"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31188 Y MEJORA EL MARCO REGULATORIO DEL TRIBUNAL ARBITRAL

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

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31188 Y MEJORA EL MARCO REGULATORIO DEL TRIBUNAL ARBITRAL

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 18 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Publico, a fin de establecer razonablemente los costos arbitrales en materia laboral.

Articulo 2. Modificación del artículo 18 de la Ley 31188 Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

Modifíquese el artículo 18 de la Ley N° 31188 Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal conforme al texto siguiente:

> ***Artículo 18. Arbitraje laboral en la negociación colectiva en el sector público***
>
> *[…]*

18.8 Los honorarios de cada arbitro del tribunal arbitral en el ámbito laboral será el equivalente al 10% de la remuneración mínima vital por cada trabajador comprendido en el ámbito de la negociación colectiva, hasta 50 trabajadores; 7.5 % por cada trabajador que exceda los 50 hasta 200 trabajadores; 5% por cada trabajador que exceda los 200 hasta 300 trabajadores, y 2.5% que exceda a los 300 trabajadores.

El presidente del tribunal arbitral percibirá honorarios de por lo menos un 25% más de lo que perciban los demás árbitros del tribunal.

El honorario del secretario del tribunal arbitral corresponderá a 2 remuneraciones mínimas vitales.

El monto de los honorarios de los árbitros no podrá ser mayor a 30 remuneraciones mínimas vitales.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre de 2025

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

En la actualidad, la Ley N.° 31188 —Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal— y su reglamentación no establecen un marco normativo que regule los honorarios de los miembros de los tribunales arbitrales ni del secretario del tribunal, lo que ha generado una situación de inequidad y desincentivo al ejercicio del derecho a la negociación colectiva, especialmente en entidades y sindicatos con limitada capacidad presupuestal.

A diferencia del sector privado, cuyos costos arbitrales están sujetos a lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el D.S. N.° 011-92-TR, modificado por el D.S. N.° 013-2006-TR, el sector público carece de una escala tarifaria objetiva. En consecuencia, los honorarios arbitrales se fijan libremente, en muchos casos de forma excesiva o desproporcionada, lo que impide el acceso de varios sindicatos descentralizados al arbitraje como mecanismo legítimo de solución de controversias.

Asimismo, el Decreto Legislativo N.° 1071, que regula el arbitraje en general, tampoco contempla una escala de honorarios vinculada al número de trabajadores, monto en controversia o nivel presupuestal de la entidad pública, lo cual ha generado distorsiones que afectan el principio de igualdad y razonabilidad en los costos del proceso arbitral.

Por ello, se propone modificar la Ley N.° 31188, incorporando un artículo que disponga la creación de una escala de honorarios referencial, elaborada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tomando como referencia los criterios establecidos en el artículo 53 del D.S. N.° 011-92-TR, que regula la determinación proporcional y equitativa de remuneraciones y beneficios colectivos según las condiciones económicas de las partes.|

Esta medida busca garantizar el acceso equitativo al arbitraje, fortalecer la transparencia y evitar abusos económicos, contribuyendo así al equilibrio entre las partes en los procesos de negociación colectiva del Estado.

B. SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL PERÚ

La negociación colectiva en el Perú tiene sus raíces en las luchas obreras de inicios del siglo XX, cuando los trabajadores, organizados en gremios y federaciones como la Federación Obrera Regional Peruana (1913), empezaron a exigir mejores condiciones laborales. Estas primeras acciones, muchas veces

mediante huelgas, dieron lugar a conquistas históricas como la jornada laboral de ocho horas en 1919, lograda bajo presión popular. Aunque no existía un marco legal formal, ya se gestaban las primeras experiencias de acuerdos colectivos entre trabajadores y empleadores.

Un avance importante llegó con la Constitución de 1933, que reconoció por primera vez el derecho de sindicación, aunque sin desarrollar aún la negociación colectiva. La fuerza sindical creció en sectores estratégicos como la minería y el textil, donde los sindicatos lograron pactos con las empresas. No obstante, la verdadera consolidación de este derecho llegó décadas después, en un contexto político de apertura democrática.

