

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) el proyecto de ley 13888/2025-CR, presentado por el grupo parlamentario Somos Perú, de autoría del congresista Alex Paredes Gonzales, que propone una Ley que modifica el artículo 13° de la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal, a fin de optimizar los plazos del procedimiento de negociación colectiva.

1. SITUACIÓN PROCESAL DE LOS PROYECTOS DE LEY

El proyecto legislativo fue presentado el 4 de febrero de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 5 de febrero de 2026 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora, siendo la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la comisión principal dictaminadora.

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

La iniciativa legislativa contiene una fórmula legal compuesta por cuatro (4) artículos y una (1) disposición complementaria final (DCF), con el siguiente contenido:

El artículo 1° señala que la ley tiene por objeto modificar el artículo 13° de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, a fin de optimizar los plazos del procedimiento de negociación colectiva, sin afectar la disciplina fiscal ni el principio de previsión presupuestal.

El artículo 2° señala que la ley tiene por finalidad garantizar el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la negociación colectiva, evitando que los plazos legales se conviertan en un obstáculo para acuerdos reales y sostenibles, asegurando que el trato directo, la conciliación y el arbitraje, cuenten con plazos razonables, efectivos, garantizando la vigencia económica de los acuerdos y el principio de previsión presupuestal.

El artículo 3° señala que el ámbito de aplicación es la siguiente: a) Las negociaciones colectivas centralizadas y descentralizadas reguladas por la Ley N° 31188. b) Las entidades públicas comprendidas en el artículo 2 de la Ley N° 31188. c) Las organizaciones sindicales de trabajadores estatales legitimadas conforme a la normativa vigente.

El artículo 4° modifica el artículo 13 de la Ley N° 31188, con el siguiente texto:

“Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1. Negociación colectiva centralizada

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

- a) *El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre **el uno (1) de octubre y el treinta y uno (31) de diciembre** del año fiscal en curso, conforme al cronograma que se establezca para tal efecto.*
- b) *El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días de presentado el proyecto de convenio colectivo y puede extenderse **hasta por treinta 30 días calendario, por acuerdo de las partes, de iniciado el trato directo.***
- c) *De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden recurrir a los mecanismos de solución de conflictos previstos por ley, **los cuales podrán desarrollarse hasta por treinta (30) días calendario, contados desde la culminación del trato directo.***
- d) *Los acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco (5) días de su suscripción, para su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto público, conforme a los canales correspondientes.*
- e) *Las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.*

13.2 Negociación colectiva descentralizada

- a) *El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública correspondiente entre **el uno (1) de octubre y el treinta y uno (31) de diciembre** del año fiscal en curso, atendiendo a las particularidades presupuestales, organizacionales y administrativas del respectivo ámbito.*
- b) *El trato directo debe iniciarse dentro **de los diez (10) días** de presentado el proyecto de convenio colectivo. Excepcionalmente, por causas debidamente motivadas vinculadas a la disponibilidad presupuestal, organización interna o complejidad del ámbito de negociación, dicho plazo podrá ampliarse **hasta un máximo de treinta (30) días calendario**, bajo responsabilidad del titular de la entidad.*
- c) *De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden recurrir a la conciliación, la cual podrá desarrollarse hasta **por treinta (30) días calendario**, contados desde la culminación del trato directo.*
- d) *De persistir el desacuerdo, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio del arbitraje potestativo, el cual deberá concluir **como máximo el treinta y uno (31) de agosto del año fiscal** correspondiente, salvo que las organizaciones sindicales opten por el ejercicio del derecho de huelga conforme a la normativa vigente.*
- e) *La negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, debiendo desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe comercial y del principio de previsión presupuestal.”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Por último, la única DCF señala que el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, adecuará el Reglamento y los Lineamientos de la negociación colectiva en el sector estatal a las modificaciones realizadas por la ley propuesta, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia, bajo responsabilidad.

Como exposición de motivos el autor del proyecto señala lo siguiente:

“...la práctica del procedimiento establecido en el artículo 13 de la [Ley 31188] ha puesto de manifiesto ciertas carencias operativas y vacíos procedimentales que merman su eficacia en la práctica, tanto en la negociación colectiva centralizada como descentralizada. En concreto, los plazos inflexibles y poco realistas, y la falta de estructuración del diálogo directo y de los mecanismos de resolución de conflictos han provocado retrasos, dilaciones innecesarias y, en muchos casos, la imposibilidad del diálogo social. (Defensoría del Pueblo, 2022; Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR, 2023) También se ha verificado que la alta interdependencia entre la negociación colectiva centralizada y la descentralizada restringe la autonomía de los entes públicos para dar respuesta oportuna a las demandas laborales en consonancia con sus propias realidades presupuestarias, administrativas y organizacionales. Esto erosiona el principio de buena fe negocial y crea espacios para la conflictividad laboral (...) la iniciativa reitera que la negociación colectiva descentralizada no puede condicionarse al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, en tanto se respeten los principios de previsión presupuestaria y buena fe negocial. Esta exactitud normativa refuerza la autonomía de las entidades públicas y apoya una gestión laboral más eficiente y en sintonía con la realidad institucional.”

3. OPINIONES

3.1. Pedidos de opinión

- a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE. Mediante OFICIO 01155-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026.
- b) Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP. Mediante OFICIO 01159-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026
- c) Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Mediante OFICIO 01156-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026
- d) Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales - CITE. Mediante OFICIO 01160-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026
- e) Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los Países Andinos. Mediante OFICIO 01158-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026
- f) Presidencia del Consejo de Ministros -PCM. Mediante OFICIO 01157-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

- g) Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP. Mediante OFICIO 01161-2025-2026-P-CTSS-CR del 10 de febrero de 2026

3.2. Opiniones recibidas

No se tiene opiniones recibidas a la fecha de elaboración del presente dictamen.

