



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2026-SERVIR-GPGSC

A : **GUILLERMO STEVE VALDIVIESO PAYVA**
PRESIDENTE EJECUTIVO

De : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
GERENTA DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13888/2025-CR, "*Ley que modifica 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*"

Referencia : Oficio N° 01157-2025-2026-P-CTSS-CR

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13888/2025-CR, "*Ley que modifica 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*" (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Competencias de SERVIR

- 1.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR es un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), al cual se le atribuye entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho sistema¹.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores o entidades pudieran corresponderles.

II. Contenido de la propuesta normativa

- 2.1 Conforme se tiene del artículo 1 del Proyecto de Ley, plantea 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. Además, establece como finalidad, conforme a su artículo 2, que se

¹ Artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



garantice *“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 presupuesta”*.

- 2.2 Asimismo, el artículo 3 del Proyecto de Ley establece que dentro de su ámbito de aplicación se comprenden a: *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.*
- 2.3 Así, a través del artículo 4 del Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 13 de la Ley N° 31188, conforme al siguiente detalle:

Ley N° 31188	Propuesta de modificación
<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>“Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público</p> <p>13.1 Negociación colectiva centralizada</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</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 el proyecto de ley de presupuesto público, conforme a 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 Negociación colectiva descentralizada</p> <p>a) El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública correspondiente entre el</p>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



<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>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>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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."</p>
--	--

2.4 Finalmente, el Proyecto de Ley, establece la Única Disposición Complementaria Final, la cual regula que el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, debe adecuar el Reglamento y los Lineamientos de la negociación colectiva en el sector estatal a las modificaciones dispuestas en la Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde la publicación de la norma.

2.5 Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley respecto a la identificación del problema, señala lo siguiente:

"(...)

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de consolidar un modelo de negociación colectiva en el sector estatal que sea realista, eficiente y coherente con la naturaleza y complejidad de la administración pública, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos laborales sin afectar la sostenibilidad fiscal del Estado.

(...)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **NOOF733**



La actual regulación del artículo 13 de la Ley N.º 31188 ha demostrado que los plazos excesivamente acotados

o mal articulados generan negociaciones formales sin resultados concretos, debilitando la confianza entre las partes y el principio de buena fe negocial.

En segundo lugar, el reforzamiento del trato directo es un pilar del diálogo social. La iniciativa legislativa amplía y jerarquiza los plazos del trato directo, para que éste se pueda llevar a cabo en forma eficiente, con prórrogas justificadas por las partes o por causas justificadas, sobre todo en el sector descentralizado, donde existen diversas realidades presupuestarias y administrativas.

En tercer lugar, la iniciativa fortalece el papel de los mecanismos de resolución de conflictos - conciliación y arbitraje- fijando plazos ciertos y realistas para su desarrollo y evitando lagunas procedimentales que alarguen innecesariamente los conflictos laborales. De esta manera, se da paso a soluciones técnicas, negociadas y previsibles. (...)"

- 2.6 Aunado a ello, la Exposición de Motivos en lo que respecta al Análisis Costo – Beneficio, precisa que: *"La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales para el Estado, en tanto no crea nuevas obligaciones presupuestales ni incrementos remunerativos automáticos. Las modificaciones propuestas se circunscriben a la optimización de plazos y procedimientos ya existentes dentro del marco de la Ley N.º 31188. (...)"*

III. Análisis del Proyecto de Ley

Vinculación con los subsistemas del SAGRH

- 3.1. Ahora bien, conforme se ha mencionado en los numerales 1.1 y 1.2 del presente Informe Técnico, SERVIR es el ente rector del SAGRH, el mismo que está comprendido por subsistemas: (1) planificación de políticas de recursos humanos; (2) organización del trabajo y su distribución; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo y capacitación; y, (7) gestión de relaciones humanas y sociales; así como, el por el Servicio Civil peruano²; comprendiendo así únicamente al personal activo sujeto a las diversas modalidades de vinculación en las entidades públicas.
- 3.2. En ese sentido, respecto al Proyecto de Ley corresponde señalar que este tiene por objeto modificar el artículo 13 (procedimiento negociación colectiva en el sector público) de la Ley N° 31188; aspectos que se encuentran vinculados con el **Subsistema de Gestión de Relaciones Humanas y Sociales**, específicamente el proceso de **relaciones laborales individuales y colectivas**³.

