

**RESOLUCIÓN Nº 001882-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

EXPEDIENTE : 225-2025-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : DETZI DIANA BENITES ROMERO
ENTIDAD : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OXAPAMPA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA
LICENCIA SINDICAL CON GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Jefatural Nº 0280-2024-OGA-MPO, del 9 de septiembre de 2024 y de la Resolución Jefatural Nº 0321-2024-OGA-MPO, del 15 de octubre de 2024, emitidas por la Oficina General de Administración de la Municipalidad Provincial de Oxapampa; por haber vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos.*

Lima, 16 de mayo de 2025

ANTECEDENTES

1. Con Carta Nº 001-2024-SUB.SEC.SITRAMUN-OXA, del 1 de julio de 2024, la señora DETZI DIANA BENITES ROMERO, en adelante la impugnante, solicitó a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Oxapampa, en adelante la Entidad, en su calidad de Sub Secretaria General del Sindicato de Trabajadores Municipales – SITRAMUN Oxapampa - periodo 2024-2025, que emita el acto administrativo que reconozca la licencia sindical con goce de haber prevista en el artículo 11º de la Ley Nº 31188.
2. Mediante Resolución Jefatural Nº 0280-2024-OGA-MPO, del 9 de septiembre de 2024¹, la Jefatura de la Oficina General de Administración de la Entidad declaró improcedente la solicitud de licencia sindical con goce de haber que solicitó la impugnante de acuerdo con lo expuesto en la mencionada resolución.
3. El 10 de septiembre de 2024, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Jefatural Nº 0280-2024-OGA-MPO, solicitando se reconsidere la decisión y se le otorgue la licencia sindical que solicitó. Al respecto, precisó que solicitó la licencia con la finalidad de desarrollar actividades relacionadas a la negociación colectiva en su calidad de miembro del SITRAMUN Oxapampa, por el periodo de treinta (30) días calendario posterior a la suscripción del Convenio Colectivo para el periodo 2025, acto que se realizó el 5 de agosto de 2024.

¹ Notificada a la impugnante el 10 de septiembre de 2024.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

4. Con Resolución Jefatural N° 0321-2024-OGA-MPO, del 15 de octubre de 2024², la Jefatura de la Oficina General de Administración de la Entidad declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por la impugnante, manifestando que de conformidad con el Informe Legal N° 893-2024-OGAF-MPO, el otorgamiento de la licencia sindical se rige de acuerdo a lo pactado en el convenio colectivo entre una organización sindical y el respectivo empleador, siempre que sea para asistir a actos de concurrencia obligatoria que deben ser debidamente acreditados.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 24 de octubre de 2024 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 0321-2024-OGA-MPO, solicitando que se declare la nulidad del acto impugnado y procedente su solicitud de licencia con goce de haber por treinta (30) días posteriores a la suscripción del Convenio Colectivo para el periodo 2025, expresando los siguientes argumentos:
- (i) Con Resolución de Alcaldía N° 021-2024-MPO, del 9 de febrero de 2024, se reconoce a la Comisión Negociadora para la negociación colectiva entre el SITRAMUN-Oxapampa y la Entidad, periodo 2025, de la cual ella es integrante en calidad de Sub Secretaria General.
 - (ii) En su calidad de miembro de la Comisión Negociadora con Carta N° 001-2024-SUB.SEC.SITRAMUN-OXA, del 1 de julio de 2024, solicitó licencia sindical con goce de haber para desarrollar actividades relacionadas a la negociación colectiva, por el periodo de treinta (30) días posteriores a la suscripción del Convenio Colectivo para el periodo 2025, al amparo del artículo 11° de la Ley N° 31188.
 - (iii) El 5 de agosto de 2024 la Entidad remitió al SITRAMUN el Pliego de Reclamos - Convenio Colectivo para el periodo 2025. En este sentido, el uso de la licencia sindical debería ejecutarse desde el 6 de agosto de 2025. Sin embargo, antes de hacer uso de este derecho se encuentra en espera del acto resolutivo que autorice la licencia sindical.
 - (iv) Al ser la licencia sindical para la negociación colectiva distinta a la licencia sindical otorgada a los miembros de la junta directiva de la organización sindical de acuerdo con lo expuesto en el Informe Técnico N° 933-2024-SERVIR-GPSC, le corresponde hacer uso de dicha licencia por tener la calidad de miembro de la comisión negociadora.

