



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS  
ARTÍCULOS 5 Y 6 DE LA LEY N° 31188,  
LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN  
EL SECTOR ESTATAL, A FIN DE  
FORTALECER LA NEGOCIACIÓN  
COLECTIVA EN EL NIVEL  
DESCENTRALIZADO**

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, integrante del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 5 Y 6 DE LA LEY N° 31188, LEY DE  
NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL, A FIN DE FORTALECER  
LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL NIVEL DESCENTRALIZADO**

**Artículo Único. Modificación de los artículos 5 y 6 de la Ley N° 31188, Ley de  
Negociación Colectiva en el Sector Estatal**

Se modifican los artículos 5 y 6 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, en los siguientes términos:

**“Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva**

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

(...)

b. El nivel descentralizado, que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. ***A solicitud del respectivo sindicato, se admite la negociación directa en materia remunerativa, de forma anticipada a la aprobación del convenio colectivo centralizado y respetando el principio de previsión y provisión presupuestal.***  
(...)”

**“Artículo 6. Articulación de las materias negociables**

(...)

6.2 A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:



Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario. ***De conformidad con el párrafo b del artículo 5 de la presente ley, se exceptúa de esta exclusión a los gobiernos locales con cargo a los ingresos de cada municipalidad.***

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### ÚNICA. Adecuación de los procedimientos de negociación colectiva

Los procedimientos de negociación colectiva en el nivel descentralizado en el ámbito de los gobiernos locales que se encuentran en curso, se adecúan a lo dispuesto por la presente ley.



Firmado digitalmente por:  
DAVILA ATANACIO Pasion  
Neomias FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/11/2025 21:45:16-0500



Firmado digitalmente por:  
QUITO SARMIENTO Bernardo  
Jaime FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/11/2025 19:49:31-0500

**JAIME QUITO SARMIENTO**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
PARIONA SINCHÉ Alfredo  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/11/2025 10:59:24-0500



Firmado digitalmente por:  
DAVILA ATANACIO Pasion  
Neomias FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/11/2025 21:45:25-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RAMIREZ Alex Randu  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/11/2025 10:44:13-0500



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. PROBLEMÁTICA Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El derecho a la negociación colectiva tiene una triple dimensión: como diálogo social, derecho habilitante y resultado sustantivo. Señala la OIT que la negociación colectiva es un proceso voluntario entre uno o más empleadores una o varias organizaciones de trabajadores, se reúnen para exponer sus respectivas demandas, intercambiar información y, a través del debate y de cesiones recíprocas, de alcanzar el consenso hacia la firma de un convenio colectivo que regule las condiciones de trabajo y de empleo, siendo éste el resultado sustantivo idóneo<sup>1</sup>.

El artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, sobre la aplicación del derecho de sindicación y negociación colectiva, establece el Estado debe adoptar las medidas adecuadas para fomentar, entre empleadores y trabajadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva, con el objeto de reglamentar las condiciones de empleo por medio de contratos colectivos, asimismo, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, prescribe que los Estados parte tienen esta misma obligación respecto de los trabajadores del Sector Público. Para ambos convenios de la OIT, el objeto de la negociación colectiva es reglamentar las condiciones de empleo por medio de convenios colectivos, sea en el ámbito de la actividad privada o en el sector público, es decir que ambas partes de la relación laboral acuerden normas que regirán ciertas relaciones recíprocas.

Asimismo, el derecho a la negociación colectiva goza de protección constitucional, pues, según el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, además, reconoce que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado; por lo tanto, el convenio colectivo constituye una fuente de derechos y obligaciones en la relación laboral.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho fundamental a la negociación colectiva reconoce a los trabajadores un conjunto de facultades, para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo<sup>2</sup>, además, ha señalado que la negociación colectiva es una de las principales actividades de las organizaciones de los trabajadores<sup>3</sup>. También ha establecido que los trabajadores del Sector Público son titulares del derecho a la negociación colectiva: “(...) la Constitución reconoce en su artículo 42° el derecho de sindicación de los servidores públicos.

