



## LEY QUE FORTALECE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO A PARTIR DE LA DISPOSICIÓN OPORTUNA DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL ESPACIO FISCAL CORRESPONDIENTE

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

### FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

### **LEY QUE FORTALECE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO A PARTIR DE LA DISPOSICIÓN OPORTUNA DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL ESPACIO FISCAL CORRESPONDIENTE**

#### **Artículo 1.- Objeto de la ley**

El objeto de la presente ley es fortalecer el proceso de negociación colectiva en el sector público, a partir de la disposición oportuna de información sobre el espacio fiscal necesario.

#### **Artículo 2.- Finalidad de la ley**

La finalidad de la presente ley es que la información del espacio fiscal para la negociación colectiva en el sector público esté disponible en un momento oportuno que contribuya a que se logren mejores y más sostenibles acuerdos entre las partes.

#### **Artículo 3.- Modificación de la Ley N° 31188**

Agréguese un párrafo al artículo 14 de la Ley N° 31188 “Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal” en los siguientes términos:

#### ***Artículo 14. Derecho de información***

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

### **Artículo 3.- Modificación del Decreto Supremo N° 008-2022-PCM**

Modifíquese el artículo 13 del Decreto Supremo N° 008-2022-PCM "Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal" en los siguientes términos:

#### ***Artículo 13.- Garantía de viabilidad presupuestal***

*(...)*

*13.2. En la negociación colectiva en el nivel centralizado, para que los representantes de la parte empleadora garanticen la viabilidad presupuestal, se requiere que cuenten con un informe elaborado por la Representación Empleadora designada por la Presidencia del Consejo de Ministros, en donde se detalle el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y la disponibilidad presupuestal con que se cuenta. **Este informe de manera preferente deberá estar disponible en el mes de febrero de cada año.***

*13.3. En la negociación colectiva en el nivel descentralizado, para que los representantes de la parte empleadora garanticen la viabilidad presupuestal, se requiere que cuenten con un informe de la entidad elaborado por la Oficina de Presupuesto en coordinación con la Oficina de Administración o las que hagan sus veces en el Pliego, en donde se detalle el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo y su disponibilidad presupuestal. En el caso de la negociación colectiva en el nivel descentralizado en el ámbito sectorial, se requiere un informe elaborado por el Ministerio Rector del Sector que preside la Representación Empleadora; y, en el caso de la negociación colectiva en el nivel descentralizado en el ámbito territorial, se requiere un informe elaborado por la entidad que preside la Representación Empleadora. **Este***

***informe de manera preferente deberá estar disponible en el mes de febrero de cada año.***

### DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

**UNICA.** – El Poder Ejecutivo emitirá los dispositivos normativos respectivos para cumplir con lo establecido en la presente ley.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2025 09:54:25-0500



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2025 09:54:56-0500



Firmado digitalmente por:  
LUQUE IBARRA Ruth FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/10/2025 11:15:32-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN NARRO Sigris Tesoro  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/10/2025 10:27:44-0500

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### *Antecedentes*

La Constitución Política vigente, a pesar de su perfil liberal, mantiene el derecho de los trabajadores a conformar sindicatos, a la negociación colectiva y a la huelga. Es decir, el Estado peruano fomenta el dialogo y la negociación como mecanismo de superación de diferencias en temas laborales. En el caso de la negociación colectiva le atribuye “fuerza vinculante”, a fin de dotarle del peso correspondiente para la solución de diferencias.

**Artículo 28.** El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

A pesar de este enfoque promotor de la negociación y el diálogo, el Poder Ejecutivo acota el espacio de debate al incluir de manera regular, en las leyes anuales de presupuesto, “*candados*” respecto a las posibilidades de incrementar remuneraciones, bonos, asignaciones y en general lo relacionado a mejora de ingresos de los trabajadores. Si bien, cuidar los recursos presupuestales, que muchas veces son sobrepasados por las demandas de los pliegos, es pertinente en la medida que estos son limitados, esto suele impactar de manera negativa en los trabajadores, no solo en la motivación de los mismos, sino que además afecta a la institución y a los servicios que esta presta.

En los últimos años, algunas de las mejoras en la remuneración, ingresos o condición de los trabajadores públicos, se han viabilizado a través de leyes dadas desde el Congreso. Nombramiento, pase de CAS a 728, actualización de escala remunerativa, acceso a bonificaciones, precisión de la compensación por tiempo servicios o uniformización del incentivo único CAFAE, son un ejemplo de leyes en favor de los trabajadores públicos. Esto se explica en parte porque los representantes de los trabajadores y las entidades públicas o no logran ponerse de acuerdo o no encuentran “*espacio*” para revisar los pedidos y atenderlos.

