborales dentro del sector público.

Objetivo específico 2

Determinar las limitaciones presupuestales emitidas por el MEF que podrían contradecir la Constitución Política del Perú.

3. ¿Las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas constituyen, a su juicio, una limitación legítima al ejercicio del derecho de negociación colectiva o una restricción desproporcionada a su eficacia?

Tabla 9.

Respuestas de pregunta 3

Sindicalistas

Participante	Discurso (respuesta)
Roger Raúl Flores Yuongse	Indica que las disposiciones del MEF representan una restricción excesiva que debilita la negociación colectiva, ya que se adoptan medidas que recortan sistemáticamente las aspiraciones de los trabajadores en lugar de facilitar acuerdos equilibrados.
Darda Alatriza	Señala que las decisiones del MEF actúan como un límite impuesto sin justificación suficiente, pues condicionan la negociación incluso en organizaciones que cuentan con recursos, reduciendo la posibilidad de concretar beneficios económicos.
Edward Orlando Flores Alarcón	Considera que estas disposiciones constituyen una limitación clara a la autonomía sindical, debido a que los topes y criterios fiscales impuestos desde el MEF bloquean avances en materia económica dentro del proceso negocial.

Abogados académicos

Participante	Discurso (respuesta)
Oscar Alberto Huerta Ayala	Menciona que, aunque pueden ser vistas como límites legítimos, en ciertos casos se transforman en restricciones que exceden la previsión fiscal razonable,

	pues se aplican sin analizar la realidad institucional de cada entidad.
Miguel Julca	Sostiene que el MEF actúa como un freno rígido que afecta la eficacia de la negociación colectiva, sobre todo cuando impone topes sin considerar el diálogo social, aspecto fundamental en las relaciones laborales.
Romario Jacob Cerrón Hidalgo	Explica que la falta de claridad en algunas disposiciones genera restricciones desproporcionadas, porque se aplican de forma uniforme sin examinar las necesidades específicas de los trabajadores o la capacidad financiera real de cada institución.
Miguel Ángel Mantilla Chozo	Indica que las medidas del MEF pueden interpretarse como una limitación legítima dentro del marco fiscal, pero al ser ejecutadas sin criterios diferenciados, pueden afectar la esencia de la negociación colectiva.
Miraval Gamarra Gleny Marcela	Señala que estas decisiones constituyen límites que, en la práctica, impiden ampliar derechos o mejorar condiciones económicas, convirtiéndose en un obstáculo que afecta la eficacia de los acuerdos.

Abogados litigantes

Participante	Discurso (respuesta)
Segundo Dennys Urbina Morales	Considera que el carácter restrictivo del MEF genera dificultades al momento de negociar, ya que los topes fiscales se imponen como un parámetro que limita avances económicos, aun cuando las negociaciones estén técnicamente justificadas.
Jonathan Ronaldo Cerrón Cerrón	Afirma que las disposiciones del MEF actúan como una intervención excesiva que reduce la capacidad de los

	sindicatos para proponer mejoras reales, disminuyendo la eficacia de los acuerdos logrados.
Gary Milton Canchaya Fernández	Indica que los criterios del MEF se aplican de forma desproporcionada, pues restringen la negociación sin tomar en cuenta la dinámica laboral ni la situación económica que enfrentan los trabajadores públicos.
Sleiter Jesús Carranza Pérez	Sostiene que las medidas del MEF representan una limitación que vulnera la autonomía negocial, debido a que priorizan el ajuste fiscal por encima de los acuerdos construidos en el diálogo social.
Rosa María Osco Flores	Concluye que estas disposiciones se convierten en restricciones desproporcionadas, ya que limitan las mejoras laborales aun cuando existen argumentos jurídicos y técnicos para sustentarlas.

INTERPRETACIÓN

Los especialistas coinciden en que las disposiciones emitidas por el MEF no se limitan a regular el impacto fiscal de los acuerdos, sino que terminan actuando como barreras que reducen significativamente la eficacia del derecho de negociación colectiva. Aunque algunos entrevistados reconocen que ciertos límites pueden ser compatibles con la gestión presupuestal del Estado, la mayoría señala que estas disposiciones se aplican con criterios excesivamente rígidos que no toman en cuenta la realidad económica de cada entidad. Esta situación hace que los topes y restricciones funcionen como instrumentos que subordinan la autonomía colectiva a exigencias fiscales, lo cual genera tensiones con el derecho constitucional de negociación colectiva.

Asimismo, se advierte que las medidas del MEF suelen imponerse sin un análisis técnico individualizado, lo que origina decisiones uniformes que afectan por igual a entidades con capacidades presupuestales

distintas. Esta rigidez dificulta la construcción de acuerdos equilibrados, debilita el diálogo social y reduce la capacidad de los sindicatos para impulsar mejoras laborales que respondan a necesidades reales. Los especialistas coinciden en que, bajo estas condiciones, el MEF no se limita a regular, sino que interviene directamente en la dinámica negocial, generando un desequilibrio entre las partes. En conjunto, la interpretación evidencia que las disposiciones financieras, tal como se aplican actualmente, pueden contravenir los principios constitucionales vinculados a la autonomía sindical y a la protección de los derechos colectivos de los trabajadores públicos.

Objetivo específico 3

Evaluar cómo podría coexistir el derecho presupuestal con el derecho de negociación colectiva.

Para este objetivo, se analizó las preguntas 4 y 5, orientada a identificar los criterios jurídicos que deben aplicarse cuando surge una tensión entre el principio de equilibrio presupuestal y el derecho fundamental a la negociación colectiva.

4. ¿Qué criterios jurídicos deberían prevalecer cuando existen tensiones entre el principio de equilibrio presupuestal y el derecho de negociación colectiva en materias de incidencia económica?