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Informe sobre el Diálogo Social 2022. La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, p. 16. Recuperado de <https://doi.org/http://doi.org/10.54394/LGGU2769>

<sup>2</sup> Véase: Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 147

<sup>3</sup> Véase: Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 144



Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42°, a saber, los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional" (Sentencia 0008-2005-PI/TC, fundamento 52).

El artículo 4 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, establece que el objeto de la negociación colectiva todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores; con lo cual queda claramente que las condiciones de trabajo con incidencia económica son el objeto principal de la negociación colectiva en el Sector Público.

El párrafo b del 5.2 del artículo 5 de Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, contiene una regla específica para la negociación colectiva en el ámbito de los gobiernos locales; establece como regla especial que la negociación colectiva en los gobiernos locales se atiende con cargo a los ingresos de la respectiva municipalidad, es decir, la negociación colectiva en el nivel descentralizado llevada a cabo en los gobiernos locales compromete el uso del Tesoro Público, sino que deberá preverse en función a los recursos de cada municipalidad.

Por otro lado, esta regla no significa una gestión desordenada o irresponsable de los recursos de los gobiernos locales, todo lo contrario, el artículo 10 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal prevé que la parte empleadora, en este caso el gobierno local, bajo responsabilidad, asegura que en la negociación colectiva, su representación garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados, lo cual resulta concordante con el principio de previsión y provisión presupuestal reconocido por el artículo 3 del mismo cuerpo normativo.

No obstante, el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 31188, establece que en la negociación colectiva descentralizada que incluyan remuneraciones y otras condiciones de trabajo de incidencia económica deben excluirse las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario en dicho nivel centralizado, con lo cual, actualmente, la normativa es restrictiva. Asimismo, el numeral 13.2 del artículo 13 de la citada ley regula el procedimiento de negociación colectiva descentralizada, bajo las siguientes reglas:

- El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- El trato directo debe iniciarse dentro de los diez días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo, pudiendo ser extendido hasta los treinta días siguientes del inicio del trato directo.

- De no llegarse a un acuerdo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta días más luego de terminado el trato directo
- De no llegarse a un acuerdo conciliatorio, cualquiera de las partes puede requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, el cual debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.
- En este último caso, los trabajadores pueden alternatively declarar la huelga conforme con lo establecido por el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR.

De esta manera, observamos que el plazo del 30 de junio como término de cualquier posibilidad de conciliación entre empleadores y trabajadores en la negociación colectiva descentralizada, termina superponiéndose con el término del nivel centralizado, lo cual en la práctica impide que el empleador del nivel descentralizado pueda identificar las materias remunerativas no negociadas en el nivel centralizado a fin de tratar estos aspectos con los trabajadores.

Adicionalmente, el numeral 5.3 del artículo 5 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, establece que los acuerdos a nivel centralizado y descentralizado deben ser alcanzados hasta el 30 de junio al MEF para la inclusión de sus implicancias económicas en la Ley de Presupuesto del Sector Público y, en el supuesto que no se hubiese llegado a acuerdos económicos en el nivel centralizado, se podrá concluir el trato directo de las materias con incidencia económica en el nivel descentralizado hasta el 15 de julio.

Así tenemos que el Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2022-2023 suscrito entre la Representación Empleadora del Estado Peruano y la Representación Sindical, fue suscrito el 30 de junio de 2022, el Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2023-2024 fue suscrito el 30 de junio de 2023, el Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2024-2025 fue suscrito el 30 de junio de 2024, y el Convenio Colectivo a Nivel Centralizado 2025-2026 fue suscrito el 30 de junio de 2025.

No obstante, tal como señala el artículo 5 de la Ley N° 31188, en los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad, por lo tanto, se puede tener un margen de previsión para no condicionar la negociación descentralizada en materia económica a lo que se apruebe el convenio colectivo centralizado, respetando la provisión y previsión presupuestal implica que los acuerdos pactados en la negociación colectiva con incidencia presupuestaria deben considerar la respectiva disponibilidad, es decir, que la entidad, en este caso los gobiernos locales cuenten con los recursos suficientes para cumplir lo pactado en el año fiscal que corresponda.

