

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES  
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**  
**Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026**

**Señor presidente:**

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa:

1. El Proyecto de **Ley 14183/2025-CR**, de autoría del Congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, que propone la "Ley que modifica e incorpora Disposiciones a la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, a fin de garantizar la participación de las organizaciones sindicales minoritarias" que busca fortalecer la libertad sindical, la pluralidad y la representatividad en la negociación colectiva del sector estatal, promoviendo un modelo participativo que asegure la transparencia del proceso, la unidad de la negociación colectiva y el respeto del principio de mayoría sindical, sin afectar la legitimación principal de la organización sindical mayoritaria.
2. El Proyecto de **Ley 13888/2025-CR**, de autoría del Congresista Alex Antonio Paredes Gonzales, que propone la "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" que busca modificar 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, sin afectar la disciplina fiscal ni el principio de previsión presupuestal.
3. El Proyecto de **Ley 13367/2025-CR**, de autoría del Congresista Berardo Jaime Quito Sarmiento, que propone "Ley que modifica los artículos 5 y 6 de la ley 31188, ley de negociación colectiva en el sector estatal, a fin de fortalecer la negociación colectiva en el nivel descentralizado" proyecto que busca modificar los artículos 5 y 6 de la ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
4. El Proyecto de **Ley 12754/2025-CR**, de autoría del Congresista Edgar Cornelio Reymundo Delgado, que propone "Ley que fortalece la negociación colectiva en el sector público a partir de la disposición oportuna de la información sobre el espacio fiscal correspondiente" proyecto que busca fortalecer el proceso de negociación colectiva en el sector público, a partir de la disposición oportuna de información sobre el espacio fiscal necesario.
5. El Proyecto de **Ley 12437/2025-CR**, de autoría de Alex Antonio Paredes Gonzales, que propone "Ley que fortalece la negociación colectiva descentralizada y el registro de afiliación sindical en el sector público, modificando el artículo 5 y la segunda disposición complementaria final de la ley 31188" proyecto legislativo que busca modificar el artículo 5 y la segunda disposición complementaria final de la ley 31188, ley de negociación colectiva en el sector público, a fin de fortalecer el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y garantizar un sistema eficiente de registro de afiliación sindical de los trabajadores estatales.

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

6. El Proyecto de **Ley 12308/2025-CR**, de autoría del Congresista Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, que propone la "Ley que modifica el artículo 5 de la Ley 31188, ley de negociación colectiva en el sector estatal, respecto a la negociación descentralizada en los gobiernos locales y en el seguro social de salud – ESSALUD", la misma que busca modificar el artículo 5 de la ley 31188 con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de la negociación colectiva descentralizada en los gobiernos locales y en el seguro social de salud – ESSALUD, en el marco de su autonomía administrativa, financiera y presupuestal, asegurando que los convenios colectivos sean financiados con cargo a sus propios ingresos y sin demanda de recursos adicionales al tesoro público.
7. El Proyecto de **Ley 10275/2024-CR**, de autoría del Congresista Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, que propone la "Ley que modifica la Ley 31188, ley de negociación colectiva de los trabajadores del sector público", iniciativa legislativa que busca modificar la segunda Disposición Complementaria Final de la referida Ley.
8. El Proyecto de Ley **5439/2022-CR**, de autoría de la Congresista Margot Palacios Huamán, que propone la "Ley que modifica la ley 31188, ley de negociación colectiva en el sector estatal, y deja sin efecto al Decreto Supremo 008-2022-PCM", cuyo objeto es introducir ajustes a la ley 31188, considerando los compromisos e instrumentos internacionales adoptados por el Perú relacionado al ámbito laboral, tales como son los Convenios 87 y 98, el Convenio 151 y el 154 sobre la garantías de la libertad sindical la negociación colectiva y su vigencia en la administración pública respeto de sus servidores junto con su promoción, así como revisar las decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT respecto de unidad y pluralismo de las organizaciones sindicales, instrumentos que determinan que la negociación colectiva de trabajo es bilateral, autónoma, voluntaria y libre de injerencias y de ataques antisindicales. Además de garantizar la viabilidad de los aspectos presupuestales para la ejecución de los convenios y/o Laudos respectivos.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 19 de mayo de 2026, con 18 votos a favor de los congresistas:

ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; OBANDO MORGAN, Auristela Ana; TAÍPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CHIRINOS VENEGAS, Patricia Rosa; GONZA CASTILLO, Américo; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva Edhit; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; PALACIOS HUAMÁN, Margot; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El **Proyecto de Ley 14183/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 09 de marzo de 2026, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

del Estado como segunda comisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 10 de marzo de 2026, como primera comisión dictaminadora.