² Notificada a la impugnante el 16 de octubre de 2024.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

6. Con Oficio N° 062-2024-OGRH-OGA-MPO, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
7. Con Oficios N°s 000903-2025-SERVIR/TSC y 000904-2025-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁴, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última

³ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contenciosa administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal".

⁴ **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

"CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".

⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.

10. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, y el artículo 95º de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial "El Peruano"⁶, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.
11. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de Consejo Directivo, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019
PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)

12. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local),

⁶ El 1 de julio de 2016.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

13. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

La licencia sindical como materia de conocimiento del Tribunal

14. Sobre el particular, considerando que la progresión en la carrera administrativa se refiere al desarrollo, avance, progreso o evolución del servidor en la relación laboral, el análisis de todas las situaciones jurídicas que puedan afectar o modificar esta progresión son materia de competencia del Tribunal; en este sentido, los supuestos de suspensión perfecta o imperfecta que afectan la relación laboral, como es el caso concreto de la licencia sindical, forman parte de la progresión. En este contexto, en el caso particular de la licencia solicitada por la impugnante, antes de analizar el caso concreto, será necesario referirnos a los conceptos de licencia sindical para miembros de la comisión negociadora, el proceso de negociación colectiva y el principio de buena fe negocial.

Sobre el proceso de negociación colectiva

15. En primer lugar, y como lo refiere el artículo 4º de la Ley Nº 31188, debe entenderse por negociación colectiva, a las acciones determinantes para la concreción de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
16. En esa línea, la negociación colectiva puede conceptualizarse como el cauce a través del cual las organizaciones sindicales y los empleadores tratan sobre las materias que competen a las relaciones laborales con miras a la celebración de un convenio colectivo⁷.

⁷ Neves, Javier. Derecho colectivo del trabajo: Un panorama general. Lima: Palestra, 2016.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





17. Por su parte, el Convenio N° 154 sobre negociación colectiva⁸, establece en su artículo 2, que la misma **comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador**, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra.
18. De igual forma, y conforme a lo precisado en el Informe Técnico N° 000595-2023-SERVIR-GPGSC del 5 de mayo de 2023⁹, la negociación colectiva en el sector público incumbe el tratamiento de diversas materias laborales y condiciones de trabajo con el objeto de llegar a un acuerdo en mérito a las peticiones solicitadas por el trabajador (contenidas en el pliego de reclamos), que debe ser cumplido de manera obligatoria. Así, el convenio colectivo representa la materialización de la voluntad propia de las partes y la forma jurídica utilizada por los trabajadores y empleadores para la regulación de sus relaciones laborales.
19. Por su parte, el Tribunal Constitucional, indica sobre el proceso de negociación colectiva¹⁰:
- "(...) 34. La negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un conjunto de facultades, a través de las que pueden regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral; así pues, el empleador y las organizaciones o los representantes de los trabajadores cuando aquellas no existan, están facultados para realizar un proceso de diálogo encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo (...)"*.
[Énfasis agregado].
20. Adicionalmente el ejercicio del derecho a la negociación colectiva se realiza en consonancia con el **principio de autonomía colectiva** consignado en el literal a) del artículo 3 de la Ley N° 31188, el cual consiste en el respeto a la irrestricta libertad de los representantes de los trabajadores y empleadores para negociar las relaciones colectivas de trabajo, por medio de acuerdos con fuerza vinculante.
21. En ese entendido, debe entenderse que el proceso de negociación colectiva **incumbe a aquellas actividades o acciones de diálogo destinadas a lograr un acuerdo** para el establecimiento o modificación de las condiciones laborales de los trabajadores, con el objeto de llegar a un acuerdo entre el empleador (Estado) y los

⁸ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

⁹ Disponible en www.servir.gob.pe.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC, fundamento 147.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





trabajadores, materializado en la suscripción del convenio colectivo. Es en mérito a dicha conceptualización que el legislador ha previsto, por ejemplo, que **la no concurrencia a negociaciones, audiencias y reuniones de las partes**, constituyen actos de mala fe, de acuerdo al literal c) de al artículo 16º de la Ley Nº 31188.