3.3 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y visto el expediente virtual del proyecto legislativo 13888/2025-CR NO se tiene registrada opiniones ciudadanas.¹

4. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú

*Artículos 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.*

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

Artículos 42.- Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

La negociación colectiva no está eliminada para los servidores públicos, una interpretación contrario sensu implicaría desconocer que este derecho resulta inherente a la sindicalización como mecanismo idóneo para fijar las condiciones de empleo [Exp. 00018-2013-PI/TC, 6-7]

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, a través de sus organizaciones sindicales, como cualquier otro derecho, no es absoluto y está sujeto a límites [Exp. 008-2005-PI/TC, 53]

Los sindicatos de servidores públicos no pueden ser marginados en la participación de los beneficios económicos, siempre que se respete el límite constitucional del presupuesto

¹ Ver expediente PL. 11357/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/11357>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

equitativo y equilibrado [Exp. 00018-2013-PI/TC, 74]

- b) Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal
- c) 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)
- d) Resolución N° 000088-2021-SERVIR-PE (Formalizan el acuerdo de Consejo Directivo mediante el cual se aprobó como opinión vinculante, relativa a la aplicación y alcances de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, el Informe Técnico N° 001108-2021-SERVIR-GPGSC)
- e) Resolución Directoral N° 0006-2022-EF/53.01 (Aprueban Lineamientos para la administración del Módulo de Registro de la Negociación Colectiva en el Sector Público).

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico-legal

5.1.1. Identificación de las pretensiones y metodología de análisis

A fin de realizar la identificación de las propuestas de modificación al marco legal vigente presentamos el siguiente cuadro comparativo y las propuestas específicas a ser analizadas para su viabilidad, necesidad y oportunidad.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

CUADRO COMPARATIVO

TEXTO VIGENTE (LEY 31188)	TEXTO PL. 13888/2025-CR
<p>Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público</p> <p>13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:</p> <p>a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.</p> <p>b. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.</p> <p>c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo.</p> <p>d. Los acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco (5) días de su suscripción para su inclusión en la ley de presupuesto público, a través de los canales correspondientes.</p> <p>e. Las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.</p> <p>13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:</p> <p>a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.</p> <p>b. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.</p>	<p>Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público</p> <p>13.1. <i>Negociación colectiva centralizada</i></p> <p>a) <i>El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el uno (1) de octubre y el treinta y uno (31) de diciembre del año fiscal en curso, conforme al cronograma que se establezca para tal efecto.</i></p> <p>b) <i>El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días de presentado el proyecto de convenio colectivo y puede extenderse hasta por treinta 30 días calendario, por acuerdo de las partes, de iniciado el trato directo.</i></p> <p>c) <i>De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden recurrir a los mecanismos de solución de conflictos previstos por ley, los cuales podrán desarrollarse hasta por treinta (30) días calendario, contados desde la culminación del trato directo.</i></p> <p>d) <i>Los acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco (5) días de su suscripción, para su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto público, conforme a los canales correspondientes.</i></p> <p>e) <i>Las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.</i></p> <p>13.2 <i>Negociación colectiva descentralizada</i></p> <p>a) <i>El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública correspondiente entre el uno (1) de octubre y el treinta y uno (31) de diciembre del año fiscal en curso, atendiendo a las particularidades presupuestales, organizacionales y administrativas del respectivo ámbito.</i></p>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

<p>c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.</p> <p>d. De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.</p> <p>e. En el caso del literal anterior, los trabajadores pueden alternativamente declarar la huelga, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.</p>	<p>b) <i>El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días de presentado el proyecto de convenio colectivo. Excepcionalmente, por causas debidamente motivadas vinculadas a la disponibilidad presupuestal, organización interna o complejidad del ámbito de negociación, dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de treinta (30) días calendario, bajo responsabilidad del titular de la entidad.</i></p> <p>c) <i>De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden recurrir a la conciliación, la cual podrá desarrollarse hasta por treinta (30) días calendario, contados desde la culminación del trato directo.</i></p> <p>d) <i>De persistir el desacuerdo, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio del arbitraje potestativo, el cual deberá concluir como máximo el treinta y uno (31) de agosto del año fiscal correspondiente, salvo que las organizaciones sindicales opten por el ejercicio del derecho de huelga conforme a la normativa vigente.</i></p> <p>e) <i>La negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, debiendo desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe negociada y del principio de previsión presupuestal.”</i></p>
--	---

Estando al cuadro comparativo se tiene las siguientes pretensiones identificadas:

- a) Propone cambiar las fechas de presentación de los proyectos de convenio colectivo a la Presidencia del Consejo de Ministros del “1 de noviembre hasta el 30 de enero del año siguiente” por “1 de octubre hasta el 31 de diciembre del año fiscal en curso, conforme al cronograma que se establezca para tal efecto”, para la negociación colectiva centralizada; y cambiar las fechas de presentación del proyecto de convenio colectivo ante la entidad pública “entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año” por “entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre del año fiscal en curso, atendiendo a las particularidades presupuestales, organizacionales y administrativas del respectivo ámbito” para la negociación colectiva descentralizada. (literal a, de los numerales 13.1 y 13.2 del PL 13888/2025-CR)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