Tabla 10

Respuestas de pregunta 4

Sindicalistas

Participante	Discurso (respuesta)
Roger Raúl Flores Yuongse	Considera que, ante estas tensiones, debe prevalecer la posibilidad de que los acuerdos negociados sean financiados por la entidad; de no existir recursos disponibles, la propuesta económica no podría ejecutarse con efectividad jurídica.
Darda Alatrasta	Señala que los criterios esenciales son la razonabilidad y

	proporcionalidad, entendidos como límites que deben armonizar el equilibrio fiscal sin afectar el contenido central del derecho de negociación colectiva reconocido constitucionalmente.
Edward Orlando Flores Alarcón	Indica que deben respetarse principios como la libertad sindical y la progresividad, pues constituyen parámetros jurídicos que orientan la ampliación continua de derechos laborales sin retrocesos injustificados por motivos presupuestales.

Abogados académicos

Participante	Discurso (respuesta)
Oscar Alberto Huerta Ayala	Sostiene que debe prevalecer una autonomía colectiva relativa, acompañada del principio de proporcionalidad, que permita ponderar cada caso considerando el impacto económico y la naturaleza del derecho involucrado.
Miguel Julca	Afirma que la Constitución reconoce derechos laborales esenciales, como trabajo y vivienda, los cuales deben ser considerados como criterios de orientación interpretativa cuando surgen conflictos con reglas fiscales restrictivas.
Romario Jacob Cerrón Hidalgo	Menciona que los convenios internacionales de la OIT deben guiar la resolución de estas tensiones, pues constituyen estándares que obligan al Estado a asegurar una negociación colectiva efectiva.
Miguel Ángel Mantilla Chozo	Explica que razonabilidad y proporcionalidad deben dirigir la solución de los conflictos entre ambos principios, permitiendo una

			ponderación que no anule la negociación colectiva.
Miraval Marcela	Gamarra	Gleny	Indica que el principio de proporcionalidad, a través de un análisis de ponderación, permite evaluar si la restricción presupuestal afecta el núcleo del derecho laboral o si cumple con una finalidad legítima y necesaria.

Abogados litigantes

Participante			Discurso (respuesta)
Segundo Morales	Dennys	Urbina	Señala que la finalidad social de la Ley 31188 y el respaldo de los convenios OIT debe primar, lo que implica evitar que las restricciones presupuestales neutralicen los acuerdos de incidencia económica.
Jonathan Cerrón	Ronaldo	Cerrón	Afirma que se debe buscar un equilibrio económico sin afectar el ejercicio del derecho a negociar, priorizando soluciones que no vulneren la autonomía colectiva.
Gary Fernández	Milton	Canchaya	Considera que debe prevalecer la autonomía para pactar todo tipo de cláusulas sin restricciones excesivas, siempre dentro de un marco que permita materializar los acuerdos.
Sleiter Pérez	Jesús	Carranza	Indica que debe evaluarse rigurosamente el uso de partidas institucionales disponibles, especialmente aquellas que no fueron ejecutadas, para viabilizar la negociación.
Rosa María	Oscar	Flores	Sostiene que debe aplicarse un análisis de proporcionalidad que busque un balance entre sostenibilidad fiscal y el derecho fundamental a negociar condiciones económicas.

INTERPRETACIÓN

El análisis de las respuestas evidencia que los especialistas coinciden en la necesidad de adoptar criterios jurídicos que permitan armonizar la sostenibilidad fiscal con la eficacia del derecho de negociación colectiva. Si bien reconocen que el equilibrio presupuestal es un principio constitucional que debe ser considerado por las entidades públicas, señalan que este no puede convertirse en un límite absoluto que desnaturalice el derecho de los trabajadores a negociar condiciones económicas. La razonabilidad y la proporcionalidad aparecen como los criterios más citados, pues permiten evaluar si la restricción impuesta por el Estado es adecuada, necesaria y no afecta el contenido esencial del derecho fundamental involucrado.

Además, se destaca la importancia de integrar los estándares internacionales de la OIT, que establecen que las limitaciones fiscales no deben anular la negociación colectiva ni convertirla en un procedimiento simbólico carente de eficacia. Para los especialistas, la ponderación debe tener en cuenta no solo las restricciones presupuestales, sino también el carácter progresivo de los derechos laborales y la función protectora de la negociación colectiva en el sector público. Asimismo, se plantea que las entidades deben analizar con mayor rigor sus propias partidas y capacidades presupuestarias antes de justificar la imposibilidad de cumplir un acuerdo, evitando decisiones arbitrarias basadas exclusivamente en criterios del MEF. En conjunto, el análisis muestra que la coexistencia entre ambos principios es posible, siempre que se adopten criterios jurídicos que aseguren un balance real y eviten sacrificar derechos fundamentales bajo el argumento de la disciplina fiscal.

5. ¿Qué ajustes normativos serían necesarios para asegurar que la negociación colectiva en el sector público produzca efectos reales sin comprometer la sostenibilidad fiscal?

Tabla 11

Respuestas de pregunta 5

Sindicalistas

PARTICIPANTE	Discurso (respuesta)
Roger Raúl Flores Yuongse (Sindicalista)	Propone que el Estado incremente los recursos disponibles para la negociación colectiva, incorporando fondos provenientes de fuentes como el canon u otros mecanismos que permitan financiar los acuerdos sin afectar la estabilidad presupuestal.
Darda Alatrista (Sindicalista)	Señala que se necesita definir espacios fiscales anuales y multianuales en la Ley de Presupuesto, lo que ayudaría a asignar recursos específicos para la negociación colectiva sin comprometer la política macroeconómica.
Edward Orlando Flores Alarcón (Sindicalista)	Considera necesario ajustar las reglas que determinan la validez del producto negocial, especialmente precisando las causales de nulidad para evitar interpretaciones que bloqueen la ejecución de los acuerdos.