22. Ahora bien, es en mérito a las acciones destinadas a concretizar el proceso de negociación colectiva, que los miembros de la comisión negociadora podrán solicitar las licencias sindicales que correspondan de acuerdo con el artículo 11º de la Ley Nº 31188, conforme se detallará en los apartados siguientes.

De la licencia sindical como parte del contenido esencial del derecho a la sindicación

23. El derecho de sindicación es un derecho constitucional ligado a dos aspectos, uno individual y otro colectivo. En su aspecto colectivo supone el desarrollo por parte del sindicato de actividades propias de su labor gremial, su derecho a formar sindicatos de nivel superior o regular los mecanismos de disolución, etc. Asimismo, este derecho se manifiesta en la actuación del sindicato a través de la negociación colectiva, la huelga, etc.
24. De igual modo, forma parte del derecho de libertad sindical en su aspecto colectivo, la libertad de representación, es decir, el derecho que tiene la organización sindical de contar con representantes para la defensa de los intereses de sus afiliados y de que dichos representantes gocen de las facilidades necesarias para el ejercicio de sus actividades de representación.
25. Conforme señalan los considerandos cuarto y sexto de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente Nº 105-98-AA/TC, *"(...) la libertad sindical, facilidades del caso para el pleno ejercicio de la actividad sindical. En efecto, el artículo 122º del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, establece que los dirigentes sindicales gozan de facilidades para ejercer la representatividad legal. (...) Que, tanto la Constitución del año 1979 como la del año 1993, reconocen el derecho de sindicalización a los servidores públicos –artículos 61º y 42º, respectivamente-, el cual como se ha señalado en el fundamento cuarto, implica no sólo el derecho a constituir organizaciones, sino, además, a tener las facilidades del caso para el pleno ejercicio de la actividad sindical"*.
26. En ese sentido, como se puede apreciar, constituye un derecho de los trabajadores solicitar que se les otorgue las facilidades del caso para el ejercicio de la libertad sindical, y a su vez es un deber de los empleadores brindarles dichas facilidades, bajo los parámetros que la normativa laboral establezca.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





27. Precisamente, dentro de las facilidades a las que alude la jurisprudencia constitucional, destaca claramente la llamada licencia sindical, que puede ser definida como la facultad que tienen los dirigentes sindicales de poder ausentarse dentro de su jornada de trabajo del centro de labores para efectos de ejercer las funciones inherentes a sus cargos. Así, esta licencia constituye una manifestación de la libertad sindical, y resulta indispensable para el ejercicio de este derecho constitucional. En ese sentido, existe un deber de los empleadores, indistintamente del régimen laboral al que pertenezca el trabajador, de concederlo dentro de los parámetros que la legislación vigente determina, pues una negativa a concederlas supondría una lesión directa del derecho constitucional de sindicación.

Sobre la licencia sindical para los miembros de la representación sindical en la negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188

28. La libertad sindical como todo derecho constitucional no es absoluta. De esta manera se entiende que este derecho puede ser materia de limitación por sus propios valores, o en oposición a otro derecho constitucional.
29. Al respecto, el Tribunal Constitucional en innumerables ocasiones nos ha recordado que *"... ningún derecho fundamental tiene carácter absoluto, sino que por el contrario, se encuentran limitados, no sólo por su propio contenido, sino por su relación con otros bienes constitucionales (Cfr. Exp. N.º 1091-2002-HC/TC). Es así que en ciertas situaciones de conflicto y, de acuerdo a las circunstancias del caso concreto, un derecho fundamental puede ceder ante otro bien de relevancia constitucional. En tales casos, el conflicto deberá resolverse a través de una ponderación"*¹¹.
30. En este sentido, la libertad sindical es un derecho constitucional de configuración legal, esta afirmación implica que, bajo ciertas circunstancias, la ley puede establecer limitaciones y regulaciones específicas para su ejercicio. Al respecto, el Tribunal Constitucional afirma que *"existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Carta Fundamental (vg. el artículo 27º de la Constitución en relación con el derecho a la estabilidad laboral. Cfr. STC 0976-2001-AA, Fundamento 11 y ss.) o en razón de su propia naturaleza (vg. los derechos*

¹¹Fundamento 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 05975-008-PHC/TC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





*sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales*¹².