- b) Propone que la conclusión del proceso arbitral potestativo concluya no el “30 de junio” como señala la vigente ley, sino que esta concluya el “31 de agosto del año fiscal correspondiente”. (literal d, del numeral 13.2 del PL 13888/2025-CR)
- c) Propone uniformizar, en la negociación colectiva centralizada, a “30 días calendarios” los (i) días de plazo para extender el trato directo entre empleador y sindicatos; y (ii) el uso o desarrollo de los mecanismos de solución de conflictos cuando las partes no llegasen a un acuerdo en el trato directo. (literales b y c, del numeral 31.1 del PL 13888/2025-CR)
- d) Propone uniformizar, en la negociación colectiva descentralizada, a “30 días calendarios” los (i) días de plazo para extender, excepcionalmente, por causas debidamente motivadas vinculadas a la disponibilidad presupuestal, organización interna o complejidad del ámbito de negociación, el trato directo entre empleador y sindicatos; y (ii) utilizar el mecanismo de la conciliación. (literales b y c, del numeral 31.2 del PL 13888/2025-CR).
- e) Propone señalar, expresamente, que la negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, debiendo desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe negocial y del principio de previsión presupuestal. (literal e, del numeral 31.2 del PL 13888/2025-CR)

5.1.2. Análisis de la viabilidad y necesidad de las propuestas

5.1.2.1. Sobre la propuesta de incluir, expresamente, en la negociación colectiva centralizada y descentralizada, los (i) días de plazo para extender el trato directo entre empleador y sindicatos; (ii) el uso o desarrollo de los mecanismos de solución de conflictos cuando las partes no llegasen a un acuerdo en el trato directo; (iii) los (i) días de plazo para extender, excepcionalmente, por causas debidamente motivadas vinculadas a la disponibilidad presupuestal, organización interna o complejidad del ámbito de negociación, el trato directo entre empleador y sindicatos; y (iv) plazo para utilizar el mecanismo de la conciliación, a “30 días calendarios”.

Estando a la identidad, similitud y vinculación de las propuestas c) y d) del acápite precedente, la comisión en aplicación por analogía de los principios administrativos de economía procesal considera procedente realizar su análisis de forma conjunta.

Vistos los artículos pertinentes del procedimiento de negociación colectiva establecido en el artículo 13° de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante LNCSE) se aprecia que los días de plazo usa en unos casos, de forma expresa, “días calendarios” y dentro del mismo literal usa el término “días siguientes”.

Estando a esta redacción, la comisión considera que se puede presentar una situación de incertidumbre al contabilizar estos días pues, como se verá de su contrastación con el Decreto Supremo 008-2022-PCM, que aprueba los Lineamientos para la implementación de la LNCSE (en adelante Lineamientos), el procedimiento de

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

negociación colectiva centralizada y descentralizada usa ambas clases de días sin hacer un distingo necesario que debía estar en la propia LNCSE.

En efecto, primero cabe diferenciar qué son los días calendario o naturales y cuáles los días hábiles, según nuestra legislación nacional correspondiente.

Conforme a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Art. 134 inciso 1), los **días hábiles son los días comprendidos entre el lunes a viernes**, esto sin contar los días feriados nacionales para el sector privado y público, sábados, domingos y días no laborables para el sector público.

Por el contrario, los **días calendario (o naturales)** incluyen todos los días del año, sábados, domingos y feriados, contándose consecutivamente para plazos civiles o **cuando la norma no especifique lo contrario**, de acuerdo con el Artículo 183 del Código Civil.²

Así, revisando el procedimiento de negociación en la etapa de TRATO DIRECTO, tenemos que el literal b) del numeral 13.1 señala que el trato directo se inicia dentro de los 10 días CALENDARIO y puede extenderse hasta 30 DIAS de iniciado este trato directo.

Al no hacer una distinción legal de la naturaleza de estos 30 DÍAS de extensión, en aplicación del art. 183 del Código Civil, podría considerarse estos días como DIAS CALENDARIOS O NATURALES.

Sin embargo, el artículo 18° de los Lineamientos señala que el *“El trato directo puede extenderse por un periodo de hasta **treinta (30) días hábiles** posteriores a su inicio”*.

Como se aprecia, fue una norma de rango inferior la que ha señalado que el plazo de extensión del trato directo se computa en días hábiles y no naturales como pudo haberse interpretado, válidamente, a la luz del artículo 183° CC.

En igual sentido se deja en incertidumbre la naturaleza de los días de los plazos para el procedimiento de conciliación cuando se trate de una negociación colectiva descentralizada. La LNCSE señala que (literal c, numeral 13.2) de no llegarse a un acuerdo por trato directo las partes pueden utilizar el mecanismo de la conciliación *“hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo”*.

Revisado el texto de los Lineamientos de la Ley 31188, en la parte referida al desarrollo del proceso de conciliación, no señala plazo de su duración de forma expresa, lo que conlleva otra incertidumbre legal, más aún, cuando el artículo 31 de dichos Lineamientos (Arbitraje laboral) señala que *“En caso de no haberse llegado a acuerdo en la conciliación, cualquiera de las partes de la negociación puede requerir el inicio de un*

² Artículo 183.- Reglas para cómputo del plazo

El plazo se computa de acuerdo al calendario gregoriano, conforme a las siguientes reglas:

1.- El plazo señalado por días se computa por días naturales, salvo que la ley o el acto jurídico establezcan que se haga por días hábiles.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

*proceso arbitral potestativo, dentro del plazo de **treinta (30) días hábiles**; salvo que los servidores opten por ejercer alternativamente el derecho de huelga”.*

La LNCSE no señala en su texto este plazo, impuesto en los Lineamientos, para requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, sino que señala el plazo de conclusión de este proceso arbitral a más tardar el 30 de junio del año correspondiente.