Abogados académicos

PARTICIPANTE	Discurso (respuesta)
Oscar Alberto Huerta Ayala (Académico)	Indica que las reformas deben incluir la eliminación de exoneraciones tributarias que benefician a grupos económicos concentrados, permitiendo así destinar mayores recursos al financiamiento de obligaciones laborales negociadas.
Miguel Julca (Académico)	Menciona que se requiere fortalecer la normativa existente, como la Ley 31188 y el Lineamiento 008, para que existan reglas más claras y uniformes que conduzcan a procedimientos de negociación predecibles.
Romario Jacob Cerrón Hidalgo (Académico)	Señala que deben eliminarse las restricciones que impiden la negociación colectiva descentralizada en las leyes anuales de presupuesto, pues ello limita la capacidad real de las entidades para pactar mejoras económicas.
Miguel Ángel Mantilla Chozo (Académico)	Propone que se destine presupuesto específico para las negociaciones colectivas en los tres niveles de gobierno, evitando que la ejecución de los acuerdos dependa de decisiones posteriores del MEF.
Miraval Gamarra Gleny Marcela (Académica)	Afirma que debe mejorarse la normativa de cumplimiento de convenios y laudos arbitrales, ya que en la práctica no se aplican adecuadamente, lo que reduce la efectividad

	de los mecanismos de solución de conflictos laborales.
--	--

Abogados litigantes

PARTICIPANTE	Discurso (respuesta)
Segundo Dennys Urbina Morales (Litigante)	Señala que es necesario garantizar que los derechos reconocidos en la Ley 31188 se respeten en cada Ley de Presupuesto anual, lo cual permitiría que los acuerdos produzcan resultados sostenidos en materia económica.
Jonathan Ronaldo Cerrón Cerrón (Litigante)	Considera que debe incorporarse responsabilidad y equidad en el tratamiento laboral del personal estatal, para que las condiciones económicas reconocidas sean coherentes con las exigencias aplicadas al sector privado.
Gary Milton Canchaya Fernández (Litigante)	Propone la emisión de un decreto supremo complementario que delimite competencias y asegure el respeto de la autonomía negocial en todo el proceso, evitando interferencias que distorsionen el diálogo social.
Sleiter Jesús Carranza Pérez (Litigante)	Sugiere permitir negociaciones sobre presupuestos proyectados al cierre fiscal, de modo que, si la entidad cuenta con partidas no ejecutadas, se pueda pactar su uso por medio de cláusulas sujetas a condición.
Rosa María Osco Flores (Litigante)	Indica que debe reforzarse la claridad normativa, unificando criterios fiscales y garantizando el cumplimiento oportuno de los acuerdos, evitando así ambigüedades que impidan su materialización.

INTERPRETACIÓN

El análisis de las respuestas evidencia que los especialistas reconocen la necesidad de introducir ajustes normativos que permitan equilibrar la negociación colectiva con la sostenibilidad fiscal. Los entrevistados resaltan que una de las principales limitaciones actuales es la falta de recursos designados específicamente para financiar acuerdos colectivos, lo que produce resultados parciales o incumplidos. En esa línea, sugieren incorporar previsiones anuales y multianuales dentro de la Ley de Presupuesto, con el fin de garantizar la continuidad y el financiamiento de los compromisos laborales adquiridos por el Estado.

Asimismo, los especialistas destacan la necesidad de revisar las reglas que restringen la negociación descentralizada y precisan que la ejecución de convenios y laudos arbitrales debe reforzarse, ya que en la práctica las entidades públicas no aplican estos instrumentos con regularidad. También se observa consenso en que la normativa fiscal debe unificarse para evitar interpretaciones contradictorias que afecten la efectividad del derecho negocial. Otros plantean la posibilidad de ampliar la base recaudatoria eliminando exoneraciones tributarias que limitan la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones laborales. De forma complementaria, se recomienda crear mecanismos que permitan negociar sobre fondos no ejecutados al cierre del ejercicio fiscal, lo que brindaría flexibilidad sin vulnerar la disciplina presupuestal. En conjunto, las respuestas sugieren un marco normativo que combine reglas claras, responsabilidad fiscal y un enfoque realista que permita que la negociación colectiva produzca efectos concretos y sostenibles en el tiempo.

CAPITULO V

DISCUSIÓN

De acuerdo con el objetivo general, orientado a identificar cómo las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público, los resultados obtenidos permiten afirmar que las restricciones financieras, administrativas y normativas condicionan de manera determinante el alcance real de este derecho fundamental. El análisis evidencia que la ausencia de disponibilidad presupuestaria suficiente, la rigidez del gasto público y la subordinación de los acuerdos a criterios estrictos de equilibrio fiscal generan un escenario en el cual los procesos de negociación colectiva carecen de eficacia práctica, aun cuando cuentan con reconocimiento constitucional. Asimismo, se constató que muchas entidades carecen de información clara, oportuna y accesible sobre su estructura presupuestal, lo que limita la transparencia y restringe la capacidad de los sindicatos para plantear propuestas viables. Esta situación, sumada a la falta de espacios fiscales y a la aplicación estricta de reglas fiscales, ocasiona que las decisiones adoptadas durante la negociación dependan más de los límites financieros que de la voluntad negocial de las partes.

En esa línea, los hallazgos de la investigación se articulan con lo planteado por Armas (2020), quien sostiene que la negociación colectiva solo puede ser efectiva si existe acceso a información presupuestaria suficiente y si se garantizan márgenes razonables para negociar materias económicas. Del mismo modo, los resultados coinciden con Cabrel (2024), quien advierte que la Ley 31188 mantiene restricciones sustantivas que dificultan mejoras económicas y que la falta de acceso a información presupuestal retrasa y debilita la autonomía colectiva. Estas coincidencias confirman que la compatibilización entre sostenibilidad fiscal y derechos colectivos continúa siendo uno de los principales desafíos del sector público. A su vez, la evidencia empírica obtenida refuerza lo señalado por Betancurt (2021) en el ámbito internacional, al destacar que el equilibrio presupuestario constituye una limitación válida, pero no debería convertirse en una prohibición absoluta que anule la negociación colectiva. En conjunto, estos aportes permiten concluir que las limitaciones presupuestales, tal como se manifestaron en los

casos estudiados, constituyen un obstáculo estructural que reduce significativamente la eficacia del derecho de negociación colectiva, condicionándolo a parámetros financieros que prevalecen sobre su naturaleza constitucional.