² "TÍTULO PRELIMINAR

PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL Y DEL COMPROMISO DEL ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

(...)

Artículo II.- El servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y **gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar**

los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado. (...)"

³ Este subsistema comprende las relaciones colectivas, en cuyo caso las organizaciones de trabajadores (sindicatos, gremios, asociaciones u otros), recurren por los intereses del colectivo al que representan, como el derecho de sindicación, negociación colectiva, derecho de huelga,

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



- 3.3. Estando a lo expuesto, corresponde a SERVIR emitir pronunciamiento respecto a la viabilidad de la propuesta normativa.

Sobre el derecho a la negociación colectiva

- 3.4. De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Estado Peruano reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga; siendo que, respecto a la negociación colectiva, se indica que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Complementariamente, para el sector público, el artículo 42 señaló que se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos⁴, precisando que para ello 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.
- 3.5. En dicho marco, el Tribunal Constitucional (en adelante, el TC) ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral. Asimismo, que se trata de un derecho fundamental de configuración legal en la medida en que la delimitación o configuración de su contenido, las condiciones de su goce o ejercicio, así como las limitaciones o restricciones a las que este puede encontrarse sometido, corresponde ser desarrollado mediante ley⁵.
- 3.6. En efecto, el TC ha señalado que la negociación colectiva en el sector público es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal en tanto requiere que sea la ley la que establezca las instancias, las formas y los alcances de la negociación colectiva atendiendo a las particularidades organizativas, a las fuentes de sus recursos y las funciones que la Constitución Política del Perú asigna a las entidades públicas⁶. De modo que, el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público debe adecuarse a las particularidades del Estado, tales como su organización, la naturaleza limitada de sus recursos y las funciones que la Constitución le asigna. En consecuencia, se encuentra condicionada a la gestión responsable de los recursos públicos.

solución de controversias, entre otros. ocupa (literal ii del subnumeral 6.1.7 de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos en las entidades públicas", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE).

⁴ De acuerdo con el Tribunal Constitucional, "(...) la Constitución reconoce en su artículo 42 el derecho de sindicación de los servidores públicos. 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." Para mayor información, se sugiere revisar la Sentencia recaída en el Exp. 008-2005-PI/TC, disponible en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>

⁵ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 0025-2013-PI/TC y otros (Caso Ley del Servicio Civil), de fecha 26 de abril de 2016, f. 147. Véase en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf>

⁶ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC y otros (Caso Ley de Presupuesto Público), de fecha 03 de septiembre de 2015, f. 53. Véase en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



- 3.7. Bajo ese contexto, actualmente, se encuentra vigente la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, la LNCSE), y los Lineamientos para su implementación, aprobados por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), normas que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de servidores públicos.

Sobre la articulación entre el nivel centralizado y descentralizado de la negociación colectiva