La Ley N° 31188 “Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal”, de mayo de 2021, establece principios, niveles, actores, procedimientos, entre otros aspectos, que regulan la negociación colectiva. Una de las cosas que mas destaca de la referida ley es lo acordado por las partes en el marco de la negociación, que tiene “*fuerza de ley*” y que las parte en proceso de negociación deben respetar.

A pesar de este importante avance en cuanto a la forma y a las reglas de la negociación colectiva, como hemos comentado, muchas veces esta queda de lado, debido a que las entidades manifiestan no contar con los recursos suficientes para atender las solicitudes de los trabajadores.

Un paso importante es que las partes cuenten con la información suficiente y oportuna de las reales posibilidades para atender las demandas establecidas. Cuando nos referimos a suficiente, queremos decir en resumidas cuentas de cuanto recurso poseen las entidades para atender las demandas, y cuando nos referimos a oportuna, es que se cuenta con la debida anticipación a fin de que esa información tenga un mayor valor. En ocasiones no sirve que la información llegue a las partes al final de la negociación.

La Ley N° 31188 establece un procedimiento, en cuanto a las negociaciones allí señaladas, señalando fechas, que regularmente no coinciden cuando se dan las mismas:

| Plazos                      | Fases                                                                                      |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nov – 30 de enero           | El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros |
| 10 de febrero – 10 de marzo | Inicio del trato directo entre las partes                                                  |
| 11 de marzo – 11 abril      | Si no hay acuerdo con el trato directo se continua con la negociación                      |
| 12 abril – 16 de abril      | El Acuerdo es derivado para que PCM lo incluya en la ley de presupuesto publico            |

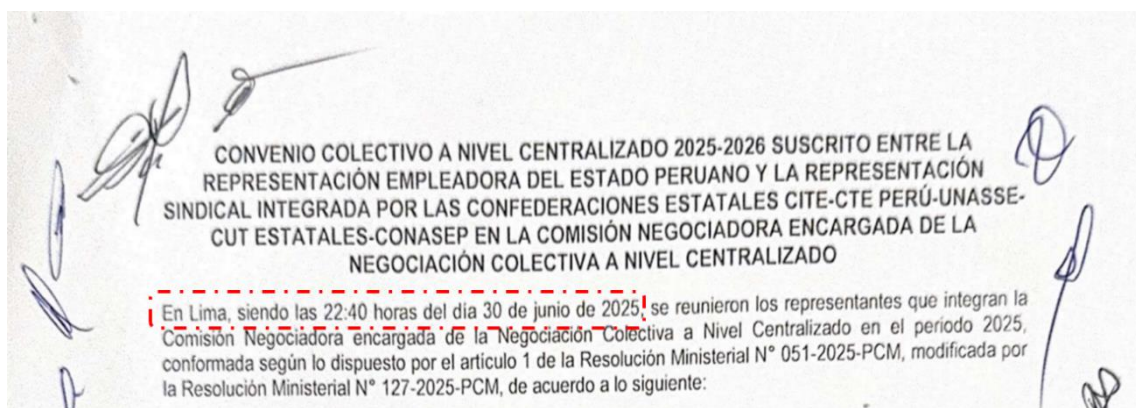
La misma ley, en su artículo 14 da cuenta del “derecho de información” y establece la oportunidad de la misma, en cuanto a que se proporcione la información *necesaria que permita negociar con conocimiento de causa*<sup>1</sup>. Sin embargo, la solicitud de información no está anclada al procedimiento descrito, sea negociación centralizada o descentralizada, sino mas bien menciona que esta debe estar lista antes de que termine el convenio colectivo, dando a

<sup>1</sup> Artículo 14. Derecho de información.

entender o suponiendo que va a estar lista para cuando se inicie la siguiente negociación.

### *El espacio fiscal para la negociación colectiva*

El último informe sobre espacio fiscal para la negociación colectiva tiene fecha de "junio de 2025"<sup>2</sup>, el mismo que no habría estado en el momento en que se inicio la negociación centralizada de acuerdo a ley. Es más cuando uno revisa el Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2025 – 2026, este tiene fecha de junio. Es decir, y a opinión de las personas que participaron de dicha negociación, la información no llego de manera oportuna, que si hubiera llegado con anticipación se hubiera llegado a un acuerdo con anticipación.