Por otro lado, los resultados también evidencian que las restricciones presupuestales, al imponerse como criterio rector en la administración pública, generan tensiones estructurales que comprometen el pleno ejercicio del derecho a la negociación colectiva, especialmente cuando dichas limitaciones se convierten en barreras rígidas que impiden avances en materias económicas. En este punto, lo encontrado en la investigación guarda estrecha relación con lo señalado por Díaz (2022), quien sostiene que el principio de equilibrio presupuestal funciona como una base doctrinaria y administrativa que condiciona la planificación y ejecución del gasto estatal, incluso cuando ello supone restringir compromisos derivados de acuerdos colectivos. De esta manera, la normativa vigente no solo prioriza la austeridad fiscal, sino que también crea un entorno institucional donde la autonomía colectiva se ve subordinada a la disponibilidad presupuestal anual, generando tensiones entre las garantías constitucionales y las exigencias macroeconómicas del Estado.

Asimismo, esta línea crítica se complementa con lo expuesto por Valencia (2022), quien advierte que las restricciones normativas y los topes legales de gasto actúan como límites explícitos a la negociación colectiva, afectando su eficacia al impedir que las entidades públicas asuman obligaciones que excedan los créditos aprobados. Esta observación coincide con lo constatado en el estudio, donde la rigidez administrativa y la dependencia de autorizaciones superiores, particularmente del MEF, reducen los espacios de diálogo efectivo y debilitan la capacidad de las organizaciones sindicales para influir de manera sustantiva en la determinación de condiciones de empleo. Desde una perspectiva internacional, lo descrito también se aproxima a lo planteado por Federman (2024), quien concluye que la presencia de restricciones externas y limitaciones fiscales constituye uno de los factores más determinantes para explicar por qué la negociación colectiva en el sector público suele mostrar un alcance reducido en

comparación con el sector privado. En ese sentido, los hallazgos de esta investigación refuerzan la necesidad de replantear el marco normativo vigente, de modo que las exigencias presupuestales no vacíen de contenido a un derecho constitucionalmente protegido como la negociación colectiva.

Conforme al primer objetivo específico, orientado a analizar de qué manera las limitaciones presupuestales afectan el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público, el estudio mostró que la restricción fiscal impuesta por la normativa vigente constituye el principal obstáculo para que los acuerdos colectivos produzcan efectos reales. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la imposibilidad de pactar cláusulas económicas permanentes, la prohibición de crear nuevas partidas y la evaluación unilateral del impacto presupuestal por parte del MEF limitan el contenido material de la negociación, reduciéndola en muchos casos a la aprobación de bonos temporales o acuerdos sin incidencia económica. Este hallazgo coincide con lo señalado por Armas (2020), quien advierte que el principio de equilibrio presupuestal, aunque constitucionalmente válido, opera en la práctica como una barrera que condiciona el alcance real de la autonomía colectiva, especialmente cuando las entidades carecen de información oportuna sobre su disponibilidad financiera.

Asimismo, se identificó que estas restricciones no solo limitan la capacidad de pactar mejoras, sino que generan un desequilibrio estructural entre el empleador estatal y las organizaciones sindicales, pues la entidad pública posee un control absoluto sobre la viabilidad presupuestal de las demandas, lo que restringe la negociación a aspectos no económicos. Esto se vincula con lo planteado por Cabrel (2024), quien sostiene que la Ley 31188 reconoce formalmente la negociación colectiva, pero mantiene restricciones sustantivas que reducen su eficacia, especialmente por la falta de acceso completo a información presupuestaria y por la vigencia de normas de austeridad que operan como límites infranqueables. De igual modo, los aportes internacionales de Betancurt (2021) y Martínez (2021) corroboran que, en Latinoamérica, las reglas fiscales y topes presupuestarios funcionan como límites legítimos, pero generan negociaciones con bajo impacto económico, afectando el principio de progresividad de los derechos laborales.

Según el segundo objetivo específico, orientado a analizar si la Ley N° 31188 garantiza adecuadamente la autonomía colectiva en el sector público pese a las restricciones presupuestales, los resultados evidencian que, aunque la norma reconoce formalmente la negociación colectiva como derecho fundamental, su aplicación práctica se encuentra seriamente limitada por las disposiciones fiscales emitidas por el MEF y por los informes vinculantes de SERVIR. En las entrevistas realizadas, la mayoría de las participantes coincidió en que la autonomía colectiva es restringida no por la ley en sí, sino por el conjunto de mecanismos de control presupuestario que condicionan la validez de cualquier acuerdo con incidencia económica. Ello demuestra que la autonomía reconocida en la Ley 31188 funciona más como un marco declarativo que como una garantía efectiva para las organizaciones sindicales, especialmente en escenarios donde los techos presupuestales y criterios de sostenibilidad fiscal operan como límites prácticamente absolutos.

Estos hallazgos se articulan con lo planteado por Cabrel (2024), quien señala que, si bien la Ley 31188 busca fortalecer la negociación colectiva, persisten restricciones sustantivas que reducen su eficacia real, principalmente porque la viabilidad económica de los acuerdos depende exclusivamente de la interpretación y aprobación del MEF. De manera similar, Armas (2020) sostiene que la autonomía colectiva en el sector público no puede evaluarse de manera aislada, pues se encuentra intrínsecamente condicionada por el principio de equilibrio presupuestal, el cual actúa como un límite constitucional válido, pero frecuentemente aplicado de manera rígida y sin criterios de proporcionalidad. A nivel comparado, los aportes de Betancurt (2021) y González (2025) corroboran que, en la administración pública latinoamericana, las restricciones fiscales son aceptadas por la OIT como límites legítimos, aunque advierte que su aplicación debe garantizar que no se vacíe de contenido el derecho a negociar mejoras económicas.