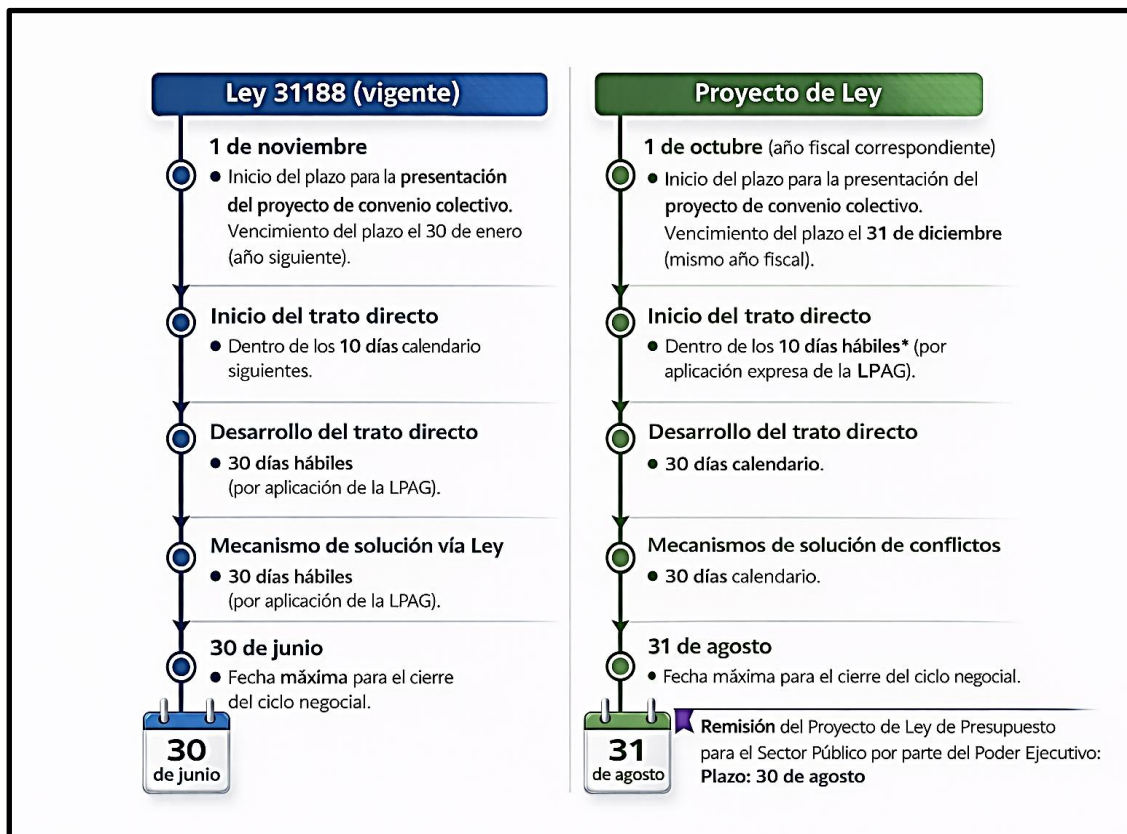
- 3.8. En el Sector Público peruano, la negociación colectiva se estructura en **dos niveles complementarios: el nivel centralizado y el nivel descentralizado**, conforme a la LNCSE. Esta configuración no es accidental, sino que responde a la necesidad de equilibrar la unidad de la política fiscal y la coherencia del empleo público con la diversidad institucional y territorial que caracteriza al Estado peruano.
- 3.9. En el **nivel centralizado**, cuyos efectos alcanzan a todos los servidores de las entidades públicas comprendidas en el artículo 2 de la LNCSE, negocian las confederaciones sindicales más representativas a nivel nacional con la representación del Estado. Este espacio cumple una función estratégica: permite abordar materias de alcance general, asegurar la sostenibilidad fiscal, promover criterios homogéneos en condiciones económicas y no económicas, y evitar asimetrías estructurales entre entidades. En un Estado unitario como el peruano, este nivel resulta clave para garantizar coherencia macrofiscal y previsibilidad presupuestaria.
- 3.10. Por su parte, el **nivel descentralizado** puede desarrollarse en el ámbito sectorial, territorial, por entidad pública o en el que las organizaciones sindicales estimen pertinente. En este nivel, el producto negocial tiene efectos para todos los servidores comprendidos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas previstas en el numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE. Este espacio permite atender particularidades funcionales, organizacionales o territoriales, así como problemáticas específicas vinculadas a la gestión institucional, clima laboral o condiciones propias del servicio que se presta.
- 3.11. La coexistencia de ambos niveles cumple una función sistémica:
- El **nivel centralizado** garantiza unidad, equilibrio fiscal y estándares comunes.
 - El **nivel descentralizado** otorga flexibilidad, proximidad y adecuación a realidades concretas.
- 3.12. Este diseño no es ajeno a experiencias comparadas. Por ejemplo, en España, la negociación colectiva en el empleo público también distingue entre un ámbito general —a través de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas— y ámbitos sectoriales o territoriales (estatal, autonómico y local), lo que permite articular principios comunes con desarrollos específicos según cada administración⁷.