2. El **Proyecto de Ley 13888/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de febrero de 2026, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el 06 de marzo de 2026, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.
3. El **Proyecto de Ley 13367/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 26 de noviembre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda comisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 27 de noviembre de 2025, como primera comisión dictaminadora.
4. El **Proyecto de Ley 12754/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de octubre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el 13 de octubre de 2025, como única comisión dictaminadora.
5. El **Proyecto de Ley 12437/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 16 de septiembre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda comisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 17 de septiembre de 2025, como primera comisión dictaminadora.
6. El **Proyecto de Ley 12308/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de septiembre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda comisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 05 de septiembre de 2025, como primera comisión dictaminadora.
7. El **Proyecto de Ley 10275/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 19 de febrero de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda comisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el 21 de febrero de 2025, como primera comisión dictaminadora.
8. El **Proyecto de Ley 5439/2022-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 21 de junio de 2023, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el 23 de junio de 2023, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

## II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Las iniciativas legislativas materia de estudio tienen como eje común la modificación de la **Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal**, así como, en algunos casos, de sus disposiciones complementarias o de sus lineamientos de implementación, con la finalidad de ampliar, precisar o fortalecer distintos aspectos del régimen de negociación colectiva aplicable a los trabajadores del sector público.

En términos generales, los proyectos de ley proponen:

- i) reforzar el acceso oportuno a información sobre espacio fiscal y viabilidad presupuestal;
- ii) fortalecer la negociación colectiva descentralizada, en especial en los gobiernos locales y en ESSALUD;
- iii) optimizar los plazos del procedimiento de negociación colectiva;
- iv) reconocer la participación de organizaciones sindicales minoritarias;
- v) modificar el régimen de descuentos por aportes sindicales y el registro de afiliación sindical; y
- vi) revisar de manera más amplia el diseño legal vigente, incluyendo la relación entre la Ley 31188 y el Decreto Supremo 008-2022-PCM.

En consecuencia, se advierte que las propuestas legislativas inciden principalmente en el **régimen jurídico-laboral de la negociación colectiva en el sector estatal**, en sus sujetos, procedimiento, alcance, representación sindical, financiamiento y mecanismos de implementación.

### 2.1. Proyecto de Ley 14183/2025-CR

El Proyecto de Ley 14183/2026-CR propone **modificar e incorporar disposiciones a la Ley 31188 para garantizar la participación de las organizaciones sindicales minoritarias** en los procesos de negociación colectiva del sector estatal.

Para ello, incorpora un nuevo artículo 9-A, según el cual las organizaciones sindicales minoritarias tienen derecho a participar como miembros en el proceso de negociación colectiva, en comisiones técnicas, mesas de trabajo y comisiones de seguimiento; y, en caso de no encontrarse comprendidas en ese supuesto, pueden desarrollar negociación colectiva de forma independiente. Asimismo, modifica el numeral 9.2 del artículo 9 para reconocer expresamente dicha participación, modifica el literal e) del numeral 13.1 del artículo 13 para establecer que la comisión de seguimiento esté integrada por representantes de todas las organizaciones sindicales del ámbito, e incorpora un numeral 13.3 para que la comisión negociadora incluya representantes de las organizaciones sindicales minoritarias.

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

En esencia, el proyecto no elimina la legitimación principal de la organización mayoritaria, pero sí amplía la participación formal de los sindicatos minoritarios dentro del proceso negocial.

## 2.2. Proyecto de Ley 13888/2025-CR

El Proyecto de Ley 13888/2026-CR propone **modificar el artículo 13 de la Ley 31188** con la finalidad de optimizar los plazos del procedimiento de negociación colectiva.