En esa línea, el análisis de campo reveló que la negociación colectiva en el sector público peruano enfrenta una tensión estructural: de un lado, la autonomía colectiva reconocida por la Constitución y la Ley 31188; y, del otro, un régimen fiscal que otorga al MEF la capacidad de aprobar o bloquear cláusulas económicas, lo que convierte la negociación en un proceso

dependiente de criterios técnicos ajenos al ámbito laboral. Los entrevistados señalaron que, incluso cuando existe voluntad entre las partes para pactar mejoras, los límites presupuestales reducen la negociación a cláusulas simbólicas, temporales o sin incidencia económica, debilitando la función protectora que la autonomía colectiva debería garantizar.

De acuerdo con el tercer objetivo específico, orientado a evaluar cómo podría coexistir el derecho presupuestal con el derecho a la negociación colectiva, los resultados permiten advertir que ambos derechos no se excluyen mutuamente, pero su compatibilidad exige una arquitectura normativa e institucional más clara que la actualmente vigente. Las entrevistas realizadas muestran que, si bien los trabajadores reconocen la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal del Estado, consideran que el MEF aplica criterios excesivamente rígidos al momento de evaluar cláusulas económicas, reduciendo la negociación colectiva a un instrumento meramente declarativo. En ese sentido, la coexistencia entre ambas esferas requiere que el principio de equilibrio presupuestal deje de funcionar como un límite absoluto para convertirse en un criterio de evaluación razonable, que permita pactar mejoras económicas graduales, condicionadas o proyectadas sin anular la autonomía colectiva.

Los resultados de la investigación muestran que esta compatibilidad solo es viable si se implementan mecanismos técnicos que permitan articular previsión fiscal y derechos laborales. Por ejemplo, varios entrevistados mencionaron la necesidad de habilitar dos espacios de negociación: uno vinculado al presupuesto disponible en el ejercicio fiscal vigente y otro referido a la proyección de cierre presupuestario, lo que permitiría introducir cláusulas económicas condicionadas a la existencia de saldos no ejecutados. La evidencia empírica revela que actualmente las reglas presupuestarias impiden dicha flexibilidad, lo que explica por qué la negociación colectiva en el sector público carece de efectos materiales reales, incluso cuando existen recursos institucionales subejecutados.

Dichos resultados guardan coherencia con lo planteado por Armas (2020), quien sostiene que la negociación colectiva en el sector público puede

coexistir con el equilibrio presupuestal siempre que existan mecanismos transparentes de información económica y reglas que permitan la gradualidad de los compromisos. Asimismo, Cabrel (2024) advierte que la Ley 31188 reconoce formalmente la autonomía colectiva, pero su eficacia depende de la posibilidad de introducir acuerdos económicos dentro de márgenes presupuestarios realistas, sin que el MEF actúe como un órgano de veto estructural. De igual forma, a nivel internacional, Martínez (2021) y Betancurt (2021) resaltan que la OIT acepta que los Estados fijen límites fiscales, pero solo cuando estos no vacían de contenido el derecho a negociar condiciones de trabajo, lo cual coincide plenamente con los testimonios recopilados en esta investigación.

En cuanto al análisis normativo, las bases teóricas demuestran que la coexistencia entre derecho presupuestal y negociación colectiva exige respetar principios constitucionales como proporcionalidad, supremacía constitucional y autonomía colectiva. El principio de equilibrio presupuestal según Díaz (2022) actúa como límite legítimo; sin embargo, su aplicación debe cumplir con estándares de razonabilidad y no debe impedir que se materialice el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 28 de la Constitución. En esta línea, los entrevistados expresaron que actualmente las restricciones aplicadas no responden a criterios de necesidad y proporcionalidad, sino a políticas de austeridad generalizadas que trasladan la carga del ajuste fiscal a los trabajadores del sector público.

Asimismo, la referencia a las restricciones presupuestales impuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas revela un factor estructural decisivo, ya que las entidades públicas se encuentran obligadas a cumplir metas fiscales estrictas orientadas al mantenimiento de la sostenibilidad macroeconómica. Esta presión fiscal opera como un mecanismo que anticipa la inviabilidad económica de cualquier incremento remunerativo y condiciona, desde el inicio, la capacidad real de negociar beneficios con incidencia económica. De este modo, la negociación colectiva queda sometida a parámetros que responden a directrices generales de política pública y no necesariamente a las necesidades laborales específicas de cada institución. Cuando estas restricciones no se encuentran equilibradas con mecanismos

que garanticen la transparencia presupuestal y la participación sindical informada, se refuerza la hipótesis de que la política presupuestaria vigente no solo establece límites técnicos, sino que también configura barreras estructurales que reducen el alcance material del derecho a la negociación colectiva, afectando su contenido esencial y debilitando la autonomía negocial reconocida constitucionalmente.

La inferencia general que se desprende del estudio muestra que el sistema presupuestal, al no prever una articulación adecuada entre previsión fiscal y derechos colectivos, genera un impacto estructural sobre la eficacia de la negociación colectiva. Desde una dimensión objetiva, la afectación se manifiesta cuando los sindicatos perciben que el Ministerio de Economía y Finanzas decide de manera anticipada qué cláusulas económicas pueden ser aprobadas, incluso antes de concluir el proceso de negociación, lo cual proyecta una apariencia de restricción incompatible con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo. Desde una dimensión subjetiva, la afectación se produce cuando los propios negociadores, tanto trabajadores como representantes de las entidades públicas, internalizan que ningún beneficio económico será viable debido a los límites presupuestarios vigentes. Esta percepción condiciona su participación en el proceso y transforma la negociación en un acto meramente formal, carente de verdadera eficacia material. Todo ello evidencia que, sin una reforma normativa que permita armonizar la sostenibilidad fiscal con la autonomía colectiva, la negociación colectiva en el sector público continuará operando bajo un esquema restrictivo en el que la política presupuestaria determina el alcance real del derecho, relegando el diálogo social a un rol secundario y limitando su impacto en la mejora de las condiciones laborales.