⁷ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

- 3.13. En consecuencia, el modelo peruano de doble nivel no solo responde a exigencias constitucionales y fiscales, sino que constituye un mecanismo de gobernanza del empleo público que busca compatibilizar centralización estratégica con descentralización operativa, evitando tanto la fragmentación desordenada como la rigidez excesiva.

Sobre la modificación de los plazos en el procedimiento de negociación colectiva centralizada

- 3.14. De acuerdo a lo expuesto, el Proyecto de Ley tal como se ha mencionado tiene como objeto la modificación de los plazos en el procedimiento de negociación colectiva centralizada. En efecto, en la propuesta de modificación del numeral 13.1 del artículo 13 de la LNCSE plantea: (i) adelantar el periodo para la presentación del proyecto de convenio colectivo, manteniendo el plazo general previsto; (ii) precisar los mecanismos de solución de conflictos a los cuales acudir; y (iii) cambio de la naturaleza de los plazos previstos para la etapa de trato directo y del periodo de desarrollo de los mecanismos de solución de conflictos ante la posibilidad no llegarse a un acuerdo directo entre las partes negociadoras.
- 3.15. Respecto al punto (i), se debe tomar en cuenta el siguiente comparativo entre los plazos previstos por la actual LNCSE y la propuesta del Proyecto de Ley:



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



- 3.16. De la revisión efectuada, se advierte que la propuesta normativa modifica sustancialmente los plazos del procedimiento de negociación colectiva centralizada, ampliando el ciclo negocial hasta el 31 de agosto. Sin embargo, no se aprecia que dicha modificación esté acompañada de medidas que optimicen el procedimiento o mejoren su eficiencia, sino que únicamente supone una extensión temporal de sus etapas.
- 3.17. Si bien es posible evaluar ajustes a los plazos del procedimiento de negociación colectiva centralizada, estos deben realizarse con especial cautela, asegurando que no se afecte la adecuada gestión de las entidades públicas ni la articulación con el proceso presupuestario. En efecto, los plazos previstos en la Ley N.º 31188 no son arbitrarios, sino que guardan correspondencia con el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto del Sector Público.
- 3.18. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional⁸ ha reconocido que la negociación colectiva en la Administración Pública se encuentra condicionada por los procesos presupuestarios, en concordancia con los criterios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo, que admite que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva puede articularse con las exigencias de disciplina fiscal y programación presupuestaria.
- 3.19. En cuanto al marco constitucional, el artículo 78 de la Constitución Política del Perú establece que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto hasta el 30 de agosto de cada año. Asimismo, conforme al artículo 77, la Ley de Presupuesto tiene vigencia anual, coincidente con el ejercicio fiscal que se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre. Luego de su presentación, el proyecto debe ser debatido y aprobado por el Congreso dentro de los plazos constitucionales, culminando el 30 de noviembre.
- 3.20. Finalmente, de la revisión de la Exposición de Motivos no se advierte una justificación técnica suficiente respecto de la ampliación de plazos propuesta. Si bien se señala que el artículo 13 de la Ley N.º 31188 habría generado "negociaciones formales sin resultados concretos", no se desarrollan evidencias objetivas que demuestren que la extensión temporal solucionaría dicho problema, ni se analiza la correlación existente entre los plazos vigentes y el calendario constitucional del presupuesto público.
- 3.21. En consecuencia, cualquier modificación de los plazos del procedimiento de negociación colectiva centralizada debería sustentarse en un análisis técnico que considere su impacto en la programación presupuestaria, la sostenibilidad fiscal y la coherencia del modelo diseñado por la LNCSE. Siendo así, se considera importante que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),

⁸ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC y otros (Caso Ley de Presupuesto Público), de fecha 03 de septiembre de 2015, f. 66.

