



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA
EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N.º 31188,
LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA
EN EL SECTOR ESTATAL,
RESPECTO A LA NEGOCIACIÓN
DESCENTRALIZADA EN LOS
GOBIERNOS LOCALES Y EN EL
SEGURO SOCIAL DE SALUD –
ESSALUD**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada ALIANZA PARA EL PROGRESO al amparo de los artículos 102º y 107º de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75º y 76º, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N.º 31188, LEY DE
NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL, RESPECTO A LA
NEGOCIACIÓN DESCENTRALIZADA EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y EN EL
SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 5 de la Ley N.º 31188 con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de la negociación colectiva descentralizada en los Gobiernos Locales y en el Seguro Social de Salud – ESSALUD, en el marco de su autonomía administrativa, financiera y presupuestal, asegurando que los convenios colectivos sean financiados con cargo a sus propios ingresos y sin demanda de recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 2. Modificación del artículo 5 de la Ley N.º 31188

Modifícase el artículo 5 de la Ley N.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, en los términos siguientes:

“Artículo 5.- Niveles de la negociación colectiva

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:

- a) **Nivel centralizado.** *En este nivel, los acuerdos alcanzados tienen efectos generales para todos los trabajadores de las entidades públicas comprendidas en el artículo 2 de la presente ley, en las materias de su competencia.*
- b) **Nivel descentralizado.** *Este nivel se desarrolla en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en aquel que las organizaciones sindicales estimen*

pertinente, con efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la presente ley.

*En el caso de los **Gobiernos Locales y Seguro Social de Salud - ESSALUD**, la negociación descentralizada se rige por lo dispuesto en el artículo 13 y en el marco de su autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Por tanto, no se encuentran supeditados a la negociación centralizada ni requieren esperar la conclusión de esta para el ejercicio de sus procesos de negociación, conciliación o arbitraje.*

Los convenios colectivos descentralizados de los Gobiernos Locales se financian con cargo a sus propios ingresos, y en el caso de ESSALUD, con cargo a los recursos que administra conforme a su ley de creación, sin demanda alguna al Tesoro Público.

Cuando se trate de municipalidades que cuenten con menos de veinte (20) trabajadores y no exista organización sindical constituida, estas podrán acogerse al convenio colectivo centralizado o al convenio descentralizado que se suscriba en la capital de su provincia, u otro de su elección con el que exista afinidad territorial o funcional.”



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiرو FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 12:22:25-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 12:39:54-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 14:10:43-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 13:18:41-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2025 17:23:00-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/09/2025 17:23:08-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 14:54:03-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. MARCO TEORICO

El proyecto de ley que modifica el artículo 5 de la Ley N.° 31188 se sustenta en la necesidad de garantizar el derecho a la negociación colectiva descentralizada en entidades públicas con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, como son los Gobiernos Locales y el Seguro Social de Salud – ESSALUD. Los beneficiarios de esta iniciativa comprenden a más de 180 mil trabajadores municipales pertenecientes a los regímenes 276, 728 y CAS distribuidos en 1,891 municipalidades del país, así como a más de 20 mil servidores de ESSALUD, quienes, pese a su rol fundamental en la prestación de servicios públicos, han visto limitado el ejercicio efectivo de este derecho por la aplicación restrictiva de normas reglamentarias.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 28 que el Estado reconoce y garantiza el derecho de sindicación, la negociación colectiva y la huelga. Asimismo, el artículo 194 consagra la autonomía política, económica y administrativa de los Gobiernos Locales, mientras que los artículos 195 y 196 les otorgan la facultad de administrar sus bienes y rentas y aprobar su propio presupuesto. Por su parte, la Ley N.° 27056 reconoce la autonomía administrativa, económica y financiera de ESSALUD, reafirmando que estas entidades no dependen del Tesoro Público para el financiamiento de sus convenios colectivos.¹