CONCLUSIONES

Se concluye que las limitaciones presupuestales impuestas en el sector público constituyen un factor que vulnera el ejercicio real y efectivo del derecho de negociación colectiva. Aunque se justifican bajo criterios de sostenibilidad fiscal, las restricciones operan de manera anticipada y vinculante, lo que impide una negociación auténtica, equilibrada y con capacidad real de decisión sobre materias económicas. Este diseño normativa-práctico reduce la negociación a un acto procedimental sin efectos sustanciales, contraviniendo los estándares constitucionales y los criterios de la OIT, que exigen que la intervención estatal no suprima el contenido esencial del derecho colectivo.

La Ley 31188 representa un avance significativo al reconocer de manera expresa la negociación colectiva en el sector público y establecer un marco normativo orientado a garantizarla. Sin embargo, los resultados evidencian que dicha norma no ha logrado evitar que se vulneren los derechos laborales de los servidores, debido a que su aplicación se encuentra subordinada a las restricciones presupuestales del MEF. En la práctica, el peso normativo y operativo de los lineamientos fiscales limita la eficacia material de la Ley 31188, impidiendo que este marco proteja plenamente los derechos de los trabajadores, especialmente en lo referido a acuerdos económicos.

Se determina que las limitaciones presupuestales emitidas por el MEF, cuando actúan como prohibiciones rígidas que restringen anticipadamente el contenido de la negociación, resultan incompatibles con la Constitución Política. Si bien la sostenibilidad fiscal constituye un principio constitucional de obligatorio cumplimiento, su aplicación no puede vaciar de contenido un derecho fundamental, como ocurre cuando se impide discutir mejoras remunerativas o beneficios económicos. No es la existencia del control fiscal lo que vulnera la Constitución, sino su diseño preventivo y absoluto, que impide que el proceso negocial se desarrolle bajo criterios de autonomía y bilateralidad.

El análisis demuestra que la coexistencia entre el derecho presupuestal y el derecho de negociación colectiva es posible, pero requiere una reformulación institucional. La principal barrera identificada es la ausencia de un mecanismo articulador que permita negociar plenamente y evaluar posteriormente la sostenibilidad fiscal. La actual acumulación de competencias en el MEF, sin contrapesos técnicos o institucionales, impide un equilibrio real entre ambos subsistemas. Por ello, se concluye que un modelo de control fiscal posterior, transparente, motivado y proporcional permitiría compatibilizar la disciplina presupuestaria con la vigencia efectiva de la negociación colectiva, garantizando adecuadamente los derechos de los trabajadores y la estabilidad fiscal del Estado.

RECOMENDACIONES

Se recomienda rediseñar el sistema de límites presupuestales aplicados a la negociación colectiva, de modo que no operen como restricciones anticipadas que neutralicen su contenido. Debe implementarse un mecanismo que permita la negociación plena entre las partes, seguido de una evaluación técnica posterior sobre su impacto fiscal. Asimismo, es fundamental promover la transparencia presupuestal, garantizando que las organizaciones sindicales accedan a información verificable y actualizada antes y durante la negociación.

Se recomienda fortalecer la Ley 31188 mediante la incorporación de disposiciones que aseguren su eficacia frente a los lineamientos del MEF. Ello implica establecer una jerarquía interpretativa que obligue a conciliar la normativa presupuestal con los derechos colectivos, evitando que las restricciones fiscales se impongan de manera automática. Además, debe promoverse la capacitación técnica de los negociadores del sector público, a fin de que puedan formular propuestas viables dentro del marco laboral y fiscal.

Se recomienda revisar y modificar los lineamientos presupuestales emitidos por el MEF para garantizar su compatibilidad con la Constitución. Las limitaciones deben cumplir criterios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación técnica, evitando la imposición de prohibiciones absolutas que impidan la negociación de beneficios económicos. Asimismo, se sugiere que la evaluación fiscal sea sometida a supervisión independiente o colegiada, con el fin de evitar decisiones unilaterales que restrinjan derechos fundamentales.

Se recomienda crear un mecanismo institucional de articulación entre el derecho presupuestal y el derecho de negociación colectiva, basado en un modelo de control fiscal ex post. Este mecanismo debe permitir: (1) una negociación plena y autónoma entre las partes; (2) una revisión técnica objetiva sobre su impacto fiscal; y (3) criterios de gradualidad, escalonamiento y sostenibilidad en la implementación de los acuerdos. Asimismo, se propone incorporar órganos mixtos o autónomos que actúen como contrapeso al MEF,

asegurando una coexistencia armónica entre derechos colectivos y responsabilidad fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BÁSICA

- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Armas, V. (2020). *La negociación colectiva y el equilibrio presupuestal: Una reglamentación pendiente en el sector laboral público* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV.
https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/51179/Armas_RVAF%20-%20SD.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación* (3.^a ed.). Bogotá: Pearson Educación.
- Betancurt, G. (2021). *Negociación colectiva de empleados públicos en Colombia: Un análisis sobre la posibilidad de ampliación de derechos* [Tesis de maestría, Universidad Pontificia Bolivariana]. Repositorio Institucional UPB.
<https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8220/Negociaci%c3%b3n%20colectiva%20de%20empleados%20p%c3%blicos%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma.
- Burgos, J. (2025). *La negociación colectiva en el sector público: evolución, involución e innovación*. *Revista de Derecho Laboral y de la Empresa*, 15(2), 45-67.
https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/1574
- Cabello, J. (2025). *Restricciones presupuestarias y derecho de negociación colectiva en el sector público español*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43(125), 211-238.