La propuesta establece nuevas reglas para la negociación colectiva centralizada y descentralizada. Entre ellas, dispone que la presentación del proyecto de convenio colectivo se realice entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre del año fiscal en curso; que el trato directo se inicie dentro de los diez días de presentado el proyecto; que la conciliación pueda desarrollarse hasta por treinta días calendario; y que, de persistir el desacuerdo, el arbitraje potestativo concluya como máximo el 31 de agosto del año fiscal correspondiente. Asimismo, precisa que la negociación colectiva descentralizada no se encuentra supeditada al cierre previo de la negociación colectiva centralizada.

En consecuencia, la iniciativa está dirigida a flexibilizar y ordenar el procedimiento, reforzando el trato directo, la conciliación, el arbitraje y la autonomía del nivel descentralizado, sin afectar la previsión presupuestal ni la disciplina fiscal.

## 2.3. Proyecto de Ley 13367/2025-CR

El Proyecto de Ley 13367/2025-CR propone **modificar los artículos 5 y 6 de la Ley 31188** a fin de fortalecer la negociación colectiva en el nivel descentralizado, particularmente en el ámbito de los gobiernos locales.

La iniciativa plantea que, en los gobiernos locales, a solicitud del sindicato respectivo, se admita la negociación directa en materia remunerativa de forma anticipada a la aprobación del convenio colectivo centralizado, siempre que se respete el principio de previsión y provisión presupuestal. Asimismo, propone exceptuar a los gobiernos locales de la exclusión actualmente prevista respecto de las materias pactadas a nivel centralizado, permitiendo que en el nivel descentralizado puedan negociarse remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica financiadas con cargo a los ingresos de cada municipalidad.

En lo sustancial, el proyecto busca otorgar mayor autonomía a la negociación colectiva descentralizada municipal, evitando que esta quede condicionada por el cierre previo de la negociación centralizada.

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

#### 2.4. Proyecto de Ley 12754/2025-CR

El Proyecto de Ley 12754/2025-CR propone **fortalecer la negociación colectiva en el sector público a partir de la disposición oportuna de la información sobre el espacio fiscal correspondiente.**

Para tal efecto, plantea incorporar un párrafo al artículo 14 de la Ley 31188, a fin de establecer que la parte empleadora, a requerimiento de las organizaciones sindicales, proporcione de manera previa, transparente y preferentemente durante el primer trimestre de cada año, la información necesaria para negociar con conocimiento de causa. Asimismo, propone modificar el artículo 13 del Decreto Supremo 008-2022-PCM para disponer que los informes sobre costo de implementación y disponibilidad presupuestal, tanto en el nivel centralizado como descentralizado, estén disponibles preferentemente en el mes de febrero de cada año.

La propuesta se orienta, por tanto, a asegurar que la información presupuestal y de espacio fiscal se encuentre disponible antes o al inicio de la negociación, con el propósito de favorecer acuerdos más realistas, sostenibles y oportunos entre las partes.

#### 2.5. Proyecto de Ley 12437/2025-CR

El Proyecto de Ley 12437/2025-CR propone **fortalecer la negociación colectiva descentralizada y el registro de afiliación sindical en el sector público,** mediante la modificación del artículo 5 y de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31188.

De un lado, la iniciativa reconoce expresamente que, en los gobiernos locales y en ESSALUD, la negociación colectiva descentralizada se ejerce de manera autónoma, en el marco de su independencia administrativa, financiera y presupuestal, sin estar supeditada al proceso de negociación central. Asimismo, establece que los convenios colectivos en gobiernos locales se financian con sus propios ingresos y, en ESSALUD, con los recursos previstos en su ley de creación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Además, prevé que las municipalidades con menos de veinte trabajadores y sin organización sindical puedan adherirse al convenio centralizado o a un convenio descentralizado suscrito en la capital de provincia u otro afín.