Estando a estas inconsistencias entre la LNCSE y los Lineamientos respecto a la naturaleza de los días en los plazos de la negociación colectiva, también debemos sumar y apreciar los argumentos señalados por el autor del proyecto que considera que este proceso de negociación no cuenta con la eficacia requerida debido, entre otros problemas, a los *“plazos inflexibles y poco realistas, y la falta de estructuración del diálogo directo y de los mecanismos de resolución de conflictos han provocado retrasos, dilaciones innecesarias y, en muchos casos, la imposibilidad del diálogo social”*.

En ese sentido, propone que el procedimiento de negociación sea ágil, lo que conlleva plazos más expresos y concisos y no *“excesivamente acotados”* lo que significa que el proceso vigente actual de la negociación colectiva de los trabajadores estatales tiene un número exagerado de medidas y plazos con variedad de días usados (naturales y hábiles en una misma etapa de la negociación) lo cual puede generar confusión, errores o falta de claridad.

Por lo señalado, la comisión considera que uniformizar los días a usar a fin de tener un procedimiento ágil y no de plazos inflexibles como señala el proyecto legislativo pasa por recordar los objetivos del trato directo entre las partes o negociación directa. Estos objetivos son:

“a) Establecer un orden de relaciones donde antes no existían. Frente a la existencia de conflictos laborales se deben establecer soluciones de consenso que garanticen la armonía entre las partes.

b) Modificar un conjunto de relaciones existentes por otras más convenientes para una de las partes o para ambas. El trato directo no solo facilitará la mejora de condiciones de trabajo para los servidores públicos, sino que posibilitará mejorar el servicio público a cargos de los trabajadores estatales en la entidad pública.

c) Por el resultado, es colaboradora, porque ambas partes participan y ganan. En el trato directo ninguna de las partes está por encima de la otra, esto facilita llegar a acuerdos de consenso; los acuerdos que se adopten son el resultado de conversaciones entre las partes, que facilitan la participación en el servicio público.

d) Por las personas que intervienen, es autocompositiva, porque la solución depende de las partes. En el arreglo directo no intervienen los terceros, son las partes, a través de conversaciones, quienes solucionan sus conflictos laborales.”³

³ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/trato-directo-negociacion-colectiva-estatal-arreglo-directo-comision-negociadora/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Estando a estos objetivos, la comisión considera que el uso de días hábiles en la extensión del trato directo o del requerimiento para el inicio de un proceso arbitral potestativo no favorece a la agilidad del proceso de negociación colectiva, por lo que se requiere uniformizar el uso de los días calendario o naturales en la LNCSE considerando que, precisamente, se usa estos días para el inicio del trato directo de la negociación colectiva.

Por lo señalado, la comisión considera viable la propuesta de modificación en este acápite a fin de dar uniformidad y logicidad a los plazos señalados en la LNCSE y los Lineamientos (principio de congruencia) y que las etapas en la negociación colectiva en el sector público se hagan en días calendarios o naturales.

Asimismo, el proyecto propone ampliar para las partes, en el caso de no llegar a un acuerdo directo en la negociación colectiva centralizada a usar LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS PREVISTOS POR LEY, ampliando el término actual que es “mecanismos de ley”

Al respecto cabe señalar que los mecanismos de solución de conflictos en Perú (MASC) son herramientas extrajudiciales para gestionar disputas sin ir a juicio.

La ley peruana reconoce mecanismos de solución de conflictos, denominados Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), enfocados en resolver disputas fuera del ámbito judicial, siendo los principales: la conciliación (Ley N° 26872), arbitraje (D. Leg. N° 1071), negociación y mediación. Estos métodos buscan aliviar la carga judicial y fomentar el diálogo en materias de libre disposición

Los principales mecanismos son la conciliación (obligatoria en temas civiles), el arbitraje (vinculante), la negociación y la mediación.

La LNCSE y los Lineamientos ya han considerado como mecanismos apropiados a este proceso a la conciliación y al arbitraje, así como a los sujetos legitimados intervinientes.

El uso del término MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS podría incluir mecanismos ajenos a un proceso de negociación colectiva de naturaleza laboral como puede ser, por ejemplo, la mediación que, en esencia, solo es un elemento facilitador más no decisorio, o una conciliación extrajudicial que resulta ajena a temas laborales.

Por lo señalado, la comisión concluye que el término adecuado a la naturaleza de la negociación colectiva es la que se encuentra vigente en el literal c) del 13.1. de la LNSCE (mecanismos de ley), por lo que no resulta viable la propuesta planteada en el proyecto bajo análisis.

Ahora bien, respecto a la propuesta que hace el proyecto bajo estudio de que el trato directo en el proceso de negociación colectiva descentralizada solo pueda ampliarse EXCEPCIONALMENTE *“por causas debidamente motivadas vinculadas a la disponibilidad presupuestal, organización interna o complejidad del ámbito de negociación, bajo responsabilidad del titular de la entidad”*, la comisión considera que esta limitante podría vulnerar, precisamente, la naturaleza del propio trato directo de la

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

negociación al cortar toda posibilidad de una ampliación de las tratativas para lograr un acuerdo entre las partes involucradas.

Como señalamos antes, uno de los objetivos del trato directo es lograr un resultado donde las partes participan y ganan *“ninguna de las partes está por encima de la otra, esto facilita llegar a acuerdos de consenso”*. Por lo mismo, responsabilizar de la ampliación de esta etapa solo al titular de la entidad podría resultar contraproducente a los objetivos de esta, por lo que la propuesta no resultaría viable.