- Cabrel Ríos, J. R. (2024, 11 de marzo). *Límites constitucionales del derecho de negociación colectiva en las entidades públicas del país* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio Institucional UNJFSC. <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14067/9115/TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Canessa, M. (2017). *Los parámetros jurídicos de la negociación colectiva en el sector público peruano: una sentencia constitucional*. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 8(15), 193–200. <https://doi.org/10.5354/0719-7551.2017.47391>
- Delgado, M. (2016). *La negociación colectiva en el sector público uruguayo: avances y limitaciones*. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 23, 145-169.
- Díaz, M. (2022). *El principio de equilibrio presupuestal como límite constitucional en la negociación colectiva*. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(1), 1305-1318. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i1.1580
- Federman, P., Viswanath, S., & Riccucci, N. (2024). *Public sector collective bargaining: A meta-review*. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371x23121694>
- Ferro, V. (2021). *Perspectivas de la negociación colectiva en el Perú*. *Revista Laborem*, 11, 48-63. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem11-48-63.pdf>
- Florián, R. (2024). *La crisis de la negociación colectiva y la discreta extinción del modelo histórico peruano*. *Revista Derecho PUCP*, (93), 67-95. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202402.004>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill Education.
https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
<https://www.mheducation.com.mx/metodologia-de-la-investigacion-6a-edicion-hernandez.html>
- León, T. (2021). *Negociación colectiva en el sector público y el respeto a los derechos laborales en el actual escenario peruano* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.14067/5865>
- Martínez Ortiz, J. J. (2024). *La negociación colectiva en el sector estatal peruano: avances y retos tras la Ley N.º 31188*. *Revista Laborem*, 25, 101-122. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Mesa, F. (2024). *El arbitraje como solución en conflictos colectivos de trabajo: un análisis del procedimiento en la legislación laboral venezolana*. *Revista Jurídica del Trabajo*, 5(14), 53–80.
- Monereo, J. (2024). *El sistema negociación colectiva: los dilemas en una sociedad cambiante*. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, N° Extraordinario 2, 81-128.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9863415>
- Padilla Flores, J. (2025). *Limitaciones presupuestales y negociación colectiva en el sector público peruano: un análisis jurídico*. *Revista Ius et Praxis*, 31(2), 55-76.
- Priori Posada, G. (2019). *El proceso y la tutela de derechos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Ramírez Cueva, C. (2017). *El derecho a la negociación colectiva en el sector público y su reconocimiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 21(1), 133-158.
- Ruiz, C. (2012). *Metodología de la investigación jurídica*. Lima: Palestra.
- Sánchez, C., & Vergara, J. (2020). *Negociación colectiva en el sector público colombiano: limitaciones y alcances*. *Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social*, 6(2), 75-94.
- Silva, M. (2022). *La negociación colectiva en la Municipalidad Provincial de Utcubamba durante los años 2016-2021* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio de Tesis USAT. https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/5426/8/TL_SilvaHerreraMaria.pdf
- Tribunal Constitucional. (2016). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 0003-2013-PI/TC*. Lima, Perú.
- Villasmil Prieto, R. (2016). *La negociación colectiva en Argentina y los estándares de la OIT*. *Revista Internacional del Trabajo*, 135(3-4), 421-438.
- Zegarra, W. (2021). *Prohibición de negociación colectiva de remuneraciones en el sector público para el año 2021* [Tesis de pregrado, Universidad Continental]. Repositorio Continental. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/14510>

COMPLEMENTARIA

- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (7.^a ed.). Caracas: Episteme.
- Cabello, J. (2025). *La negociación colectiva en el sector público: evolución, involución e innovación*. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Públicas y Derecho del Empleo*. https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/1574

- Decreto Legislativo 1440. (2018). *Decreto legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>
- Delgado, N. (2016). *Experiencias de negociación colectiva en Uruguay. Laborem*, 19, 58-76. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- García, J., Monereo, J., Mellado, C. L., Moreno, M., Márquez, A., Hernández, J., & Vila, F. (2019). *La negociación colectiva en el sector público*. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Gobierno de España. (Comp.). (2019). *La negociación colectiva en el sector público*. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/La_neg_colectiva_sector_publico.pdf
- Gonzales, Y. M. (2025). Derechos Laborales en Convenciones Colectivas del Sector Público: análisis jurídico en Venezuela. *Generando conocimientos*, 8(2), 1-13. <https://saber.unerg.edu.ve/index.php/cienciaeduc/article/view/531>
- Ley N° 31188 de 2021. *Negociación colectiva en el sector público*. 02 de mayo de 2021.
- Martínez, M. (2021). *Retos y oportunidades en la negociación colectiva en el sector público* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Javeriano. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2021/09/Retos-y-Oportunidades-en-la-Negociacion-Colectiva-en-el-Sector-Publico-2.pdf>
- Martínez, M. C. (2021). *Retos y oportunidades en la negociación colectiva en el sector público* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/57381/TRABAJO%20DE%20GRADO%20REPOSITORIO.pdf?sequence=1>

- Quimís, M. (2021). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos aplicados a la investigación*. Universidad de Guayaquil. <https://repositorio.ug.edu.ec/handle/123456789/31415>
- Quispe, E. (2022). *Principio de irrenunciabilidad de derechos y el cobro de los beneficios sociales en la municipalidad provincial de San Román - Juliaca 2019* [Tesis de pregrado, Universidad Privada San Carlos]. Repositorio institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.14067/5865>
- Sánchez, D. C., & Vergara, H. D. (2020). *Las condiciones de trabajo y la negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia*. *Revista de Derecho*, 53, 205-231. Universidad del Norte.
- Sánchez, M. A. (2022). *Propuesta de mejoras necesarias a la Ley N.° 31188: Ley de negociación colectiva en el sector estatal* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional UNMSM.
- Támara, T. (2020). *El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado*. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 12(14), 249-266. <https://doi.org/10.35292/ropj.v12i14.267>
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tribunal Constitucional. (2003). *Expediente N.° 0008-2003-AI/TC*. Lima, Perú.
- Villasmil, H. (2016). *La visión de la OIT sobre negociación colectiva en el sector público*. *Laborem*, 19, 117-133. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