"66. Por otro lado, la negociación colectiva en la Administración Pública está condicionada por los procesos presupuestarios, los cuales, a su vez, dependen de factores como el crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de descentralización, el grado de estabilidad política, la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PBI, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias de cada ordenamiento (OIT. La negociación colectiva en el sector público, 2011)".



atendiendo a sus competencias en la materia⁹, emita opinión sobre la incidencia que podría generar la extensión del plazo previsto para el cierre del ciclo negocial hasta el 31 de agosto, respecto al proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público.

- 3.22. Respecto al punto (ii), modificación del literal c) del numeral 13.1 del artículo 13 de la LNCSE, se propone establecer que, de no arribar a un acuerdo en la etapa de trato directo, "las partes pueden recurrir a los mecanismos de solución de conflictos previstos por ley". No obstante, ni la propuesta normativa ni la Exposición de Motivos precisan cuáles serían dichos mecanismos, lo que resulta necesario para dotar de claridad, seguridad jurídica y operatividad a la disposición.
- 3.23. Esta precisión cobra especial relevancia si se considera que, desde la entrada en vigencia de la LNCSE, se han desarrollado procesos de negociación colectiva centralizada correspondientes a los pliegos nacionales de los años 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025, los cuales han culminado con la suscripción de convenios colectivos de alcance general.
- 3.24. En ese contexto, una fórmula abierta como la propuesta —que remite genéricamente a "los mecanismos de solución de conflictos previstos por ley"— podría afectar la coherencia del modelo, el principio de buena fe negocial y la sostenibilidad fiscal que caracteriza al nivel centralizado.
- 3.25. En consecuencia, para garantizar la viabilidad técnica de la modificación, resultaría recomendable que la propuesta normativa delimite expresamente los mecanismos aplicables, tales como la mediación o conciliación, particularmente tratándose de la negociación colectiva centralizada, cuyo impacto es general y compromete recursos públicos de alcance nacional.
- 3.26. Por su parte, respecto al punto (iii), en la modificación del literal b) del numeral 13.1 del artículo 13 de la LNCSE no se precisa si los diez (10) días de iniciado el trato directo debe ser computados en "días calendario" o "días hábiles", pues en la propuesta normativa solo se indica "*dentro de los diez (10) días de presentado el proyecto*"; lo cual debe ser precisado y aclarado a fin de que no exista ambigüedad respecto al cómputo de días respecto al procedimiento de negociación colectiva.
- 3.27. Además, el Proyecto de Ley incorpora el término "treinta (30) días **calendario**" para precisar el plazo para el desarrollo de los mecanismos de solución de conflictos. Sin perjuicio de lo señalado en el numeral 3.23 del presente informe, debe tenerse en cuenta que la Administración Pública desarrolla sus actividades y presta servicios en días hábiles. En ese sentido, la fijación de un plazo en días calendario podría generar desajustes operativos, en la medida en que parte del cómputo transcurriría durante días no laborables, reduciendo el tiempo efectivo disponible para la realización de actuaciones propias de la etapa conciliatoria a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

⁹ De acuerdo con el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41, Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, esta entidad ejerce sus competencias a nivel nacional las materias de Presupuesto público, programación multianual, gestión fiscal de los recursos humanos; escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el sector público, entre otras.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



- 3.28. En tal sentido, bajo los términos planteados, la modificación propuesta en este extremo del Proyecto de Ley **no resulta viable** en virtud de lo antes expuesto.

Sobre las modificaciones al procedimiento de negociación colectiva descentralizada

- 3.29. Al respecto, se advierte que se plantea modificar lo siguiente: (i) periodo para la presentación del proyecto de convenio colectivo; (ii) plazo para el inicio de trato directo; (iii) plazo para el desarrollo de la etapa de conciliación; (iv) fecha máxima para la emisión del producto negocial; y, (v) la articulación entre la negociación colectiva centralizada y descentralizada.
- 3.30. Sobre el punto (i), se advierte que es el mismo cambio propuesto para la negociación colectiva centralizada, el cual se abordó previamente de los numerales 3.16 al 3.22 del presente informe técnico, por lo que, se remite a los mismos.
- 3.31. Sobre el punto (ii), se identifica que se elimina la palabra “*calendario*” del plazo previsto para el inicio de trato directo; esto es, 10 días calendario. Al respecto, es necesario precisar que de acuerdo con el numeral 145.1 del artículo 145 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, “*Cuando el plazo es señalado por días, **se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.***” Siendo así, la referida modificación estaría ampliando el plazo para el inicio del trato directo, lo cual resulta contradictorio con la fundamentación esbozada por el legislador, el cual ha señalado en su Exposición de Motivos lo siguiente:

“(…) La actual regulación del artículo 13 de la Ley N° 31188 ha demostrado que los plazos excesivamente acotados o mal articulados generan negociaciones formales sin resultados concretos, debilitando la confianza entre las partes y el principio de buena fe negocial.

En segundo lugar, el reforzamiento del trato directo es un pilar del diálogo social. La iniciativa legislativa amplía y jerarquiza los plazos del trato directo para que este se pueda llevar a cabo en forma eficiente, con prórrogas justificadas por las partes o por causas justificadas, sobre todo en el sector descentralizado, donde existen diversas realidades presupuestarias y administrativas”.

- 3.32. En esa línea, esta Gerencia considera necesario anotar que el inicio del trato directo en la negociación colectiva descentralizada está sujeta a la determinación de la legitimidad; es decir, cuál es la organización sindical más representativa¹⁰. Siendo así, solo cuando todos los proyectos de convenio colectivos han sido presentados oportunamente¹¹ resulta posible que la entidad evalúe y determina si una organización sindical cuenta o no con legitimidad para negociar, en función a su representatividad¹².

¹⁰ Artículo 7 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

¹¹ Con el marco normativo vigente, sería hasta el 30 de enero de cada año. No obstante, con la modificación propuesta por el Proyecto de Ley, de ser aprobado, sería hasta el 31 de diciembre.

¹² Numeral 2.11 del Informe Técnico N° 000353-2026-SERVIR-GPGSC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



- 3.33. En esa línea, no resulta consistente con el modelo de negociación colectiva descentralizado que el plazo para el inicio de trato directo inicie la contabilidad desde la presentación del proyecto de convenio colectivo, puesto que resulta un imposible poder realizar una evaluación de legitimidad adecuada cuando aún no se han presentado todos los proyectos de convenio colectivo.
- 3.34. De otro lado, se anota que, en ese mismo punto, se plantea eliminar el plazo previsto para el desarrollo del trato directo en la negociación colectiva descentralizada, el cual, actualmente señala lo siguiente: "(...) y que puede ser extendido [el trato directo] hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo." En efecto, como se puede entender, dicho plazo está relacionado con la duración del trato directo una vez iniciado.
- 3.35. En su lugar, el legislador plantea reemplazarlo por la siguiente redacción: "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." Así, se plantea regular la posibilidad de **ampliar** los 10 días para el inicio del trato directo ante situaciones debidamente justificadas. No obstante, como se explicó en los numerales precedentes, la inconsistencia está vinculada con la necesidad de contar con la totalidad de organizaciones sindicales que ejercerán su derecho a la negociación colectiva en determinado ciclo negocial para poder determinar aquella más representativa con la que corresponderá negociar. Esto no está relacionado con la complejidad del ámbito (que constituye uno de los supuestos planteados por el legislador), sino con el hecho de manifestar su voluntad de negociar, lo cual se materializa con la presentación del proyecto de convenio colectivo en sí en el plazo previsto.
- 3.36. Sobre el punto (iii), cabe precisar que en el Proyecto de Ley incorpora el término "treinta (30) días **calendario**" para precisar el plazo para el desarrollo de la etapa de conciliación. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Administración Pública desarrolla sus actividades y presta servicios en días hábiles. En ese sentido, la fijación de un plazo en días calendario podría generar desajustes operativos, en la medida en que parte del cómputo transcurriría durante días no laborables, reduciendo el tiempo efectivo disponible para la realización de actuaciones propias de la etapa conciliatoria a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 3.37. Sobre el punto (iv), se modifica el plazo previsto para la conclusión del ciclo negocial. Actualmente, la LNCSE señala que la negociación colectiva, incluida su última etapa (arbitraje potestativo) debe concluir el 30 de junio. El Proyecto de Ley plantea cambiar la fecha por el 31 de agosto de cada año fiscal.
- 3.38. Sobre el particular es necesario mencionar que el referido plazo busca articular la negociación colectiva en el sector público con el proceso presupuestario¹³, a efectos de garantizar los