En los cuatro años de vigencia de la Ley N.° 31188, se han detectado distorsiones en la práctica de la negociación colectiva, especialmente en el ámbito descentralizado, debido a la falta de precisión en la norma y a la emisión de lineamientos restrictivos por parte del Ejecutivo. Un ejemplo de ello es el Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM, que estableció plazos no contemplados en la ley y subordinó la negociación descentralizada al cierre de la negociación centralizada el 30 de junio de cada año. Esta disposición ha reducido de manera

¹ Constitución Política del Perú

arbitraria los ocho meses originalmente previstos por la Ley N.° 31188 para la presentación de pliegos, trato directo, conciliación y arbitraje, afectando gravemente la autonomía de los Gobiernos Locales y de ESSALUD.²

Además, estas restricciones han generado consecuencias prácticas: la programación presupuestal entre abril y junio no considera oportunamente los acuerdos descentralizados; la posibilidad de acudir a conciliación y arbitraje se ve limitada por el cierre anticipado de plazos; y se impide que las entidades con autonomía puedan negociar de manera libre y voluntaria, como lo establecen los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según los Convenios N.° 98 y N.° 151 de la OIT, ratificados por el Perú, el derecho a la negociación colectiva debe ejercerse de buena fe, en condiciones de igualdad y sin interferencias administrativas indebidas, lo cual se ha visto vulnerado en la práctica reciente.³⁴

Por tanto, la propuesta de modificación del artículo 5 de la Ley N.° 31188 se basa en tres pilares: en primer lugar, los mandatos constitucionales que reconocen la autonomía y la negociación colectiva como derechos fundamentales; en segundo lugar, la necesidad de salvaguardar la autonomía institucional y presupuestal de los Gobiernos Locales y de ESSALUD; y en tercer lugar, el cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú en materia de libertad sindical y negociación colectiva. De esta manera, se busca restituir el equilibrio entre la negociación centralizada y la descentralizada, asegurando que más de 200 mil servidores públicos ejerzan de manera plena y efectiva su derecho laboral colectivo.

1.2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
- Ley N.° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – ESSALUD.

² Congreso de la República del Perú. Ley N.° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

³ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

⁴ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública

- Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM, Aprueba los lineamientos para la negociación colectiva en el sector estatal, introduciendo restricciones de plazos que han generado limitaciones en la negociación descentralizada.

1.3. PROBLEMÁTICA

La promulgación de la Ley N.° 31188 en el año 2021 representó un avance importante en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en el sector estatal. Sin embargo, la experiencia de su aplicación en estos últimos años ha evidenciado que existen distorsiones normativas y administrativas que han limitado su alcance, en particular en lo referido al nivel descentralizado de la negociación. Esta situación ha generado una afectación directa a más de 180 mil trabajadores municipales de los regímenes laborales 276, 728 y CAS, distribuidos en 1,891 municipalidades en todo el país, así como a más de 20 mil servidores del Seguro Social de Salud – ESSALUD, que cumplen funciones esenciales en sectores estratégicos como salud, limpieza pública, transporte, gestión administrativa y servicios comunitarios.⁵

El principal problema identificado es que la negociación descentralizada ha sido supeditada a la negociación centralizada mediante disposiciones reglamentarias, como lo establece el Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM, que fija que las entidades descentralizadas solo pueden iniciar o culminar sus procesos una vez cerrada la negociación centralizada, imponiendo como límite el 30 de junio de cada año. Esta exigencia no se encuentra prevista en la Ley N.° 31188, y en la práctica ha recortado de manera arbitraria los plazos originalmente contemplados en la norma, afectando etapas esenciales como la presentación de pliegos, el trato directo, la conciliación y el arbitraje.⁶

En el caso de los Gobiernos Locales, estas restricciones impactan de manera directa en su autonomía administrativa, política, económica y financiera, reconocida en los artículos 194 a 196 de la Constitución. Las municipalidades administran sus propios bienes y rentas, y financian sus convenios colectivos con cargo a sus ingresos ordinarios o recursos propios, sin demandar fondos del

⁵ Congreso de la República del Perú. Ley N.° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N.° 008-2022-PCM, que aprueba los Lineamientos para la Negociación Colectiva en el Sector Estatal

Tesoro Público. Sin embargo, el sometimiento forzoso a plazos rígidos definidos desde el nivel central limita su capacidad de planificar, afecta el diseño de sus presupuestos y debilita la capacidad de respuesta frente a las demandas legítimas de sus trabajadores.