Calzar la disposición con la fase inicial de la negociación colectiva contribuirá primero a fortalecer a las partes, en especial a la de los trabajadores pues contarán con la información de manera y tendrán tiempo para analizar, y segundo, ayudara a que se lleguen a mejores acuerdos.

Recientemente, el Poder Ejecutivo ha emitido normas que han buscado acotar el alcance de la negociación colectiva, orientadas principalmente a precisar el alcance de las demandas en lo relacionado a los ingresos de los trabajadores. En la línea contraria, desde el Congreso de la Republica se han emitido normas que buscan que el alcance de la negociación colectiva establecida en la Ley N° 31188 no se vea afectada. Por tal razón, es importante conocer cual es el espacio de recursos con que cuenta el aparato público.

<sup>2</sup> INFORME FINAL DE ESTADO SITUACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO. Ministerio de Economía y Finanzas. Junio de 2025.

De acuerdo con datos del INFORME FINAL DE ESTADO SITUACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO, de junio 2025<sup>3</sup>, el total de servidores públicos, sumando gobierno nacional y gobiernos regionales, asciende a 1 348 172., siendo los grupos de mayor numero los docentes de Educación (Básica y Técnica Productiva) y los profesionales CAS.

10:55:16

**Número de servidores y costo anual de los conceptos de ingreso en el gobierno nacional y gobiernos regionales según nivel de gobierno y régimen laboral, 2025**

201313706  
Fecha: 06/0  
11:44:35  
Movido: Day

| Régimen laboral                                     | N° de plazas     | Ingresos permanentes  | Ingresos periódicos  | Carga Social         | Total                 |
|-----------------------------------------------------|------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Administrativos - D.Leg.N°276                       | 109 459          | 4 085 214 171         | 115 074 806          | 153 001 651          | 4 353 290 628         |
| Régimen privado - D.Leg.N°728                       | 61 702           | 4 694 581 857         | 1 466 498 951        | 326 045 186          | 6 487 125 994         |
| Servicio Civil - Ley N°30057                        | 3 179            | 390 821 385           | 97 705 335           | 35 173 296           | 523 700 016           |
| CAS - D.Leg.N°1057                                  | 270 629          | 12 181 554 684        | 168 915 120          | 664 758 325          | 13 015 228 129        |
| Servidores penitenciarios                           | 6 640            | 252 050 793           | 33 410 400           | 21 048 267           | 306 509 461           |
| Diplomáticos                                        | 760              | 348 086 608           | 12 069 483           | 6 517 517            | 366 673 609           |
| Docentes universitarios                             | 28 968           | 1 907 335 891         | 25 085 700           | 169 149 498          | 2 101 571 089         |
| Docentes de Escuelas de Educación Superior          | 2 600            | 168 663 617           | 2 517 575            | 14 704 896           | 185 886 088           |
| Docentes de Institutos de Educación Superior        | 10 208           | 487 419 083           | 10 110 500           | 40 882 837           | 538 412 420           |
| Docentes de Escuelas de Formación Artística         | 1 005            | 45 919 218            | 926 535              | 4 137 600            | 50 983 353            |
| Auxiliares de Educación Superior                    | 185              | 3 194 760             | 185 000              | 225 774              | 3 605 534             |
| Profesores de Educación Básica y Técnica Productiva | 427 299          | 21 858 766 820        | 412 038 209          | 1 221 218 538        | 23 492 023 568        |
| Auxiliares de Educación Básica                      | 25 011           | 892 317 997           | 25 011 000           | 51 618 326           | 968 947 323           |
| Profesionales de la Salud y Asistenciales1/         | 151 248          | 9 721 906 521         | 151 248 000          | 552 026 391          | 10 425 180 912        |
| Personal Policial y Militar 2/                      | 188 125          | 10 006 572 875        | 210 678 582          | 949 953 342          | 11 167 204 798        |
| Magistrados y Fiscales                              | 12 382           | 1 921 909 695         | 37 192 463           | 23 921 685           | 1 983 023 842         |
| Gerentes Públicos                                   | 91               | 9 774 289             | 3 125 286            | 880 316              | 13 779 891            |
| Jefes de práctica                                   | 455              | 5 476 043             | 409 100              | 557 535              | 6 442 678             |
| Fondo de Apoyo Gerencial - FAG                      | 1 284            | 148 881 000           | 0                    | 0                    | 148 881 000           |
| Personal Altamente Calificado - PAC                 | 327              | 85 050 000            | 0                    | 0                    | 85 050 000            |
| Otros 3/                                            | 472              | 22 711 823            | 69 000               | 45 916               | 22 826 739            |
| Tropa                                               | 45 803           | 226 834 944           | 0                    | 0                    | 226 834 944           |
| Consejeros regionales                               | 340              | 17 488 080            | 0                    | 0                    | 17 488 080            |
| <b>Total</b>                                        | <b>1 348 172</b> | <b>69 482 532 154</b> | <b>2 772 271 045</b> | <b>4 235 866 836</b> | <b>76 490 670 095</b> |