5.1.2.2. Sobre la propuesta de que el proyecto de convenio colectivo se presente ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre del año fiscal en curso, para el caso de la negociación colectiva centralizada; y se presente ante la entidad pública correspondiente en dichas fechas, para el caso de la negociación colectiva descentralizada.

Cabe recordar que, conforme a la LNSCE, los proyectos de convenio en la negociación centralizada y descentralizada se presentan ante la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM) y ante la entidad pública (empleador), respectivamente, *“entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año”*.

Analizada la exposición de motivos del proyecto bajo estudio, la comisión no ha encontrado las causas concretas de elección de las fechas propuestas por lo que no hay los elementos suficientes de análisis para un pronunciamiento sobre el mismo.

No obstante lo señalado, cabe recordar que la fijación de estas fechas de presentación de los proyectos de convenio colectivo debe estar acorde a las fases del proceso presupuestario a fin de que los acuerdos que tengan una incidencia económica puedan ser consideradas en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal correspondiente.

Como señala el literal b) del artículo 29°, en concordancia con el numeral 14.5 de los Lineamientos, los acuerdos contenidos en el convenio colectivo que tuvieran incidencia presupuestaria rigen desde el 1 de enero del año siguiente a su suscripción, por ello, para implementar las disposiciones con incidencia presupuestaria (incluido el arbitraje potestativo) la negociación colectiva debe concluir al 30 de junio de cada año, en el nivel centralizado, y por excepción, en el nivel descentralizado, hasta el 15 de julio de cada año, conforme lo establece el numeral 5.3 del artículo 5 de los Lineamientos, ello a fin de que los acuerdos económicos o con incidencias presupuestaria se consideren en la formulación del Presupuesto Anual del Sector Público que se presenta al Congreso de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año⁴, para su debate, aprobación y remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto hasta el 30 de noviembre, de no hacerlo hasta dicha fecha entra en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, que es promulgado por Decreto Legislativo.⁵

⁴ Primer párrafo del artículo 78, Constitución Política 1993.

⁵ Segundo párrafo del artículo 80, Constitución Política 1993.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Como señala el profesor José Pacori Cari:

“... por regla general, 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; excepcionalmente, 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 (...) Para efectos de implementar las disposiciones con incidencia presupuestaria que necesariamente rigen desde el 01 de enero del año siguiente a su suscripción, incluido el arbitraje potestativo, la negociación colectiva debe concluir al 30 de junio de cada año. En caso de superarse dicho plazo, la implementación de las disposiciones con incidencia presupuestaria se efectuará en el marco de las fases del proceso presupuestario, y regirá a partir del 1 de enero del año siguiente a su suscripción (...) De esta manera, se señalan expresamente los plazos a respetar para el inicio, desarrollo y actuaciones vinculadas con el trato directo, los mismos que son de obligatorio cumplimiento para las partes; sin embargo, corresponde entender que el derecho a la negociación colectiva no desaparece ni debe afectarse si las partes han superado el plazo dispuesto para el inicio del trato directo o la designación de los representantes de la Entidad, por lo que la negociación deberá desarrollarse necesariamente, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder por alguna actuación dolosa que impida el cumplimiento de dichos plazos”.⁶

Estando a los plazos perentorios de este proceso se colige que las fechas de presentación de los convenios colectivos ante la entidad pública (empleadora) y por la PCM en los niveles de negociación descentralizada o centralizada, respectivamente, deban ser presentados en fechas que permitan a las partes revisar, evaluar, observar, subsanar y llegar a un acuerdo aprobado, sea con incidencia presupuestaria o no, y poder ser agendado dentro de las etapas del proceso de formulación del presupuesto nacional.

Como ha señalado la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR) en sus diversos informes técnicos:

“... la obligatoriedad del cumplimiento de la presentación del proyecto de convenio colectivo en dicho plazo [a partir del 01 de noviembre hasta el 30 de enero del siguiente año] incide en la aplicación del principio de previsión y provisión presupuestal respecto del deber de garantizar la viabilidad presupuestal para efectos de dar cumplimiento a los acuerdos que se desprendan del producto negocial, entendiéndose que ello se concretiza con la observancia del plazo de la terminación del procedimiento de negociación colectiva como máximo al 30 de junio de cada año y por excepción, en el nivel descentralizado, hasta el

⁶ Recuperado en: https://lpderecho.pe/trato-directo-negociacion-colectiva-estatal-arreglo-directo-comision-negociadora/#_ftnref12

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

15 de julio de cada año.” (numeral 2.8.del Informe Técnico N° 00881-2023-SERVIR-GPGSC)

“... la observancia de los plazos establecidos en el procedimiento de negociación colectiva, haciendo énfasis en este caso, en el plazo de presentación del proyecto de convenio colectivo, es lo que posibilita a que las entidades puedan garantizar la viabilidad presupuestal que podrían generar las demandas -entiéndase materias negociables con incidencia económica-, que se acuerden en un convenio colectivo, teniéndose en consideración que para dicho fin, el numeral 14.6 del artículo 14 de los Lineamientos, dispone que el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o el que haga sus veces, del pliego presupuestario del gobierno nacional, regional o local, registra las peticiones contenidas en el Proyecto de Convenio Colectivo en el “Módulo de Solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo”, a cargo de la DGGFRH del MEF dentro del plazo de un (01) día hábil de la presentación del proyecto de Convenio Colectivo; acción (registro) que si bien no es óbice para el desarrollo del procedimiento de negociación colectiva, su incumplimiento sí incidirá en garantizar la viabilidad presupuestal antes mencionada.” (numeral 2.12.del Informe Técnico N° 1811-2023-SERVIR-GPGSC)