Fue la Constitución de 1979 la que marcó un hito al reconocer expresamente la negociación colectiva y la huelga como derechos fundamentales. Con ello, el Perú se alineó a los estándares internacionales de la OIT y brindó a los trabajadores una herramienta legal para dialogar en igualdad de condiciones con los empleadores. La Constitución de 1993 ratificó este derecho en su artículo 28, aunque estableció restricciones para ciertos funcionarios públicos como militares, policías, jueces y fiscales.

En el plano legislativo, el ámbito privado quedó regulado por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, mientras que en el sector público las limitaciones fueron mayores. La Ley del Servicio Civil (2013) restringió de manera significativa la negociación de temas económicos, lo que generó tensiones con los sindicatos y cuestionamientos de la OIT y el Tribunal Constitucional. Estas instancias señalaron que las restricciones vulneraban compromisos internacionales asumidos por el Perú.

Finalmente, tras años de debate, se promulgó la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, que deroga las normas restrictivas y establece un régimen amplio y garantista para el diálogo social en el Estado. Con ello, el Perú busca equilibrar los intereses de trabajadores y empleadores públicos, respetando la sostenibilidad presupuestaria, pero también asegurando el ejercicio pleno de un derecho histórico conquistado desde las luchas obreras del siglo pasado.

C. LA ACTUAL LEY DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS

La Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal tiene como finalidad garantizar y regular el derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de los trabajadores estatales, en concordancia con la Constitución y los convenios internacionales de la OIT. Establece principios rectores como la autonomía colectiva, la buena fe, el respeto a las competencias de las entidades públicas y la previsión presupuestaria, asegurando que todo acuerdo que tenga impacto económico cuente con respaldo financiero. Asimismo, define su ámbito

de aplicación en todas las entidades estatales, excluyendo a los trabajadores que constitucionalmente no tienen derecho a sindicalización ni huelga.

En cuanto a las materias negociables, la norma permite que los sindicatos discutan condiciones de trabajo y empleo, incluidas remuneraciones y otros aspectos vinculados a la relación laboral. Estas materias pueden ser tratadas en dos niveles: el centralizado, aplicable a todos los trabajadores del sector público, y el descentralizado, que abarca ámbitos sectoriales, territoriales o institucionales. De este modo, se articula un esquema que distingue lo que corresponde negociar a nivel nacional de lo que puede resolverse en cada entidad o territorio, con especial atención a la capacidad económica de gobiernos locales y regionales.

Sobre los sujetos de la negociación colectiva, participan en representación de los trabajadores las confederaciones sindicales más representativas a nivel nacional, y en los niveles descentralizados, los sindicatos mayoritarios de cada ámbito. Por parte del Estado, la representación recae en la Presidencia del Consejo de Ministros para el nivel centralizado y en los representantes designados por cada entidad en el nivel descentralizado. La ley fija reglas claras sobre la legitimidad sindical, el número de representantes y las licencias sindicales necesarias para garantizar el proceso negociador.

El procedimiento de negociación colectiva comienza con la presentación de un proyecto de convenio, que debe contener la nómina de representantes y las cláusulas propuestas. Este proceso contempla plazos específicos para el trato directo, la conciliación y, en caso de no alcanzarse acuerdos, la posibilidad de recurrir al arbitraje o, en ciertos casos, a la huelga. Además, la parte empleadora tiene la obligación de proporcionar información económica y laboral relevante para que los sindicatos negocien con conocimiento de causa. El incumplimiento de esta obligación, así como la mala fe en las negociaciones, son considerados infracciones graves.