En ese sentido, según el Informe final de estado situacional de la administración financiera del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (2024), la estimación de costos de las condiciones de trabajo o empleo con incidencia económica de las solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo por nivel de gobierno fue la siguiente:

**Costo de las condiciones de trabajo o empleo de los proyectos de convenio colectivo según nivel de gobierno y de negociación colectiva**

| Nivel de Gobierno / otros<br>Nivel de Negociación | Materias Negociables       |                                                                  |                                                         | TOTAL<br>(S/)             |
|---------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|
|                                                   | Las remuneraciones<br>(S/) | Otras condiciones de trabajo<br>con incidencia económica<br>(S/) | Otras dispuestas por<br>normas con rango de Ley<br>(S/) |                           |
| <b>GOBIERNO NACIONAL</b>                          | <b>148 985 004 335,53</b>  | <b>60 846 289 465,45</b>                                         | <b>222 551 279 068,59</b>                               | <b>432 382 572 869,57</b> |
| Centralizado                                      | 63 390 931 352,46          |                                                                  | 13 159 392 150,58                                       | 76 550 323 503,04         |
| Descentralizado - Ámbito Sectorial                | 74 173 877 016,24          | 34 096 785 696,00                                                | 154 944 737 818,11                                      | 263 215 400 530,35        |
| Descentralizado - Por Entidad Pública             | 11 420 195 968,83          | 26 749 503 769,45                                                | 54 447 149 099,90                                       | 92 616 848 836,18         |
| <b>GOBIERNO REGIONAL</b>                          | <b>4 571 895 056,21</b>    | <b>5 078 017 237,75</b>                                          | <b>4 071 179 393,71</b>                                 | <b>13 721 091 687,67</b>  |
| Descentralizado - Por Entidad Pública             | 4 571 895 056,21           | 5 078 017 237,75                                                 | 4 071 179 393,71                                        | 13 721 091 687,67         |
| <b>GOBIERNO LOCAL</b>                             | <b>3 178 699 148,16</b>    | <b>1 315 295 556,54</b>                                          | <b>5 264 431 179,80</b>                                 | <b>9 758 425 884,50</b>   |
| Descentralizado - Territorial                     |                            |                                                                  |                                                         |                           |
| Descentralizado - Por Entidad Pública             | 3 178 699 148,16           | 1 315 295 556,54                                                 | 5 264 431 179,80                                        | 9 758 425 884,50          |
| <b>OTRAS ENTIDADES</b>                            | <b>8 811 266,10</b>        | <b>2 363 619,00</b>                                              | <b>10 555 140,72</b>                                    | <b>21 730 025,82</b>      |
| Descentralizado - Por Entidad Pública             | 8 811 266,10               | 2 363 619,00                                                     | 10 555 140,72                                           | 21 730 025,82             |
| <b>Total</b>                                      | <b>156 744 409 806,00</b>  | <b>67 241 965 878,74</b>                                         | <b>231 897 444 782,82</b>                               | <b>455 883 820 467,56</b> |

Fuente: Módulo de Registro de la Negociación Colectiva en el Sector Público al 08/02/2024

Elaboración: Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

Respecto a la problemática expuesta, la presente iniciativa legislativa toma en cuenta la posición de la Confederación Nacional de Obreros Municipales del Perú – CONAOMP, cuyos representantes sustentan la viabilidad de permitir la negociación colectiva en los gobiernos locales, independientemente de la negociación centralizada, en razón de los siguientes planteamientos<sup>4</sup>:

- En el caso de los gobiernos locales, el monto ganancial de los convenios colectivos descentralizado y centralizado, obtenidos de los acuerdos suscritos, son asumidos y pagados por los ingresos propios de cada municipalidad del país.
- El Decreto Supremo N° 008-2022-PCM coacta el derecho a la negociación colectiva otorga estrictamente solo 15 días para la negociación descentralizada, lo cual incluye la negociación colectiva de base, conciliación y el proceso arbitral, poniendo una barrera para iniciar el proceso de negociación colectiva descentralizada, condicionándola al término de la negociación colectiva centralizada, el 30 de junio de cada año.
- Esta situación vulnera la autonomía colectiva, entendida como el derecho de las partes a negociar libremente sus condiciones de trabajo. El numeral 6.3 del artículo 6 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, subordina arbitrariamente la voluntad de las partes

<sup>4</sup> CONAOMP. Carta de fecha 21 de noviembre de 2025.



descentralizadas a decisiones del nivel central, contraviniendo el principio de autonomía.