De otro lado, modifica el régimen de descuentos por aportes sindicales y el registro de afiliación sindical. Establece que las cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias solo podrán descontarse con autorización expresa individual del servidor, mediante documento escrito con firma y huella digital. Asimismo, encarga a SERVIR la implementación y administración del Registro de Afiliación Sindical de los trabajadores del Estado, mediante una plataforma digital, previendo una transferencia progresiva de funciones desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

Por tanto, se trata de una propuesta de contenido mixto: por un lado, fortalece la negociación colectiva descentralizada; y, por otro, reforma el sistema de registro y descuentos por afiliación sindical.

## 2.6. Proyecto de Ley 12308/2025-CR

El Proyecto de Ley 12308/2025-CR propone **modificar el artículo 5 de la Ley 31188** respecto de la negociación descentralizada en los gobiernos locales y en ESSALUD.

La propuesta establece que, en el caso de los gobiernos locales y del Seguro Social de Salud – ESSALUD, la negociación descentralizada se rige por el artículo 13 de la ley y se desarrolla en el marco de su autonomía administrativa, financiera y presupuestal, sin estar supeditada a la negociación centralizada ni requerir esperar la conclusión de esta para iniciar procesos de negociación, conciliación o arbitraje. También dispone que los convenios colectivos descentralizados de los gobiernos locales se financien con cargo a sus propios ingresos y, en el caso de ESSALUD, con los recursos que administra conforme a su ley de creación, sin demanda al Tesoro Público. Finalmente, prevé que las municipalidades con menos de veinte trabajadores y sin organización sindical puedan acogerse al convenio colectivo centralizado o a otro convenio descentralizado territorial o funcionalmente afín.

La propuesta, por tanto, busca reconocer expresamente la autonomía negocial de gobiernos locales y ESSALUD dentro del régimen de negociación colectiva estatal.

## 2.7. Proyecto de Ley 10275/2025-CR

El Proyecto de Ley 10275/2025-CR propone **modificar la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31188** respecto de los aportes y el registro de afiliación sindical.

La iniciativa dispone que las entidades y empresas del sector estatal faciliten el proceso de descuentos de aportes sindicales, y establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR implemente un registro de afiliación sindical de trabajadores estatales y sea responsable de proporcionar oficialmente la información que de dicho registro derive. Para tal efecto, prevé que la autoridad administrativa de trabajo implemente, dentro de noventa días calendario, un aplicativo en línea que facilite el proceso.

En ese sentido, el proyecto se concentra específicamente en el ordenamiento del registro y archivo de la afiliación sindical y en la facilitación operativa del descuento de aportes sindicales, sin incorporar una reforma amplia del procedimiento de negociación colectiva.

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

## 2.8. Proyecto de Ley 5439/2022-CR

El Proyecto de Ley 5439/2022-CR, "Ley que modifica la ley 31188, ley de negociación colectiva en el sector estatal, y deja sin efecto al D.S. 008-2022-PCM", propone modificar diversos artículos de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, con la finalidad de fortalecer el ejercicio del derecho de sindicación y la negociación colectiva en el sector público.

La iniciativa legislativa propone modificar diversas disposiciones de la Ley 31188, incorporando precisiones sobre la representatividad sindical, la participación de organizaciones sindicales minoritarias, el desarrollo de los procedimientos de negociación colectiva y la obligación de emitir informes técnicos que garanticen la sostenibilidad presupuestal de los acuerdos adoptados. Asimismo, se establecen disposiciones orientadas a reforzar el principio de buena fe durante el proceso de negociación colectiva.

La iniciativa modifica múltiples disposiciones de la ley vigente e incorpora nuevos artículos y disposiciones complementarias. Entre sus principales contenidos destacan: la ampliación de las materias comprendidas en la negociación colectiva; la regulación de la legitimación sindical en contextos de pluralidad, permitiendo que los sindicatos minoritarios negocien en representación de sus afiliados cuando no exista una organización mayoritaria absoluta; la incorporación de reglas sobre viabilidad presupuestal y espacio fiscal; la reformulación del procedimiento de negociación colectiva descentralizada; el fortalecimiento del derecho de información y del deber de buena fe; la regulación del arbitraje laboral; el reconocimiento de la vigencia de convenios colectivos más favorables; y la adecuación de procesos en trámite.