Finalmente, el convenio colectivo es el resultado del proceso y tiene fuerza de ley para las partes, con vigencia mínima de un año y efectos obligatorios sobre todos los trabajadores del ámbito que regula. En caso de desacuerdo, se recurre al arbitraje, cuyo laudo tiene la misma eficacia que un convenio colectivo. La ley también regula la formalización de los convenios, el aporte sindical de trabajadores no afiliados, y dispone la derogación de normas anteriores incompatibles con este régimen. Con ello, se consolida un marco normativo que fortalece el diálogo social, equilibra los intereses de trabajadores y Estado, y asegura la sostenibilidad presupuestaria de los acuerdos alcanzados.

D. PROBLEMÁTICA QUE LA NORMA PRETENDE RESOLVER

La ausencia de una norma que regule los honorarios del tribunal arbitral en los procesos de negociación colectiva del sector público genera serias dificultades

para los sindicatos estatales, especialmente aquellos que representan a trabajadores de gobiernos regionales, municipalidades o entidades descentralizadas. Estos gremios suelen contar con recursos económicos muy limitados, lo que les impide asumir los elevados costos de los arbitrajes laborales. En la práctica, esta situación restringe el ejercicio efectivo del derecho a la negociación colectiva reconocido en la Constitución y en convenios internacionales, convirtiendo al arbitraje —que debería ser un instrumento de justicia laboral— en un mecanismo inaccesible para la mayoría de las organizaciones sindicales del Estado.

Al no existir una disposición legal que establezca una escala de honorarios proporcional al número de trabajadores o al nivel presupuestal de la entidad, los miembros de los tribunales arbitrales fijan sus tarifas de manera discrecional, generando cobros excesivos y desiguales. Se han registrado casos en los que los honorarios de los árbitros y del secretario del tribunal superan ampliamente el monto de los beneficios económicos discutidos en el pliego de reclamos, lo que desincentiva a los sindicatos a continuar con el proceso arbitral. Esta falta de regulación consolida una brecha estructural: las entidades públicas pueden cubrir dichos costos con fondos institucionales, mientras que los sindicatos deben asumirlos con aportes directos de los trabajadores, generando un desequilibrio evidente entre las partes.

La inexistencia de una escala referencial también afecta la transparencia y previsibilidad del proceso arbitral estatal. Cada tribunal establece sus condiciones sin parámetros uniformes, lo que produce diferencias sustanciales entre casos similares y genera desconfianza en la imparcialidad del sistema. Además, al no contar con un marco tarifario aprobado por el Estado, se pierde la posibilidad de controlar el uso racional de los recursos públicos destinados al cumplimiento de laudos arbitrales y al pago de honorarios, lo que afecta la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas.

Finalmente, esta situación debilita la institucionalidad de la negociación colectiva en el sector público, pues muchos sindicatos optan por desistirse del arbitraje ante la imposibilidad económica de costearlo. Esto vulnera el principio de equidad y restringe el acceso a un medio legítimo de resolución de controversias laborales. La creación de una escala de honorarios regulada por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía y Finanzas, basada en criterios de proporcionalidad y razonabilidad, permitiría garantizar la igualdad de condiciones, fomentar la transparencia y asegurar que la negociación colectiva estatal sea realmente un derecho ejercible y no un privilegio limitado por la capacidad económica de las organizaciones sindicales.

E. SUSTENTO DE LA FORMULA LEGAL

La propuesta de la presente iniciativa legal inserta un numeral al artículo 18 de la ley 31188 basado en lo establecido en su REGLAMENTO aprobado por DECRETO SUPREMO 011-92-TR que, a la vez, fue sustituido por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2006-TR, publicado el 08 julio 2006, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 53.- De no llegar las partes a un acuerdo sobre el monto de los honorarios del o de los árbitros, éste será equivalente al 10% de la remuneración mínima vital por cada trabajador comprendido en el ámbito de la negociación colectiva, hasta 50 trabajadores; 7.5% por cada trabajador que exceda los 50 hasta 200 trabajadores; 5% por cada trabajador que exceda los 200 hasta 300 trabajadores, y 2.5% por cada trabajador que exceda los 300 trabajadores. El monto de los honorarios no podrá ser mayor a 30 remuneraciones mínimas vitales.