- El acuerdo en contrario previsto por la Ley N° 31188, a fin de negociar en el nivel descentralizado las materias remunerativas y/o condiciones de trabajo con incidencia económica, debe ser un acuerdo entre las partes que negocian en dicho nivel, mas no una autorización previa del Gobierno Central que participa en la negociación del nivel centralizado.

Por estos motivos, se propone la siguiente alternativa normativa:

- Se propone modificar el artículo 5 de Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, para establecer que, en el ámbito de los gobiernos locales, a solicitud del respectivo sindicato, se admite la negociación directa en materia remunerativa, de forma anticipada a la aprobación del convenio colectivo centralizado, dentro del marco del principio de previsión y provisión presupuestal.
- Se propone modificar el artículo 6 de Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, para precisar que los gobiernos locales quedan exceptuados de la exclusión prevista para la negociación colectiva descentralizada respecto de las materias de remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en protección del derecho fundamental de negociación colectiva en el Sector Público, reconocido por el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, y es coherente con los principios de autonomía normativa y de previsión y provisión presupuestal que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales.

En cuanto a sus efectos modificatorios en la legislación nacional, de convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa modificará los artículos 5 y 6 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal para ampliar el objeto de negociación colectiva en el ámbito de los gobiernos locales, conforme se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

| Ley N° 31188                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Propuesta de modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva</b></p> <p>La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:</p> <p>(...)</p> <p>b. El nivel descentralizado, que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad.</p> | <p><b>Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva</b></p> <p>La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:</p> <p>(...)</p> <p>b. El nivel descentralizado, que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. <b><i>A solicitud del respectivo sindicato, se admite la negociación directa en materia remunerativa, de forma anticipada a la aprobación del convenio colectivo centralizado y respetando el principio de previsión y provisión presupuestal</i></b></p> <p>(...)</p> |
| <p><b>Artículo 6. Articulación de las materias negociables</b></p> <p>(...)</p> <p>6.2 A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:</p> <p>Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.</p>                                                                                                                                | <p><b>Artículo 6. Articulación de las materias negociables</b></p> <p>(...)</p> <p>6.2 A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:</p> <p>Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario. <b><i>De conformidad con el párrafo b del artículo 5 de la presente ley, se exceptúa de esta exclusión a los gobiernos locales con cargo a los ingresos de cada municipalidad</i></b></p>                                                                                                                                                                                                             |



### III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa beneficiará a los trabajadores estatales de los gobiernos locales, quienes podrán ejercer su derecho a la negociación colectiva para mejorar sus condiciones remunerativas, lo cual, a su vez, redundará en su bienestar socioeconómico y familiar. Asimismo, a nivel institucional, los gobiernos locales que arriben a convenios colectivos en materia remunerativa, como resultado de la negociación colectiva en dicha materia, fortalecerán el diálogo social con los trabajadores, gestionando adecuadamente posibles conflictos laborales y generando un clima laboral adecuado.

En cuanto a los costos de financiamiento, no se puede prever a priori una estimación financiera debido a que la norma que se propone solo habilita la materia económica en la negociación descentralizada en el nivel de los gobiernos locales, por lo tanto, los convenios que surjan de mutuo acuerdo determinarán el alcance del financiamiento. Por esta razón, se establece que este tipo de negociación debe respetar en todo momento el principio de previsión y provisión presupuestal, con lo cual se garantiza que los compromisos económicos asumidos por los gobiernos locales estén sustentados en sus ingresos, no pudiendo comprometer gastos que afecten su capacidad financiera.

### IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las Políticas de Estado de Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional<sup>5</sup>, específicamente, con las siguientes políticas:

- Política 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- Política 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

---

<sup>5</sup> Acuerdo Nacional. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>