31. Sobre esta clase de derechos fundamentales el Tribunal Constitucional señala:

*"12. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido per se inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito sine qua non para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental. Y es que si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto, ello no significa que se traten de derechos "en blanco", es decir, expuestos a la discrecional regulación del legislador, pues el constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo. Aquí se encuentra de por medio el principio de "libre configuración de la ley por el legislador", conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales"*¹³.

32. Ahora bien, en el caso de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal¹⁴, cuyo objeto es regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, se advierte que en el artículo 11° establece lo siguiente:

"Artículo 11. Licencias sindicales para la negociación colectiva

A falta de convenio colectivo, los representantes de los trabajadores que integren la comisión negociadora tienen derecho a licencia sindical con goce de remuneración. Las licencias sindicales abarcan el periodo comprendido desde treinta (30) días antes de la presentación del pliego de reclamos hasta treinta (30) días después de suscrito el convenio colectivo o expedido el laudo arbitral. Esta licencia es distinta de la licencia sindical que la ley o convenio colectivo otorga a los miembros de la junta directiva de la organización sindical".

(Lo subrayado es agregado).

¹²Fundamento 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 01417-2005-PA/TC

¹³Fundamento 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 01417-2005-PA/TC.

¹⁴Vigente desde el 03 de mayo de 2023

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

33. Por lo tanto, **la licencia sindical para la negociación colectiva regulada en la Ley N° 31188, con goce de haber, favorece a los representantes de la organización sindical integrantes de la comisión negociadora**, por el periodo establecido en el artículo 11° de la Ley N° 31188, dentro del cual podrá otorgarse en una sola oportunidad o las veces que aquellos estimen oportuno solicitarla, **para el conjunto de actividades en pro del desarrollo del procedimiento y ejercicio del derecho a la negociación colectiva.**
34. Asimismo, debe tener en cuenta que, si bien la Ley N° 31188 no ha previsto requisito alguno para el otorgamiento de la licencia sindical para la negociación colectiva, ello no debe confundirse con el cumplimiento de los plazos o trámites previstos por la entidad para el otorgamiento de licencias a los servidores.
35. De otra parte, debe tenerse en consideración que la licencia para la negociación colectiva es distinta a la licencia sindical que el convenio colectivo o la ley¹⁵, otorgándose esta última a los miembros de la junta directiva de la organización sindical. La otra licencia (licencia para la negociación colectiva), de acuerdo con lo regulado en los artículos 61, 62 y 63 del Reglamento General de la Ley N° 30057¹⁶, a falta de un entendimiento entre las partes que suscriben el convenio, la Entidad empleadora se encuentra obligada a otorgarle licencia por un máximo de treinta (30) días calendario por año y por dirigente, siempre que sea para asistir a actos de concurrencia obligatoria.
36. Asimismo, cabe precisar que de acuerdo con lo precisado en el Informe Técnico N° 001137-2023-SERVIR-GPGSC del 1 de julio de 2022¹⁷, y ratificado con Informe Técnico N° 001515-2023-SERVIR-GPGSC del 23 de octubre de 2023¹⁸, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil señala respecto a la oportunidad para solicitar las licencias sindicales en el marco de un proceso de negociación colectiva, lo siguiente:

¹⁵Debe precisarse que SERVIR ha señalado en el Informe Técnico N° 1762-2021-SERVIR-GPGSC (véase en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2021/IT_1762-2021-SERVIR-GPGSC.pdf), que bajo una interpretación con arreglo a la Constitución y con base al Principio Pro Homine, si bien por la única Disposición Derogatoria de la LNCSE se derogó el artículo 40 de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, ello se refiere únicamente al extremo del ejercicio de la negociación colectiva en el sector público, dada la regulación exclusiva de la propia LNCSE. Por lo tanto, el marco legal que regula los derechos de sindicación y huelga continúa siendo la LSC y su Reglamento General aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

¹⁶Aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

¹⁷<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1654-informes-tecnicos-de-servir>

¹⁸<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1654-informes-tecnicos-de-servir>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





*"2.6. Ahora bien, cabe precisar que la extensión de la licencia sindical para la negociación colectiva, regulado en el artículo 11 de la Ley N° 31188, no establece un periodo o cantidad de días en específico para la licencia sindical, **siendo que dicha licencia podrá ser solicitada dentro del periodo de treinta (30) días antes de la presentación del pliego de reclamos hasta treinta (30) días después de suscrito el convenio colectivo o expedido el laudo arbitral.***

*2.7. De lo anterior, tenemos que los miembros de la comisión negociadora, **podrán solicitar la licencia sindical para la negociación colectiva** por la cantidad de días pertinente, dentro del periodo establecido por el artículo 11 de la Ley N° 31188, y en esa línea **será posible que la mencionada licencia sindical se otorgue en una sola oportunidad o las veces que la comisión negociadora estime oportuno solicitarla, justificando la finalidad para las actuaciones de la respectiva etapa del proceso de la negociación colectiva**, considerando para dicha solicitud los plazos y trámites internos de la entidad que otorga la licencia.*

[Énfasis agregado]

37. En consecuencia, se desprende que las licencias en el marco de un proceso de negociación colectiva podrán solicitarse dentro del intervalo comprendido entre los 30 días anteriores a la presentación del pliego de reclamos hasta 30 días después de suscrito el convenio colectivo o expedido el laudo arbitral. Adicionalmente a ello, no debe perderse de vista que dichas solicitudes deberán señalar los días de permiso, con la precisión de la finalidad o motivos que justifiquen las actividades sindicales a participar en el marco de un proceso de negociación colectiva.
38. Sin embargo, corresponde precisar que la justificación de la licencia no constituye un requisito para su aprobación o denegatoria, bastando con que se comunique la razón de la licencia (reunión de junta directiva, asistencia a empresas o entidades para actividades sindicales), entre otros ejemplos¹⁹. No obstante, si posteriormente se detecta (ya sea de oficio o por denuncia de un tercero) que uno o varios de los dirigentes sindicales ha hecho uso de su licencia para actividades personales, ajenas a la actividad sindical indicada en la solicitud respectiva, se estaría vulnerando la naturaleza de la licencia sindical, correspondiendo el deslinde de responsabilidades para cada caso en concreto.

Sobre el principio de buena fe negocial

39. Por otro lado, esta Sala considera traer a colación el principio de buena fe negocial, como marco rector en la negociación colectiva establecido en el literal b) del artículo

¹⁹ Numeral 2.8 del Informe Técnico N° 2530-2022-SERVIR-GPGSC del 11 de noviembre de 2022. Ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5668305/5023434-informe-tecnico-2350-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016268>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





3º de la Ley N° 31188. Al respecto, el referido artículo precisa que el mismo constituye el deber de las partes **de realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva**.