Salvo acuerdo distinto de las partes, el presidente del tribunal arbitral percibirá honorarios de por lo menos un 25% más de lo que perciban los demás árbitros del tribunal."

El artículo citado establece el establecimiento de parámetros remunerativos, pero solo en el caso en que no haya acuerdo de las partes. Esta situación refleja una consecuencia más que una regla. Por ello la fórmula legal se sostiene, sobre todo porque eleva a rango de ley un elemento que, bajo el reglamento, es opcional.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La medida no implica la asignación presupuestal a ninguna partida o pliego en particular, por lo que, en líneas generales, se asume que no genera costo al erario nacional. Sin embargo, es necesario realizar un análisis de los costos y beneficios suplementarios que la medida podría generar.

1. Costos de implementación y adecuación institucional
La modificación de la Ley 31188 implicaría costos principalmente asociados a la actualización normativa y administrativa. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se insertaría en costos de adaptación tecnológica y de supervisión, a fin de que los registros nacionales de árbitros incluyan los nuevos rangos tarifarios. Sin embargo, estos gastos serían de única aplicación y representarían una inversión en eficiencia institucional.

2. Costos operativos y posibles resistencias del sistema arbitral
En el corto plazo, es posible que algunos árbitros y secretarios arbitrales manifiesten resistencia ante la fijación de tarifas, considerando que actualmente los honorarios se establecen libremente. Esto podría generar ajustes en la oferta de profesionales especializados y una reducción temporal de árbitros disponibles, lo cual impactaría en los tiempos de resolución de algunos casos.

Asimismo, el Estado debería destinar recursos mínimos para difundir el nuevo marco normativo y fortalecer la supervisión de los procesos arbitrales. No obstante, estos costos operativos serían compensados por un mayor orden y transparencia en la administración del arbitraje laboral, reduciendo los riesgos de sobrevaloración y cobros excesivos.

3. Beneficios económicos y sociales para el Estado y los trabajadores
En el mediano y largo plazo, los beneficios serían sustanciales. Para el Estado, la reforma permitiría racionalizar el gasto público. Los honorarios escalonados, vinculados al número de trabajadores, garantizarían una relación costo–beneficio equitativa, reduciendo la carga económica de las entidades públicas sin afectar los derechos laborales. Para los sindicatos y trabajadores, el beneficio principal sería el acceso real y asequible al arbitraje, lo que fomentaría la resolución pacífica de conflictos y disminuiría los paros o huelgas prolongadas. Además, al transparentar los costos, se fortalecería la confianza en el sistema arbitral y en las instituciones públicas encargadas de regularlo.

4. Beneficios institucionales y de política pública
A nivel estructural, esta modificación generaría beneficios institucionales alineados con los objetivos del Acuerdo Nacional y los principios de la OIT, al garantizar un sistema laboral más justo, predecible y participativo. Se fortalecería la gobernanza del arbitraje laboral en el sector público, se reducirían los conflictos judiciales derivados de procesos impugnados y se consolidaría una cultura de diálogo y concertación. Además, la previsibilidad en los costos permitiría a las entidades incorporar los arbitrajes dentro de su planificación presupuestal anual, optimizando la gestión fiscal.

En suma, aunque los costos iniciales de implementación son moderados, los beneficios sociales, económicos y de legitimidad institucional superan ampliamente las inversiones necesarias, haciendo de la reforma una medida de alto impacto y sostenibilidad para el sistema laboral público peruano.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La modificación de la Ley 31188 para establecer que los honorarios del tribunal arbitral en los procesos de negociación colectiva del sector público se determinen según la cantidad de trabajadores involucrados tendría implicancias directas en la normativa nacional, al introducir un criterio de proporcionalidad económica dentro del sistema arbitral estatal.