¹³ De acuerdo con el numeral 22.1 del artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1440, "el proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por el presente Título y complementariamente por las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección General de Presupuesto Público."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**



principios de previsión y provisión presupuestal¹⁴. Siendo ello así, se advierte que este extremo del Proyecto de Ley tiene impacto presupuestal, por lo cual, se sugiere solicitar la opinión del MEF, también en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹⁵.

3.39. Sobre el punto (v), el legislador propone eliminar el marco normativo que regula el ejercicio del derecho a huelga en el sector público, toda vez que actualmente el literal e del numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE dispone lo siguiente: *"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."* Esta modificación resultaría perjudicial para la libertad sindical toda vez que generaría un vacío sustantivo y procedimental sobre el marco normativo que viabiliza el ejercicio de este derecho.

3.40. Así, el Proyecto de Ley plantea reemplazar la redacción del referido literal por el siguiente texto:

"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."

3.41. Al respecto, esta Gerencia advierte que dicha modificación generaría una contradicción con lo dispuesto en el numeral 6.2 del artículo 6 de la LNCSE, disposición que no es objeto de modificación en el Proyecto de Ley y que establece:

*"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." (Énfasis agregado)*

3.42. Como se desprende de la norma citada, el modelo diseñado por la LNCSE establece una **regla de articulación y exclusión material entre niveles de negociación**, conforme a la cual las materias pactadas en el nivel centralizado quedan sustraídas del ámbito de negociación descentralizado, salvo que en el propio convenio centralizado se habilite expresamente lo contrario.

3.43. En ese sentido, aunque la propuesta busca eliminar la dependencia entre la negociación descentralizada y el cierre de la negociación centralizada, debe tenerse en cuenta que la regla vigente de exclusión de materias exige conocer previamente qué materias han sido acordadas en el nivel centralizado para así poder definir con claridad qué temas pueden ser negociados en

¹⁴ Literal d) del artículo 3 de la Ley N° 31188.

¹⁵ El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1440, señala:

"Artículo 5. Dirección General de Presupuesto Público

5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego o en la Entidad Pública, según corresponda, y con el Responsable del Programa Presupuestal. (...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

el nivel descentralizado y evitar superposiciones, duplicidades o acuerdos contradictorios que afectan la coherencia del modelo de negociación multinivel previsto en la Ley.

- 3.44. Por tanto, eliminar toda forma de articulación entre ambos niveles podría debilitar la lógica de complementariedad del modelo, que se basa en la delimitación previa de las materias negociables en cada ámbito.
- 3.45. En tal sentido, bajo los términos planteados, la modificación propuesta al procedimiento de negociación colectiva descentralizada del Proyecto de Ley **no resulta viable**.

IV. Conclusiones

- 4.1. En relación al Proyecto de Ley N° 13888/2025-CR, "*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*"; se concluye que no resulta viable, conforme a lo expuesto en el presente informe.
- 4.2. Se recomienda solicitar la opinión al Ministerio de Economía y Finanzas, respecto al impacto presupuestal de la modificación de los plazos previstos para la negociación colectiva centralizada y descentralizada propuesto por el Proyecto de Ley.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes y del mismo modo, se adjunta el proyecto de Oficio para dar respuesta a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Firmado por

BETSY DIANA ROSAS ROSALES

Gerente (a) de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

Ejecutiva de Políticas del Servicio Civil (e)
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal de Políticas de Gestión del Servicio Civil
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ROY ALEXIS QUISPE AGIPE

Analista de Proyectos Normativos del Sistema Administrativo de Recursos Humanos
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **N00F733**