40. En esa línea, el Informe Técnico N° 001137-2023-SERVIR-GPGSC del 1 de julio de 2022 ²⁰, señala que dicho principio, engloba la intención de emprender negociaciones constructivas direccionadas a desarrollar la negociación colectiva de manera óptima, con el fin de obtener un producto negocial, sin ocasionar perjuicios entre las partes o impedir el ejercicio del derecho de negociación colectiva.
41. A mayor abundamiento, en el documento de trabajo de la OIT denominado: “Negociación Colectiva –Guía de Políticas” (Primera edición, 2016), se precisa que la negociación de buena fe crea confianza entre las partes y es parte esencial de las relaciones laborales sólidas y armoniosas²¹.
42. Asimismo, resulta necesario mencionar lo señalado por Alfredo Villavicencio Ríos: *“Siendo la libertad sindical el bien jurídico objeto de las medidas de protección, y siendo ésta un derecho fundamentalmente de actividad, hay que comenzar señalando que si bien su tutela se aplica tanto a las facultades de organización (elemento estático del derecho) como a las de actividad (elemento dinámico del derecho), el eje central de aquellas medidas gira fundamentalmente alrededor de estas últimas facultades. Y ello no puede ser de otra manera porque el elenco mayoritario de lesiones de la libertad sindical se produce cuando se exteriorizan los actos o conductas dirigidos a materializar el derecho²². De este modo, tenemos que concordar con Ermida (1987: 23), cuando sostiene que «consecuentemente, la libertad sindical incluye medidas de protección y estímulo de individuos y colectividades actuantes, destinadas a permitir o promover el pleno y eficaz desarrollo de esa actividad sindical que estuvo en su origen y que es su centro conceptual y finalístico» (cursivas nuestras)²³”*.
43. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha manifestado en el Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03268-2009-PA/TC que: *“(…) Por otro lado, es necesario resaltar que las organizaciones sindicales al representar al conjunto de trabajadores de su ámbito cumplen un papel fundamental en la sociedad ya sea*

²⁰Numeral 14 del Informe Técnico N° 909-2023-SERVIR-GPGSC del 18 de julio de 2023

²¹Extraído de:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@rolima/documents/publication/wcms_528312.pdf

²²En este sentido son gráficas las expresiones de Lovatón (1991: 27) cuando sostiene que los trabajadores «actúan» para «organizarse», aunque sea mínimamente, y «se organizan» para «actuar» en defensa de sus intereses.

²³Alfredo Villavicencio Ríos “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación” (Capítulo 7 La Protección de la libertad sindical)





porque actúan como manifestación del derecho de asociación o por su vinculación con la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho. Es precisamente para este logro que tiene entre sus principales objetivos el estudio, desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses de sus miembros, así como buscar el mejoramiento social, económico y moral de sus integrantes. (STC 0008-2005-PI. F. J. 28)".

44. Por otro lado, no debe perderse de vista que el Convenio 98 de la OIT²⁴ establece en su artículo 2º que **"Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración"**. De lo expuesto, es claro concluir que los empleadores deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir de modo alguno en la creación, administración, o sostenimiento de las organizaciones sindicales.

Sobre el deber de motivación de los actos administrativos

45. La debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública, por lo que no son admisibles como tal, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3º²⁵ y del numeral 6.3 del artículo 6º²⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444.

²⁴Ver:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

²⁵Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

"Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

²⁶Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

"Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto".

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





46. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que *"El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no solo del ordenamiento razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso"*²⁷. En función a ello, la motivación de resoluciones permite *"evidenciar que el fallo es una decisión razonada en términos de Derecho y no un simple y arbitrario acto de voluntad de quien está llamado a juzgar, en ejercicio de un rechazable -en nuestra opinión- absolutismo judicial"*²⁸.
47. Siguiendo esa línea argumentativa, el Tribunal Constitucional ha expuesto también que *"El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso"*²⁹.
48. De igual manera, el máximo intérprete constitucional estableció que *"no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales"*³⁰. Así, precisó que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de resoluciones se encuentra delimitado por los siguientes supuestos³¹:
- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente;
 - b) Falta de motivación interna del razonamiento;
 - c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas;
 - d) La motivación insuficiente;
 - e) La motivación sustancialmente incongruente; y,
 - f) Motivaciones cualificadas.
49. En virtud de la calificación antes descrita, el Tribunal Constitucional, sobre la inexistencia de motivación o motivación aparente, estableció lo siguiente:

"a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que

²⁷Fundamento 2º de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nº 01480-2006-AA/TC.

²⁸MILLIONE, Cirio. El derecho a obtener una resolución de fondo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional Español, Universidad de Córdoba, p. 16.

²⁹Fundamento 7º de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nº 00728-2008- PHC/TC.

³⁰Ibídem.