Actualmente, el ordenamiento peruano no contempla una escala oficial de honorarios para este tipo de arbitrajes. Incorporar este principio implicaría armonizar la legislación del sector público con el marco ya existente en el sector privado, regulado por el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Relaciones

Colectivas de Trabajo (D.S. N.° 011-92-TR). Esto fortalecería la coherencia normativa en materia de relaciones laborales, evitando vacíos legales y garantizando uniformidad en la aplicación de las normas de arbitraje laboral.

Desde el punto de vista administrativo, esta modificación obligaría al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a adecuar los procedimientos de arbitraje establecidos por el Decreto Legislativo 1071, incorporando parámetros de costo específicos para el sector estatal. Así, el cambio no solo impactaría la Ley 31188, sino que también exigiría ajustes en normas complementarias y en directivas internas del MTPE para asegurar su correcta implementación.

En el plano jurídico, la modificación tendría efectos en la interpretación de los principios de razonabilidad y equidad dentro del derecho laboral público. Establecer honorarios proporcionales a la cantidad de trabajadores significaría reconocer que la capacidad económica de los sindicatos debe ser un factor determinante para garantizar el acceso al arbitraje. Este enfoque, alineado con los Convenios 98 y 151 de la OIT, consolidaría la obligación del Estado peruano de eliminar obstáculos económicos que restrinjan el ejercicio efectivo de la negociación colectiva.

Asimismo, esta regulación contribuiría a una mayor transparencia en la contratación de árbitros y secretarios arbitrales, reduciendo la discrecionalidad y los riesgos de conflictos de interés en los procesos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se alinea con la Política de Estado N.° 26, que impulsa la eficiencia gubernamental y la rendición de cuentas, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones. Además, al garantizar que los sindicatos del sector público puedan acceder al arbitraje sin limitaciones económicas, se promueve un Estado que facilita el diálogo social y respeta los derechos laborales como parte de su gestión responsable.

Asimismo, esta modificación se vincula con la Política de Estado N.° 14: Acceso universal a la justicia, en tanto el arbitraje laboral es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos reconocido por el ordenamiento jurídico. La falta de una regulación clara sobre los honorarios del tribunal arbitral ha generado exclusión y desigualdad en el acceso a la justicia laboral, especialmente en sindicatos con menor capacidad económica. Al establecer una escala proporcional de honorarios, se garantiza un acceso equitativo al arbitraje, fortaleciendo el principio de igualdad ante la ley y el derecho a una tutela efectiva. En este sentido, la reforma contribuiría a cerrar las brechas entre los distintos niveles de la administración pública y asegurar que todos los trabajadores del

Estado tengan las mismas posibilidades de resolver sus controversias por vía arbitral.

Desde la perspectiva de la Política de Estado N.° 19: Afirmación de un Estado transparente, eficiente y descentralizado, esta modificación también promovería la transparencia en la contratación de árbitros y secretarios arbitrales, al establecer criterios objetivos y verificables para la determinación de sus honorarios. Esto reduciría la discrecionalidad, los posibles conflictos de interés y las diferencias arbitrarias en la aplicación del arbitraje laboral. Además, al permitir una regulación diferenciada según el número de trabajadores, se estaría aplicando el principio de proporcionalidad y eficiencia en el gasto público, asegurando que los recursos destinados a los procesos arbitrales no se conviertan en barreras para el ejercicio de los derechos colectivos, ni en sobrecostos injustificados para las entidades del Estado.

Finalmente, la propuesta se relaciona con la Política de Estado N.° 30: Promoción del diálogo y la concertación nacional, pues fortalece los mecanismos de solución pacífica de conflictos laborales en el sector público. Al facilitar el acceso de los sindicatos al arbitraje, la modificación contribuye a consolidar una cultura de diálogo institucional y respeto a los derechos laborales, pilares fundamentales del Acuerdo Nacional. Este cambio normativo no solo generaría coherencia entre la Ley 31188 y los principios del derecho internacional del trabajo, sino que también reafirmaría el compromiso del Estado peruano con la construcción de un sistema de relaciones laborales moderno, equitativo y sostenible, basado en la justicia, la concertación y la transparencia.