El mismo informe establece el universo de trabajadores potencialmente beneficiarios de la negociación colectiva, que asciende a 1 078 891, correspondientes a los diferentes regímenes laborales. El mayor grupo de trabajadores están en el ámbito de las negociaciones descentralizadas, ascendiendo a 646 979. En el caso de la negociación centralizada el número de trabajadores que puede ascender es de 424 512.

<sup>3</sup> <https://www.mef.gob.pe> › IFESAFSP\_2025

## Plazas para beneficiar de la negociación colectiva

| Régimen laboral                          | Negocian en la centralizada y descentraliza por entidad |                                                                    |                                  | Descentralizado sectorial |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
|                                          | Total                                                   | Negociación en la Centralizada y en la Descentralizada por entidad | Solo negocian en la centralizada |                           |
| <b>Regímenes administrativos</b>         | <b>424 512</b>                                          | <b>375 409</b>                                                     | <b>49 103</b>                    | <b>-</b>                  |
| DL N° 276 - Administrativos              | 98 758                                                  | 88 015                                                             | 10 743                           | -                         |
| DL N° 1057 - CAS                         | 264 827                                                 | 234 538                                                            | 30 289                           | -                         |
| DL N° 728 - Régimen privado              | 58 243                                                  | 51 523                                                             | 6 720                            | -                         |
| Ley N° 30057 - Servicio Civil            | 2 684                                                   | 1 333                                                              | 1 351                            | -                         |
| <b>Regímenes de carreras especiales</b>  | <b>7 400</b>                                            | <b>7 400</b>                                                       | <b>-</b>                         | <b>646 979</b>            |
| Ley N° 29709 - Servidores penitenciarios | 6 640                                                   | 760                                                                | -                                | -                         |
| Ley N° 28091 - Diplomáticos              | 760                                                     | 6640                                                               | -                                | -                         |
| Docentes universitarios                  | -                                                       | -                                                                  | -                                | 29 423                    |
| Docentes de IES y EES                    | -                                                       | -                                                                  | -                                | 13 998                    |
| Docentes de educación básica             | -                                                       | -                                                                  | -                                | 427 299                   |
| Auxiliares de educación                  | -                                                       | -                                                                  | -                                | 25 011                    |
| Profesionales de la salud                | -                                                       | -                                                                  | -                                | 89 832                    |
| Asistenciales de la salud                | -                                                       | -                                                                  | -                                | 61 416                    |
| <b>Total</b>                             | <b>431 912</b>                                          | <b>382 809</b>                                                     | <b>49 103</b>                    | <b>646 979</b>            |

A pesar del importante número de trabajadores en el sector público, solo el 15.9% de los mismos se encuentran sindicalizados. Aunque es una tasa baja, es superior a la tasa de sindicalización en el sector privado, que promedia el 5%.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no representa gasto alguno en la medida que lo que busca es que la información esté disponible de manera oportuna. Por el contrario, contribuye a fortalecer la negociación colectiva en la medida que se pueden llegar a mejores resultados para las partes, y sostenibles en el tiempo, en especial para los trabajadores.

- **Fortalece el proceso de negociación colectiva.** La oportunidad de la información ayuda a que esta sea analizada con más tiempo y a que se pueda obtener mejores resultados.
- **Sostenibilidad de los acuerdos.** La información contribuye a que se conozca hasta donde se puede llegar a cada negociación.

- **Aceptación de acuerdos.** Conocida y aceptada la negociación, sobre la base del espacio fiscal informado, ayuda a que los acuerdos no sean desconocidos.
- **Fortalecimiento institucional.** Una institución que no presenta diferencias laborales es una institución que puede concentrarse en sus funciones, competencias y objetivos.

### III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa no va en contra de norma alguna. Por el contrario, solo busca precisar y llenar un vacío sobre la oportunidad de la información. Ya existe la Ley 31888, Ley de Negociación Colectiva en el sector estatal, respetando la estabilidad laboral y fomentando un ambiente de trabajo más justo y equitativo.

### IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

**Política 11** : Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

(a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.

(c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género

**Política 14** : Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

(b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo

(c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el

colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales

**Política 24** : Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

(a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población