A mayor precisión conforme al literal d) del artículo 3° de la LNCSE el **Principio de previsión y provisión presupuestal** dispone que todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria. Asimismo, cabe agregar que la previsión presupuestaria es la anticipación de los gastos y la provisión presupuestaria garantiza que los fondos para los compromisos de acuerdos o pactos colectivos ya existen o están planificados y autorizados dentro del marco presupuestal del Sector Público.⁷

Regresando a las fechas propuesta de presentación de los proyectos de convenio colectivo, se aprecia que entre octubre y diciembre de cada año fiscal, coincide con los meses de la etapa de APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, en la que se debate y aprueba el Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso de la República (Ver Gráfico 1) y en la que las entidades públicas empleadoras tienen como agenda principal que el presupuesto solicitado por su sector logre su aprobación.

Gráfico 1
Etapas del Proceso Presupuestario

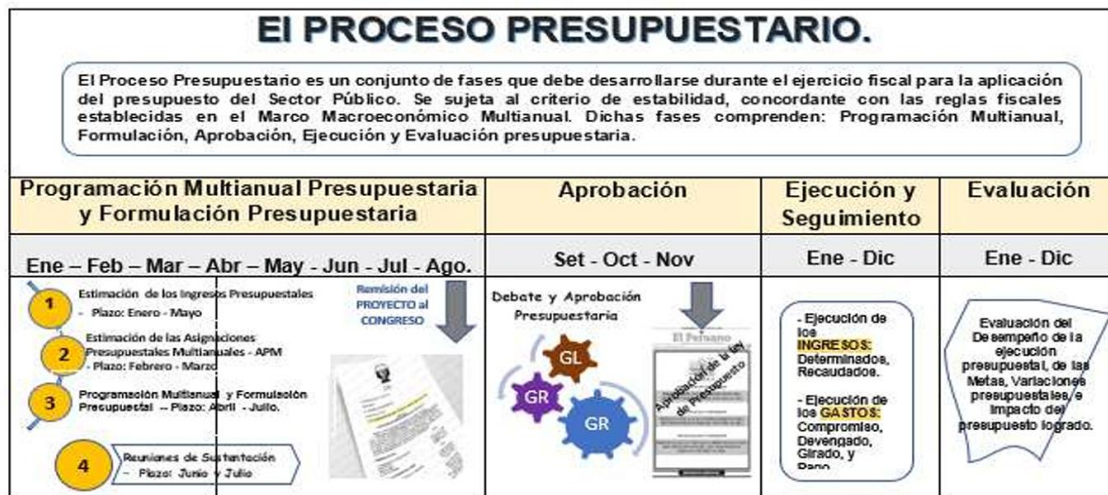
	Se aprueba el APM en el Consejo de Ministros			Remisión del Proyecto de Ley al Congreso			Aprobación de la Ley de Presupuesto					
Meses	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	
	Estimación de Ingresos			Programación y Formulación presupuestaria						Debate y Aprobación Presupuestaria		
	Estimación de la APM			Reuniones de Sustentación								

Fuente: MEF; Elaboración: ASISP

⁷ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/negociacion-colectiva-y-presupuesto-publico/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Por el contrario, los meses considerados en la legislación vigente (entre noviembre y enero) coinciden con un período presupuestal de programación presupuestaria en la que los sectores realizan una estimación de los ingresos presupuestales (Ver gráfico 2), en la que podría incluirse para evaluación los pedidos hechos en los convenios colectivos formulados por los trabajadores estatales.



Así entonces, considerando el cronograma del presupuesto público descrito, la comisión concluye que las fechas de presentación de los convenios colectivos de negociación centralizada y descentralizada, regulados en el artículo 13° de la LNSCE, resultan vinculadas con las fases de la programación presupuestaria anual por lo que no sería conveniente una modificación de las fechas de presentación de los proyectos de convenios colectivos.

5.1.2.3. Sobre la propuesta de que la conclusión del proceso arbitral potestativo concluya no el “30 de junio” como señala la vigente ley, sino que esta concluya el “31 de agosto del año fiscal correspondiente”.

Al respecto, y como vimos en el acápite anterior, los acuerdos a nivel centralizado y descentralizado deben ser remitido hasta el 30 de junio al Ministerio de Economía y Finanzas-MEF para la inclusión de sus implicancias económicas en la Ley de Presupuesto del Sector Público; excepcionalmente, 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, todo ello a fin de que, con las adecuaciones y evaluaciones presupuestarias necesarias, y en cumplimiento del artículo 78° de la Constitución Política el presidente de la República envíe al Congreso el **proyecto de Ley de Presupuesto hasta el 30 de agosto de cada año.**

Dado que el proceso arbitral potestativo es una de las modalidades para aprobar un convenio colectivo entre las partes, por intermedio de la decisión de un Tribunal Arbitral

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

(Art. 34 de los Lineamientos) proponer que el laudo arbitral se emita el 31 de agosto del año fiscal y que da por concluido el proceso arbitral potestativo, implica que al ser firme, inapelable y estar debidamente motivado para ser ejecutable tiene la calidad de título ejecutivo al tener la calidad de cosa juzgada y, para su consideración presupuestal va a requerir que la entidad pública empleadora solicite una modificación presupuestaria si el laudo implica costos no previstos originalmente.