Adicionalmente, el proyecto propone dejar sin efecto el Decreto Supremo N°008-2022-PCM, al considerar que su contenido introduce limitaciones a la negociación colectiva en el sector estatal y resulta incompatible con los principios que rigen la libertad sindical y la negociación colectiva reconocidos en instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.

En suma, se trata de la iniciativa más amplia entre las propuestas acumuladas, pues no plantea una modificación puntual sino una revisión sustantiva del régimen legal de la negociación colectiva en el sector estatal.

## III. ANÁLISIS TÉCNICO

### 3.1. Identificación del Problema

El análisis de las iniciativas legislativas acumuladas permite advertir que estas se orientan a abordar diversas problemáticas vinculadas al **régimen de negociación colectiva en el sector público**, particularmente en lo referido a la aplicación e interpretación de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, así como a sus normas reglamentarias y de implementación.

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

En términos generales, los proyectos de ley identifican como problema público la existencia de **limitaciones normativas, procedimentales y operativas que afectarían el ejercicio efectivo del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del Estado**, tales como:

- La insuficiente disponibilidad oportuna de información sobre el espacio fiscal y la viabilidad presupuestal para sustentar los procesos de negociación colectiva.
- La rigidez del procedimiento de negociación colectiva, especialmente en cuanto a plazos, etapas y articulación entre los niveles centralizado y descentralizado.
- Las restricciones en la participación de organizaciones sindicales minoritarias en los procesos de negociación colectiva.
- Las limitaciones a la negociación colectiva descentralizada, en particular en gobiernos locales y entidades con autonomía administrativa como ESSALUD.
- La falta de claridad o uniformidad en los criterios de legitimación sindical y representatividad.
- Las deficiencias en los mecanismos de registro de afiliación sindical y en el sistema de descuentos por aportes sindicales.

No obstante, del examen integral de las propuestas se advierte que dichas problemáticas se inscriben principalmente en el ámbito del **derecho laboral público, las relaciones colectivas de trabajo en el Estado y la gestión de recursos humanos en el sector público**, materias que involucran la regulación de derechos fundamentales de carácter laboral, así como la organización y funcionamiento de los sistemas administrativos vinculados al empleo público.

En ese sentido, el problema público identificado no se vincula de manera directa con aspectos estructurales del proceso de descentralización, tales como la distribución de competencias entre niveles de gobierno, la organización territorial del Estado, el fortalecimiento de gobiernos regionales y locales en su dimensión institucional, ni la modernización de la gestión pública en términos de arquitectura estatal o gobernanza multinivel.

Por el contrario, las iniciativas legislativas analizadas se circunscriben a **la regulación del régimen de negociación colectiva en el sector estatal**, incluyendo sus sujetos, procedimientos, efectos jurídicos y condiciones de implementación presupuestal, lo cual constituye un ámbito material especializado correspondiente a la política laboral del Estado.

En consecuencia, si bien las propuestas identifican problemáticas relevantes en el funcionamiento del sistema de negociación colectiva en el sector público, estas no configuran un problema público propio del ámbito de competencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, sino que corresponden a materias propias del **régimen laboral**

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

**público y las relaciones colectivas de trabajo**, cuyo tratamiento especializado recae en la comisión ordinaria competente en materia de trabajo.

### 3.2. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

#### A. Análisis de la necesidad y objeto de las iniciativas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha evaluado de manera integral las iniciativas legislativas acumuladas, considerando su contenido, alcance normativo y finalidad, así como el marco constitucional, legal y reglamentario vigente.

Del análisis efectuado se advierte que, pese a la diversidad de enfoques específicos, todas las propuestas legislativas convergen en un mismo objeto material: **modificar, complementar o reformar el régimen de negociación colectiva en el sector público regulado por la Ley 31188**, abordando aspectos vinculados a la representación sindical, los niveles de negociación (centralizado y descentralizado), los procedimientos de negociación, los mecanismos de solución de controversias, la participación de organizaciones sindicales, así como la viabilidad presupuestal de los acuerdos colectivos.