COMO CITAR ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Padilla Flores, A. O. (2026). *Limitaciones presupuestales y vulneración de negociación colectiva en el sector público, 2025*. [Tesis de pregrado, Universidad de Huánuco]. Repositorio Institucional UDH. **[ENLACE]**

ANEXOS

ANEXO 1

MATRIZ DE CONSISTENCIA

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Dimensiones	Indicadores	Metodología
General: ¿Las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú?	General: Determinar si las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú	General: Las limitaciones presupuestales impuestas en el sector público vulneran de manera significativa el ejercicio del derecho de negociación colectiva, pues condicionan su alcance material y reducen su eficacia práctica, generando un marco restrictivo que subordina los derechos colectivos reconocidos por la Constitución al principio de sostenibilidad fiscal	Variable dependiente: Limitación presupuestal	- Restricciones normativas	-Tope legal de gasto publico -Prohibiciones y negociación colectiva -Recortes impuestos por normativa	Tipo de investigación: Básica Diseño: No experimental Corte: Transversal
Específicos: ▪ ¿Las limitaciones presupuestales vulneran el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público en el Perú?	Específicos: ▪ Determinar si la Ley 31188 contribuye a que no se vulneren los derechos laborales de los servidores del sector público			- Condicionamientos económicos	- Déficit fiscal estructural - Limitación de recursos financieros - Ajustes macroeconómicos obligatorios	Nivel: Descriptivo Técnica e instrumentos:
▪ ¿Cómo inciden las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en la	▪ Determinar las limitaciones presupuestales emitidas por el MEF van en contra de la	Específica: ▪ La Ley N° 31188 ha contribuido parcialmente a garantizar el derecho de negociación		- Gestión institucional	-Asignación ineficiente del presupuesto -Priorización desigual de productos -Control administrativo	- Análisis exegético y hermenéutico - Método de ponderación constitucional - Análisis de contenido temático de entrevistas

restricción de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución? ▪ ¿De qué manera puede compatibilizarse el principio de sostenibilidad fiscal con el derecho fundamental a la negociación colectiva en el sector público?	Constitución Política del Perú ▪ Evaluar cómo podría coexistir el Derecho presupuestal con el derecho a la negociación colectiva	colectiva en el sector público, en tanto reconoce formalmente la libertad sindical y el alcance de los convenios colectivos, pero mantiene limitaciones sustantivas en materia económica que restringen su eficacia práctica. ▪ Las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas han incidido en la restricción del derecho de negociación colectiva, pues subordinan el contenido de los acuerdos a criterios estrictos de disciplina fiscal, limitando el alcance material de los	Variable independiente: Negociación colectiva	- Ley N° 31188 de negociación colectiva en el sector público - Convenios internacionales - Constitución política del Perú	-Participación representativa de sindicatos -Mecanismos de comunicación efectivos -Transparencia -Inclusión de condiciones económicas y salariales. -Incorporación de mejores laborales no económicas. -Reconocimiento de derechos colectivos. -Cumplimiento efectivo de los convenios -Impacto en la satisfacción laboral -Existencia de mecanismos de seguimiento y control.
---	--	--	---	--	---

-
- beneficios reconocidos por la Constitución.
 - La compatibilización del principio de sostenibilidad fiscal con el derecho fundamental a la negociación colectiva en el sector público es posible únicamente mediante un marco normativo que establezca criterios de equilibrio, transparencia presupuestal y diálogo social, evitando que el principio económico prevalezca de manera absoluta sobre los derechos colectivos de los trabajadores estatales.
-

ANEXO 2

ENTREVISTA REGISTRADA EN GOOGLE FORMS

ENTREVISTA

Me es grato dirigirme a usted con el propósito de solicitar su valiosa colaboración en la absolución del cuestionario elaborado por la egresada **Anchela Orfelina Padilla Flores**, en el marco de su investigación titulada *"Limitaciones presupuestales y vulneración del derecho de negociación colectiva en el sector público, 2025"*, realizada para optar el título profesional de Abogada.

El estudio tiene como finalidad analizar de qué manera las restricciones presupuestales inciden en el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva de los servidores públicos, considerando el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente.

Cabe precisar que la información brindada será tratada con absoluta confidencialidad y se empleará únicamente con fines estrictamente académicos.

Agradezco de antemano su atención y su valiosa colaboración.

* Indica que la pregunta es obligatoria

Correo electrónico *

Tu respuesta

Nombre y apellido *

Tu respuesta

Cargo *

Tu respuesta

1. ¿En qué medida las limitaciones presupuestales establecidas por la normativa fiscal vigente restringen el contenido económico de la negociación colectiva en el sector público? *

Tu respuesta

2. ¿Considera que la Ley N.° 31188 garantiza adecuadamente la autonomía colectiva en el sector público, pese a las restricciones presupuestales impuestas? *

Tu respuesta

3. ¿Las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas constituyen, a su juicio, una limitación legítima al ejercicio del derecho de negociación colectiva o una restricción desproporcionada a su eficacia? *

Tu respuesta

4. ¿Qué criterios jurídicos deberían prevalecer cuando existen tensiones entre el principio de equilibrio presupuestal y el derecho de negociación colectiva en materias de incidencia económica? *

Tu respuesta

5. ¿Qué ajustes normativos serían necesarios para asegurar que la negociación colectiva en el sector público produzca efectos reales sin comprometer la sostenibilidad fiscal? *

Tu respuesta

Enviar

Borrar formulario