Por ello, podría conllevar gastos en su implementación al requerir la modificación de la Ley de Presupuesto Público presentada al Congreso de la República, además de que no cumpliría con los principios de previsión y provisión presupuestaria.

Estando a ello, la comisión considera que la propuesta no resultaría viable.

5.1.2.4. Sobre la propuesta de que la negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, debiendo desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe negocial y del principio de previsión presupuestal.

Como vimos en el acápite precedente, el principio de previsión presupuestal implica anticipar y asegurar recursos financieros para cubrir obligaciones de años fiscales futuros, garantizando así la continuidad de contratos o proyectos que superan el ejercicio actual. Esta práctica asegura la disponibilidad presupuestaria y exige registrar el compromiso, basándose en datos históricos y proyecciones a futuro.^{8 9}

Por otra parte, el principio de buena fe negocial es el que obliga a las partes intervinientes a actuar con honestidad, lealtad y transparencia desde los tratos preliminares hasta la ejecución del contrato, en temas civiles y comerciales.

En lo laboral, como señala el Dr. Chanamé Arriola, *“La buena fe en la negociación colectiva es similar a esta expectativa, toda vez que se espera que tanto el empleador y el trabajador participen en negociaciones productivas. Esto significa, entre otro, que se descarten acciones antisindicales (como despidos injustificados). Además, se incluye el respeto a anteriores negociaciones.*

Es clara la OIT cuando expresa que la negociación colectiva solo puede ser eficaz si ambas partes la llevan a cabo en un espíritu de buena fe; asimismo, agrega que si bien el marco legislativo puede alentar a los empleadores y los sindicatos a negociar de buena fe, en último término es el compromiso de las partes a negociar de buena fe lo que asegura el desarrollo armonioso de las relaciones laborales.

La negociación de buena fe implica que ambas partes desplieguen esfuerzos auténticos y persistentes para alcanzar un acuerdo, que las negociaciones sean constructivas, que se eviten las demoras injustificadas y que las condiciones del acuerdo se respeten y cumplan.

⁸ Numeral 41.4 del artículo 4º, Decreto Legislativo 1440 y

⁹ DIRECTIVA N° 0005-2022-EF/50.01, aprobada por Resolución Directoral N° 0023-2022-EF/50.01

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

*Sobre esto, la doctrina especializada entiende a la buena fe «como la recíproca lealtad de conducta entre las partes que permite tutelar la legítima confianza generada, garantiza el respeto del principio constitucional fundamental de la dignidad de la persona humana».*¹⁰

Teniendo en consideración este marco doctrinal, y analizando la propuesta, tenemos que la LNCSE y los Lineamientos han desarrollado dos niveles de negociación en el sector público:

– A nivel centralizado

En la que negocian las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional (21 representantes) y el Poder Ejecutivo a través de una comisión de designada por la Presidencia del Consejo de Ministros (21 representantes), en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas.

En este nivel se negocia la modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales, así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo como incidencia económica y cualquier otra materia, siempre que se aplique a todos los trabajadores de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo del artículo 2 de la LNSCE.

– A nivel descentralizado

En la que negocian las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito sectorial, territorial y por entidad pública y, del otro lado, los representantes designados de las entidades públicas correspondientes, dependiendo del ámbito escogido por las organizaciones sindicales, y los efectos de los acuerdos alcanzados solo es en su respectivo ámbito. El número de representantes debe ser de no menos 3 ni más de 14 miembros, tanto para empleadores como trabajadores debiendo tener ambas representaciones igual número. En los gobiernos locales la negociación colectiva descentralizada se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. En el caso de los gobiernos locales con menos de 20 trabajadores, estos podrán acogerse al convenio colectivo federal de su organización de rama o adscribirse al convenio de su elección con el que exista afinidad de ámbito, territorio u otros.

En este nivel se negocia 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

¹⁰ Recuperado en: <https://lpderecho.pe/deber-negociacion-colectiva-buena-fe/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.

Teniendo este marco normativo sobre los niveles de negociación, y de la lectura de la exposición de motivos del proyecto tenemos que plantea como problemática *“la alta interdependencia entre la negociación colectiva centralizada y la descentralizada restringe la autonomía de los entes públicos para dar respuesta oportuna a las demandas laborales en consonancia con sus propias realidades presupuestarias, administrativas y organizacionales. Esto erosiona el principio de buena fe negocial y crea espacios para la conflictividad laboral, deteriorando la prestación de servicios públicos y la gobernabilidad institucional”*.

Asimismo, señala que *“la negociación colectiva descentralizada no puede condicionarse al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, en tanto se respeten los principios de previsión presupuestaria y buena fe negocial. Esta exactitud normativa refuerza la autonomía de las entidades públicas y apoya una gestión laboral más eficiente y en sintonía con la realidad institucional”*, y para ello cita la sentencia del Tribunal Constitucional N° 00018-2013-PI/TC¹¹.

De la información recabada, la comisión ha apreciado que el procedimiento de negociación colectiva de la LNCSE tuvo modificaciones que restringieron el campo de acción o negociación descentralizada, que es el nivel donde se aplica en mayor número los convenios colectivos.

En efecto, mediante la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas, publicada el 26 de julio de 2024, incluyó en su artículo 28° limitaciones a la negociación colectiva descentralizada en el sector público, prohibiendo acuerdos con incidencia económica.

Sin embargo, tras fuerte presión sindical, dicho artículo fue derogado en diciembre de 2024 mediante la Ley 32216, eliminando la restricción que limitaba la negociación colectiva descentralizada en el sector público peruano a temas sin incidencia económica, y con lo cual, actualmente, los sindicatos pueden negociar condiciones económicas (aumentos, bonos) a nivel descentralizado.