En particular, las iniciativas legislativas proponen, entre otros aspectos:

- Ajustes al **procedimiento de negociación colectiva**, incluyendo la modificación de plazos, etapas y mecanismos de solución de controversias (trato directo, conciliación, arbitraje y huelga).
- Cambios en los **criterios de legitimación y representatividad sindical**, incorporando reglas sobre participación de sindicatos minoritarios.
- Fortalecimiento de la **negociación colectiva descentralizada**, especialmente en gobiernos locales y entidades con autonomía administrativa.
- Regulación de la **disponibilidad presupuestal y el espacio fiscal**, mediante la exigencia de informes técnicos para sustentar los acuerdos colectivos.
- Modificaciones al régimen de **aportes sindicales y registro de afiliación**, así como a los mecanismos de descuento por planilla.
- En algunos casos, una **reforma integral del régimen vigente**, incluyendo la derogación de normas reglamentarias como el Decreto Supremo 008-2022-PCM.

No obstante, del examen sistemático de dichas propuestas se concluye que todas ellas se enmarcan en el ámbito de las **relaciones colectivas de trabajo en el sector público**, materia que involucra la regulación de derechos fundamentales de carácter laboral, tales como la libertad sindical, la negociación

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

colectiva y el derecho de huelga, así como la determinación de condiciones de empleo en el Estado.

En ese sentido, las iniciativas legislativas inciden directamente en el **régimen jurídico del empleo público y en la gestión de recursos humanos del Estado**, incluyendo aspectos de naturaleza presupuestal vinculados al gasto en personal, lo cual requiere un análisis especializado desde la perspectiva del derecho laboral público, la política salarial del Estado y la sostenibilidad fiscal. Por el contrario, no se advierte que las propuestas legislativas desarrollen aspectos sustantivos relacionados con el proceso de descentralización, tales como la distribución de competencias entre niveles de gobierno, la organización territorial del Estado, la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales y locales en su dimensión institucional, ni la modernización de la gestión pública en términos de diseño organizacional del Estado.

Si bien algunas iniciativas hacen referencia a los gobiernos locales o a entidades con autonomía administrativa, ello se circunscribe exclusivamente al ámbito de su participación como empleadores en procesos de negociación colectiva, y no a su configuración institucional dentro del sistema de descentralización.

En consecuencia, el contenido de las propuestas legislativas no guarda correspondencia directa con las materias de competencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República, sino que se vincula principalmente con materias propias de la **legislación laboral y las relaciones colectivas de trabajo en el sector público**.

En virtud de lo expuesto, la Comisión considera que el conocimiento y evaluación de las iniciativas legislativas acumuladas debe corresponder a la comisión ordinaria competente en materia de trabajo, en atención al principio de especialidad funcional y a la adecuada distribución de competencias dentro del Congreso de la República.

## **B. Análisis de viabilidad y pertinencia desde la competencia de la Comisión**

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones ordinarias son órganos especializados encargados del estudio y dictamen de los proyectos de ley en materias de su competencia, en función de la especialización temática asignada.

En ese marco, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado tiene competencia sobre materias vinculadas al proceso de descentralización, la organización territorial del Estado, el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales,

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

así como la modernización de la gestión pública en términos de estructura, funcionamiento y articulación intergubernamental.

En contraste, del análisis de las iniciativas legislativas acumuladas se advierte que estas se orientan a regular aspectos sustantivos del **régimen de negociación colectiva en el sector público**, comprendiendo materias tales como:

- Derechos colectivos de los trabajadores del Estado (libertad sindical, negociación colectiva y huelga).
- Procedimientos de negociación colectiva y mecanismos de solución de controversias laborales.
- Representatividad y legitimación de organizaciones sindicales.
- Condiciones de trabajo y empleo en el sector público, incluyendo aspectos remunerativos.
- Reglas de sostenibilidad fiscal vinculadas al gasto en personal.
- Sistemas de registro y aportes sindicales.