En el caso de ESSALUD, que cuenta con autonomía reconocida en la Ley N.º 27056 y cuyos convenios colectivos se financian exclusivamente con los aportes de trabajadores y empleadores, ocurre una situación similar. Al imponerle reglas pensadas para el conjunto del sector público, se desconoce su naturaleza institucional y financiera, generando incertidumbre en la administración de sus recursos y limitando el ejercicio de la negociación colectiva de sus sindicatos y trabajadores.

El impacto de estas limitaciones no es únicamente administrativo, sino que también tiene consecuencias laborales y sociales. Miles de trabajadores municipales y de ESSALUD se ven impedidos de ejercer de manera plena un derecho reconocido tanto por la Constitución como por los convenios internacionales de la OIT ratificados por el Perú. Esto ha derivado en un aumento de la conflictividad laboral, protestas, paralizaciones y procesos judiciales por vulneración de derechos sindicales, lo cual genera inestabilidad institucional y deteriora la calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.⁷⁸

Además, la incertidumbre que produce la falta de un marco claro para la negociación descentralizada afecta la planificación presupuestal y genera desconfianza en los propios sindicatos, que perciben los mecanismos de diálogo social como ineficaces o manipulados por intereses del nivel central. Esta situación mina la legitimidad del Estado frente a sus propios trabajadores y erosiona la construcción de una cultura de paz laboral y de concertación social.⁹

En suma, la problemática se resume en la existencia de un desbalance normativo: mientras que la Constitución y los convenios internacionales

⁷ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.º 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Ginebra: OIT.

⁸ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.º 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública

⁹ Federación Nacional de Trabajadores de Gobiernos Regionales del Perú (FENTRAGORES). Pronunciamientos sobre la negociación colectiva descentralizada

reconocen el derecho pleno a la negociación colectiva y la autonomía de los Gobiernos Locales y de ESSALUD, disposiciones reglamentarias han restringido de manera significativa ese derecho, afectando a más de 200 mil servidores públicos en todo el país. Esta contradicción no solo vulnera derechos fundamentales, sino que también compromete la eficiencia administrativa, la transparencia presupuestal y la gobernabilidad democrática.

1.4. JUSTIFICACIÓN

La modificación del artículo 5 de la Ley N.º 31188 se justifica en la necesidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector estatal, en particular en los Gobiernos Locales y en el Seguro Social de Salud – ESSALUD, instituciones que cuentan con autonomía administrativa, económica y financiera. Si bien la Ley vigente reconoce la negociación en niveles centralizado y descentralizado, en la práctica se han generado restricciones que han afectado la autonomía de dichas entidades y el acceso efectivo de los trabajadores a este derecho fundamental.¹⁰

La iniciativa se sustenta en el mandato constitucional. El artículo 28 de la Constitución reconoce la negociación colectiva como un derecho fundamental de los trabajadores, mientras que los artículos 194 a 196 consagran la autonomía política, económica y administrativa de los Gobiernos Locales, y la Ley N.º 27056 hace lo propio con ESSALUD. Esto significa que las municipalidades y el Seguro Social de Salud cuentan con plena facultad para gestionar sus recursos y establecer convenios colectivos financiados con cargo a sus propios ingresos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.¹¹

Es importante destacar el carácter laboral y social que busca la iniciativa. La cual beneficiará a más de 180 mil trabajadores municipales de los regímenes 276, 728 y CAS en 1,891 municipalidades del país, así como a más de 20 mil trabajadores de ESSALUD. Estos servidores cumplen funciones esenciales en la prestación de servicios de salud, limpieza pública, seguridad ciudadana, transporte, programas sociales y atención comunitaria. La imposibilidad de

¹⁰ Congreso de la República del Perú. Ley N.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

¹¹ Congreso de la República del Perú. Ley N.º 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – ESSALUD.