³¹Ibídem.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





*se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico"*³².

50. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional³³ señala, en términos exactos, lo siguiente: *"Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo"*.

Pronunciamiento sobre el caso materia de apelación

51. En el presente caso, la impugnante no se encuentra conforme con lo resuelto en la Resolución Jefatural N° 0280-2024-OGA-MPO y en la Resolución Jefatural N° 0321-2024-OGA-MPO, con las cuales, la Oficina General de Administración de la Entidad, declaro improcedente la solicitud de licencia sindical con goce de haber por negociación colectiva.

³²Literal d) del fundamento 7° de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008-PHC/TC.

³³Fundamento 9° de la sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



52. En atención a lo expuesto por la Entidad es pertinente recordar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha precisado que la licencia sindical de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (LNCSE), se otorga exclusivamente para la realización de alguna actividad o encargo relacionado con la negociación colectiva, conforme se observa en el Informe Técnico N° 000789-2023-SERVIR-GPGSC, del 21 de junio de 2023, en el que manifestó lo siguiente:

"(...)

2.6 Por lo tanto, la licencia sindical para la negociación colectiva regulada en la LNCSE favorece a los representantes de la organización sindical integrantes de la comisión negociadora para el conjunto de actividades en pro del desarrollo del procedimiento y ejercicio del derecho a la negociación colectiva, la cual podrá ser solicitada dentro del periodo de treinta (30) días antes de la presentación del proyecto de convenio colectivo y hasta treinta (30) días después de suscrito el producto negocial (convenio colectivo, acuerdo conciliatorio o expedido el laudo arbitral); dicho periodo representa un marco temporal dentro del cual se podrá otorgar la mencionada licencia en una sola oportunidad o las veces que los miembros de la representación sindical de la comisión negociadora estime oportuno solicitarla, para la realización de alguna actividad o encargo vinculado con la negociación colectiva.

2.7 De igual forma, cabe mencionar que el propio artículo 11 de la LNCSE establece que la licencia sindical para la negociación colectiva es distinta a la licencia sindical que la ley o convenio otorga a los miembros de la junta directiva de la organización sindical. Por consiguiente, se colige que la licencia sindical de la LNCSE se otorga exclusivamente para el desarrollo de actividades relacionadas a la negociación colectiva a favor de los representantes de la parte sindical identificados por la organización sindical en el proyecto de convenio colectivo conforme se establece en el numeral 14.3 del artículo 14 de los Lineamientos. Asimismo, cabe señalar que ni la LNCSE ni los Lineamientos han previsto requisito alguno para el otorgamiento de la licencia sindical, lo cual no debe confundirse con el cumplimiento de los plazos o trámites previstos por la entidad para el otorgamiento de licencias a los servidores.

(...)"

(Negritas agregadas)

53. De lo expuesto en la Resolución Jefatural N° 0280-2024-OGA-MPO y en la Resolución Jefatural N° 0321-2024-OGA-MPO se advierte que la Entidad manifestó que la improcedencia de la licencia sindical sustenta su decisión en los Informes

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





Legales Nº 813-2024-OGAJ-MPO y Nº 893-2024-OGAJ-MPO, en los cuales se señala que la licencia solicitada no es viable porque esta fuera del plazo y porque no su otorgamiento es para asistir a actos de concurrencia obligatoria para la realización de la negociación colectiva, los que deben ser acreditados.