Dichos contenidos se inscriben claramente en el ámbito del **derecho laboral público y de las relaciones colectivas de trabajo en el Estado**, así como en la gestión de recursos humanos del sector público, materias que requieren un tratamiento técnico especializado y que, conforme a la organización funcional del Congreso, corresponden a la comisión ordinaria competente en materia de trabajo.

En ese sentido, si bien algunas propuestas legislativas incorporan referencias a los gobiernos locales o a entidades con autonomía administrativa, tales menciones no inciden en su configuración institucional ni en el desarrollo del proceso de descentralización, sino únicamente en su rol como empleadores dentro del régimen de negociación colectiva, lo cual no constituye materia propia de la competencia de esta Comisión.

Asimismo, debe considerarse que las iniciativas analizadas abordan aspectos sensibles vinculados a la política remunerativa del Estado y al equilibrio fiscal, lo que implica la intervención de sistemas administrativos como el de gestión de recursos humanos y el de presupuesto público, cuya evaluación demanda un enfoque integral que excede el ámbito material de la Comisión.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las Comisiones ordinarias conocen los asuntos según su materia. La Comisión de Descentralización tiene como núcleo organización del Estado, modernización de la gestión pública y régimen intergubernamental (distribución de competencias, niveles de gobierno, gobiernos regionales y locales). Ahora bien, el Proyecto de Ley 5439/2022-CR tiene por finalidad adecuar el marco normativo vigente, con el propósito de fortalecer la negociación colectiva, la

DICTAMEN EN INHIBICIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

representatividad sindical, los mecanismos de solución de controversias y la determinación de condiciones laborales.

Es decir, la materia regulada se encuentra directamente vinculada al régimen laboral del sector público y a la regulación de las relaciones colectivas de trabajo entre el Estado y sus servidores. En tal sentido, la propuesta aspectos que corresponden al ámbito laboral del sector público. Por lo expuesto, la propuesta contiene aspectos que exceden el ámbito de competencia de la Comisión de Descentralización, no resultando viable que esta emita un dictamen de fondo sobre la presente iniciativa.

Respecto a la definición y reglas para la conformación de las comisiones ordinarias, el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que:

**"Artículo 34.- Las comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia (..)" (el subrayado es nuestro).**

En este sentido, las comisiones ordinarias son grupos de trabajo especializados, conformados por congresistas, cuya competencia legislativa implica el estudio y dictamen de proyectos de ley, de conformidad con la especialidad o la materia de la comisión.

En consecuencia, desde el punto de vista de la **viabilidad competencial**, no resulta pertinente que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado emita pronunciamiento sobre el fondo de las propuestas legislativas, toda vez que estas no se vinculan de manera directa con sus funciones ni con las materias que le han sido asignadas por el Reglamento del Congreso.

Por tanto, en aplicación del principio de especialidad funcional y de la adecuada distribución de competencias entre comisiones ordinarias, se concluye que **no corresponde a esta Comisión emitir dictamen sobre las iniciativas legislativas en análisis**, siendo procedente su inhibición a fin de que sean evaluadas por la comisión ordinaria competente en materia laboral.

### 3.3. Recomendación de la Comisión

En consecuencia, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado considera que el estudio y pronunciamiento de fondo sobre estas iniciativas no corresponde a su ámbito de competencia legislativa; motivo por el cual se acoge a lo dispuesto en el literal c)



DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.

del artículo 70 del Reglamento del Congreso, recomendando inhibirse de continuar con el trámite correspondiente.

#### IV. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad de lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, **SE INHIBE** de dictaminar los proyectos de ley 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR y 5439/2022-CR, por no tener competencia por especialidad o materia, sin que ello constituya un pronunciamiento sobre viabilidad o inviabilidad de la propuesta.

Dese cuenta,  
Sala de sesiones  
Lima, 19 de mayo de 2026

**ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA**  
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado**



**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS  
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"**

DICTAMEN EN INHIBICION RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14183/2025-CR, 13888/2025-CR, 13367/2025-CR, 12754/2025-CR, 12437/2025-CR, 12308/2025-CR, 10275/2024-CR Y 5439/2022-CR, QUE MODIFICAN LA LEY 31188, LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ESTATAL.