ejercer plenamente la negociación colectiva ha generado descontento, conflictividad laboral y judicialización de reclamos, debilitando la gobernabilidad local y la paz social. Reconocer de manera explícita la autonomía de la negociación descentralizada permitirá restituir la confianza en los mecanismos de diálogo social y promover condiciones laborales más equitativas.¹²

Otro aspecto es la eficiencia institucional y la transparencia presupuestal. La falta de claridad normativa ha ocasionado que muchos Gobiernos Locales y ESSALUD no puedan incorporar los acuerdos derivados de la negociación colectiva en sus presupuestos anuales, lo que genera desorden administrativo y desconfianza en los procesos de planificación. La modificación propuesta asegura que los convenios colectivos descentralizados se financien exclusivamente con recursos propios de las municipalidades y de ESSALUD, sin comprometer recursos del Tesoro Público. De esta manera, se fortalece la sostenibilidad fiscal y se promueve una gestión pública más responsable y transparente.

La iniciativa está relacionado con los compromisos internacionales del Perú. Los convenios N.º 98 y N.º 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por el Estado peruano, establecen que los trabajadores del sector público tienen derecho a la negociación colectiva libre de interferencias administrativas y bajo condiciones de igualdad. Al mantener subordinada la negociación descentralizada a la centralizada mediante normas reglamentarias, el Perú se coloca en una situación de incumplimiento de dichos convenios. La aprobación de esta ley permitirá corregir esa contradicción y alinear la normativa nacional con los estándares internacionales en materia de libertad sindical y negociación colectiva.¹³¹⁴

Finalmente, desde una perspectiva de gobernabilidad democrática, la presente iniciativa busca contribuir a la reducción de la conflictividad laboral, la construcción de consensos y la consolidación de un Estado descentralizado más

¹² Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). Decreto Supremo N.º 008-2022-PCM, que aprueba los Lineamientos para la Negociación Colectiva en el Sector Estatal

¹³ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.º 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Ginebra: OIT.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.º 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública

eficiente. Al empoderar a los Gobiernos Locales y a ESSALUD para negociar directamente con sus trabajadores, se fortalece el principio de subsidiariedad, se reconoce la diversidad de realidades territoriales y se afianza la legitimidad de las instituciones públicas frente a la ciudadanía.

La modificación del artículo 5 de la Ley N.º 31188 no solo responde a una necesidad jurídica, sino también a un imperativo social, económico e institucional. Garantiza justicia laboral para más de 200 mil servidores, refuerza la autonomía de los gobiernos subnacionales y de ESSALUD, promueve transparencia en la gestión presupuestal y asegura el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado peruano.

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La modificación propuesta al artículo 5 de la Ley N.º 31188 no implica la creación de un nuevo régimen laboral en el sector público ni la derogación de otras normas vigentes. Su efecto principal es precisar y fortalecer el ejercicio de la negociación colectiva descentralizada en los Gobiernos Locales y en el Seguro Social de Salud – ESSALUD, en coherencia con el marco constitucional y legal vigente.

La norma se articula de manera armónica con la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho a la negociación colectiva (artículo 28) y garantiza la autonomía política, administrativa y económica de los Gobiernos Locales (artículos 194 a 196). Asimismo, resulta plenamente compatible con la Ley N.º 27056, que otorga a ESSALUD autonomía administrativa, económica y financiera, permitiéndole financiar sus convenios colectivos con recursos propios.

En consecuencia, la vigencia de esta modificación no genera conflictos con la Ley de Bases de la Carrera Administrativa (D. Leg. N.º 276), ni con la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), ni con otras disposiciones sobre gestión fiscal. Por el contrario, complementa la Ley N.º 31188 al establecer un marco más claro para la negociación descentralizada, respetando la autonomía de las entidades públicas que no dependen del Tesoro Público.