54. Ahora bien, de lo actuado en el expediente se aprecia que la fecha de presentación de la solicitud de licencia fue el **1 de julio de 2024**, mientras que el acta de Pliego de Reclamos – Convenio Colectivo para el Periodo 2025 fue recibida por el SITRAMUN el **5 de agosto de 2024**, sin que la Entidad acredite que el Convenio Colectivo fue suscrito en una fecha anterior al 5 de agosto; en este sentido, no queda claro cómo es que la Entidad ha concluido que la solicitud se presentó fuera del plazo de hasta treinta (30) días después de la suscripción del Convenio Colectivo.
55. Al respecto, esta Sala considera que la Jefatura de la Oficina General de Administración de la Entidad únicamente copió y repitió literalmente lo señalado en el Informe Legal Nº 813-2024-OGAJ-MPO, sin motivar el análisis fáctico y jurídico que realizó para acreditar que la solicitud presentada por la impugnante se encuentra fuera del plazo de hasta treinta (30) días previsto en la ley, toda vez que la solicitud se habría presentado antes de la suscripción del Convenio Colectivo, por lo que se concluye que lo resuelto por la Entidad carece de una debida motivación.
56. De otra parte, de lo expuesto en la Resolución Jefatural Nº 0321-2024-OGA-MPO se advierte que la Entidad sostiene que la impugnante no sustentó que su solicitud de licencia está relacionada con la asistencia a actos de concurrencia obligatoria lo que tampoco acreditó; al respecto, del mismo modo que lo señalado en el párrafo que precede, esta Sala advierte que la Entidad únicamente copió y repitió literalmente lo señalado en el Informe Legal Nº 893-2024-OGAJ-MPO, puesto que no expone los argumentos ni motiva las razones fácticas y jurídicas sobre este argumento de improcedencia.
57. Se debe precisar que a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad³⁴, en aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública solo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los

³⁴ **Constitución Política del Perú de 1993**

"Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe;

(...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.

58. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que éste se desdobra en tres elementos esenciales e insolubles: "(...) la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional"³⁵
59. En ese sentido, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1º del TUO de la Ley N° 27444³⁶. Claro está que las entidades públicas deben emitir sus actos administrativos cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
60. En ese sentido, al no haberse expuesto las razones mínimas que sustentan la decisión de declarar improcedente la solicitud de licencia sindical para actos de negociación colectiva formulada por impugnante, con criterios objetivos, tangibles y verificables, conforme a los fundamentos previamente expuestos, se evidencia una motivación aparente, de modo tal que se transgredido el deber de motivación del acto administrativo que resulta ser inherente al derecho al debido procedimiento administrativo.
61. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Jefatural N° 0280-2024-OGA-MPO por encontrarse afectadas por la causal prevista en el

³⁵Morón Urbina, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

³⁶**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
"Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta (...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





numeral 2 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444³⁷, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6º del mismo cuerpo normativo³⁸, siendo innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, por haberse constatado la vulneración al deber de motivación.

62. Ahora bien, habiendo llegado a este punto del análisis corresponde traer a colación lo previsto en el numeral 13.1 del artículo 13º del TUO de la Ley Nº 27444³⁹, el cual establece que el efecto de la nulidad alcanza a los actos sucesivos del acto declarado nulo, siempre que estén vinculados a aquél. Siendo así, corresponde también declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Jefatural Nº 0321-2024-OGA-MPO, por ser un acto sucesivo directamente vinculado a la Resolución Jefatural Nº 0280-2024-OGA-MPO.
63. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal debe precisar que no está negando a la Entidad la posibilidad de que como empleador pueda disponer y autorizar las licencias sindicales que le corresponde otorgar a su personal; sino que se está enfatizando que las mismas deben ser otorgadas o rechazadas de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil.

RESUELVE:

³⁷**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

(...)"

³⁸**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)"

³⁹**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo 13º.- Alcances de la nulidad

La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuanto estén vinculado a él.

(...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PRIMERO. - Declarar la NULIDAD de la Resolución Jefatural N° 0280-2024-OGA-MPO, del 9 de septiembre de 2024 y de la Resolución Jefatural N° 0321-2024-OGA-MPO, del 15 de octubre de 2024, emitidas por la Oficina General de Administración de la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OXAPAMPA; por haber vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos.

SEGUNDO. - Disponer que se retrotraiga el procedimiento hasta el momento previo a la emisión de la Resolución Jefatural N° 0280-2024-OGA-MPO, del 9 de septiembre de 2024, debiendo la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OXAPAMPA subsanar en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios expuestos en la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la señora DETZI DIANA BENITES ROMERO y a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OXAPAMPA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO. - Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE OXAPAMPA, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

QUINTO. – Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1800-tribunal-del-servicio-civil/sala-2>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

CP9

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