No obstante esta derogación, la comisión de la revisión de la LNSCE y de sus Lineamientos, aprecia que persiste una dependencia y subordinación estructural del nivel de negociación colectiva descentralizada.

Por esta subordinación a la negociación centralizada los empleadores (entidades públicas) suelen dilatar las mesas descentralizadas hasta conocer los resultados de la negociación centralizada, generando retrasos en la negociación a nivel local o institucional.

¹¹ Resolución TC del 21 de mayo de 2014.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Asimismo, el nivel de negociación descentralizada tiene limitaciones presupuestales que ya han sido advertidas por el MEF sobre un espacio fiscal restringido para el nivel descentralizado, bloqueando aumentos significativos y generando confrontación por la percepción de falta de recursos.

En efecto, conforme al INFORME FINAL DE ESTADO SITUACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO¹², de junio de 2025, elaborado por el MEF donde se determina el espacio fiscal y su distribución para la asignación de recursos en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2026, han previsto la atención de los compromisos económicos durante los procesos de negociación colectiva centralizada y descentralizada, donde este último a pesar de ser el nivel con mayor número de solicitudes, será el nivel que recibe menos presupuesto para su atención.

Así, el MEF estima que hay alrededor de S/350 millones para financiar la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, y la distribución que propone es la siguiente: se asignarán más de S/188 millones al nivel centralizado, más de S/32 millones al nivel descentralizado en el ámbito sectorial de educación, y más de S/43 millones al nivel descentralizado en el ámbito sectorial de salud. Mientras, más de S/84 millones irán al nivel descentralizado en el ámbito por entidad pública.

Sin embargo, estos montos resultan insuficientes dado que se encuentran 14 mil 744 pedidos con incidencia económica ante el MEF (aumentos, bonos y similares) y, según nivel de negociación y materias negociables, estos pedidos ascienden a un total de S/ 633.311.300, del cual S/ 56.323.300 millones corresponde al nivel centralizado y S/ 576.988.000 millones al nivel descentralizado.

Otro problema identificado es que la subordinación al nivel centralizado está fomentando, en los empleadores de las entidades públicas, el incumplimiento del Principio de Buena Fe Negocial pues hasta conocer los resultados del nivel de negociación centralizada, los funcionarios estarían retrasando las negociaciones en las etapas del trato directo o incluso en los procesos de conciliación, lo que agota los plazos legales previstos en la LNCSE.

Como señalamos antes, el nivel de negociación descentralizada es el que tiene la mayor cantidad de solicitudes o proyectos de convenios colectivos presentados. Conforme a señalado el MEF, para junio del año 2025, y para el proceso de Negociación Colectiva 2025-2026, había registrado 1.699 proyectos disponibles. En el nivel centralizado se presentaron 4 solicitudes de Proyectos de Convenio Colectivo y En el nivel descentralizado se registraron 1.695 solicitudes.¹³

¹² Ver Informe en el siguiente enlace:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/rec_publicos/documentos/IFESAFSP_2025.pdf

¹³ Recuperado en: <https://www.infobae.com/peru/2025/06/07/mef-estima-que-hay-espacio-fiscal-de-s350-millones-para-negociacion-colectiva-que-sectores-recibiran-mas/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Estando a estas problemáticas, la comisión concluye que la propuesta de señalar que la negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, y ambos niveles deben desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe negocial y del principio de previsión presupuestal resulta necesaria para efectos de la eficacia de la LNCSE.

Si bien se puede considerar que la negociación descentralizada es complementaria y no puede superar ni modificar lo pactado en la negociación centralizada, manteniéndose subordinada a las reglas y acuerdos del nivel nacional, ello tampoco puede restringir o supeditar a la negociación colectiva descentralizada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada pues, como se ha señalado, la subordinación está fomentando, en los empleadores de las entidades públicas, el incumplimiento del Principio de Buena Fe Negocial.

6. RECOMENDACIONES

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACION del proyecto de ley 13888/2025-CR con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Artículo único. Modificación del artículo 13 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

Se modifica el artículo 13 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, con el siguiente texto:

“Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- b) El trato directo debe iniciarse dentro de los diez días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y puede extenderse hasta por **treinta días calendario siguientes de iniciado el trato directo por acuerdo de las partes.**
- c) De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden recurrir a los mecanismos de ley, los cuales podrán desarrollarse hasta **por treinta días calendario contados desde la culminación del trato directo.**

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 13888/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, APRUEBA LA LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, A FIN DE OPTIMIZAR LOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

- d) Los acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco días de su suscripción, para su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto público, conforme a los canales correspondientes.
- e) Las partes establecen una comisión de seguimiento para supervisar el cumplimiento de los acuerdos arribados.

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- b) El trato directo debe iniciarse dentro de los **diez días calendario** de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta **días calendario** siguientes de iniciado el trato directo
- c) De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar **hasta por treinta días calendario** contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- d) De persistir el desacuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio del arbitraje potestativo, que debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar, alternativamente, por declarar la huelga, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.
- e) **La negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada, debiendo desarrollarse con plena observancia del principio de buena fe negocial y del principio de previsión presupuestal.”**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros adecúa el Decreto Supremo 008-2022-PCM, que aprueba los Lineamientos para la implementación de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, a las modificaciones dispuestas en la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados desde su entrada en vigencia, bajo responsabilidad.

Sala de Comisión.

Lima, 2 de marzo del 2026.