Del mismo modo, la norma guarda consistencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, en particular los convenios N.º 98

y N.º 151 de la OIT, que garantizan la negociación colectiva en el sector público. Por ello, su aprobación fortalecerá la seguridad jurídica y evitará contradicciones entre la legislación nacional y las obligaciones internacionales del país.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La modificación del artículo 5 de la Ley N.º 31188 no genera gasto adicional al erario nacional, ya que no crea nuevos derechos ni beneficios económicos para los trabajadores, sino que precisa las condiciones de la negociación colectiva descentralizada en los Gobiernos Locales y en el Seguro Social de Salud – ESSALUD. En ambos casos, los convenios colectivos se financian con cargo a los recursos propios de las municipalidades y a los aportes que administra ESSALUD, sin demandar fondos adicionales del Tesoro Público.

Desde la perspectiva económica, la norma garantiza sostenibilidad fiscal, ya que cada entidad deberá asumir sus compromisos dentro de su capacidad presupuestal. Desde el punto de vista social, la reforma permitirá que más de 200 mil trabajadores del sector público ejerzan plenamente un derecho reconocido por la Constitución y los convenios internacionales de la OIT, lo que fortalecerá la paz laboral y reducirá la conflictividad. En el plano institucional, la medida otorgará mayor seguridad jurídica y transparencia en los procesos de negociación, contribuyendo a una gestión pública más ordenada, eficiente y alineada con la descentralización.

Los beneficios superan ampliamente los costos, puesto que la norma no implica nuevas cargas financieras para el Estado y, por el contrario, promueve estabilidad, confianza en el diálogo social y mejora en la calidad de los servicios que prestan los Gobiernos Locales y ESSALUD a la ciudadanía.

Beneficiarios	Efectos Directos	Efectos Indirectos
Más de 180 mil trabajadores municipales (regímenes 276, 728 y CAS) distribuidos en 1,891 municipalidades.	- Reconocimiento expreso de su derecho a negociar colectivamente en el ámbito descentralizado.	- Reducción de la conflictividad laboral en gobiernos locales. - Mejora en la motivación y

	- Posibilidad de convenios colectivos financiados con recursos propios municipales. - Mayor seguridad jurídica en sus procesos sindicales.	productividad de los trabajadores. - Servicios públicos locales más eficientes.
Más de 20 mil servidores de ESSALUD.	- Ejercicio pleno de la negociación colectiva con autonomía financiera. - Convenios colectivos financiados con los aportes que administra ESSALUD. - Eliminación de la subordinación a la negociación centralizada.	- Fortalecimiento de la confianza en los mecanismos de diálogo social. - Mejora en la calidad de los servicios de salud. - Reducción de procesos judiciales por vulneración de derechos sindicales.
Gobiernos Locales y ESSALUD como instituciones.	- Mayor claridad normativa para negociar dentro de su autonomía. - Capacidad de planificar sus presupuestos incluyendo acuerdos colectivos. - Fortalecimiento de la descentralización.	- Transparencia en la gestión de recursos humanos y financieros. - Menor conflictividad y mejor gobernabilidad territorial. - Incremento de la legitimidad institucional frente a la ciudadanía.
Ciudadanía en general.	- Acceso a servicios prestados por trabajadores con condiciones laborales más estables.	- Mejora de la calidad de los servicios públicos locales y de salud.



		- Fortalecimiento de la confianza en las instituciones del Estado.
--	--	--

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 02 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

Política 14: Acceso universal a los servicios de salud y educación. Al garantizar condiciones laborales justas para los trabajadores municipales y de ESSALUD, se fortalece la prestación de servicios esenciales de salud, educación y programas comunitarios, en beneficio directo de la ciudadanía.

Política 17: Estado eficiente, transparente y descentralizado. La modificación refuerza la autonomía de los Gobiernos Locales y de ESSALUD, permitiéndoles gestionar sus recursos y procesos de negociación colectiva sin interferencias indebidas desde el nivel central.

Política 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental con equidad social. El reconocimiento del derecho a la negociación colectiva descentralizada se financia con recursos propios de cada entidad, sin demandar fondos adicionales al Tesoro Público, asegurando sostenibilidad fiscal y equidad en la gestión de recursos.

Política 33: Promoción de la cultura de paz y de la ciudadanía. Al reducir la conflictividad laboral y promover el diálogo social en el ámbito descentralizado, la norma contribuye a fortalecer la cultura de concertación y la paz social.