



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

MERGEFIELD \${DEPENDENCIA_TITULO}
* MERGEFORMAT «Gerencia de Políticas
de Gestión del Servicio Civil»

«"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"»

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

« »

Lima,

INFORME TECNICO N° -2025-SERVIR-GPGSC

- A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil
- De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal
- Asunto : a) Aspectos generales sobre la aplicación del procedimiento de negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos
b) Sobre la secuencialidad de etapas dentro del procedimiento de negociación colectiva y el único producto negocial
c) Sobre la posibilidad de que se extienda el plazo del trato directo o de la conciliación
- Referencia : Oficio N° 00277-2022-OEFA/OAD-URH

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿Resulta viable iniciar una negociación colectiva a partir de un proyecto de convenio colectivo presentado por la misma organización sindical con una propuesta de vigencia que se superpone a un laudo arbitral?
- b) ¿Resulta viable suspender el inicio de la negociación colectiva a fin de obtener opiniones de autoridades competentes a consultas planteadas en el marco de la Ley N° 31188, en aras de salvaguardar el principio de buena fe negocial y el principio de previsión y provisión presupuestal? ¿Los plazos que regulan el procedimiento de negociación colectiva constituyen plazos ordenadores o son plazos de caducidad y/o prescripción?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

MERGEFIELD \${GLOSA_PIE_1} * MERGEFORMAT «Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: » MERGEFIELD <https://cad.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> * MERGEFORMAT «https://cad.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR» MERGEFIELD »



«"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"»

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

« »

Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

- 2.3 Considerando lo señalado, no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Aspectos generales sobre la aplicación del procedimiento de negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos

- 2.4 Con fecha 02 de mayo del 2021, se publicó la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), norma que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales. Posteriormente, con fecha 20 de enero de 2022, se publicaron en el diario oficial “El Peruano”, los Lineamientos para la implementación de la LNCSE (en adelante, Lineamientos).
- 2.5 En ese sentido, a partir de su vigencia y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, dichas normas constituyen el marco normativo aplicable para el desarrollo de la negociación colectiva de los servidores de las entidades comprendidas en el artículo 2 de la LNCSE.

Sobre la secuencialidad de etapas dentro del procedimiento de negociación colectiva y el único producto negocial

- 2.6 En principio, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado regulado por la LNCSE y los Lineamientos se compone por etapas secuenciales, por plazos (para la presentación de proyecto de convenio y culminación¹, entre otros), así como por reglas para su desarrollo, que deben ser observadas por las partes negociales, en tanto ello permite la suscripción de un producto negocial (convenio colectivo² o laudo arbitral).
- 2.7 En consecuencia, una vez agotada una etapa y avanzada a la siguiente, no es posible retrotraer a la anterior. Ello, sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento de negociación

¹ Artículo 13 de la LNCSE:

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

(...)

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

- El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública **entre el 1 de noviembre y el 30 de enero** del siguiente año.
- El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días siguientes de iniciado el trato directo.
- De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que **debe concluir el 30 de junio** salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.

(...).”

Artículo 5 de los Lineamientos:

“Artículo 5.- Niveles de negociación colectiva

(...)

5.3. Los acuerdos a nivel centralizado y descentralizado deben ser alcanzados **hasta el 30 de junio** al MEF para la inclusión de sus implicancias económicas en la Ley de Presupuesto del Sector Público. En el supuesto que no se hubiese llegado a acuerdos económicos en el nivel centralizado, se podrá concluir el trato directo de las materias con incidencia económica en el nivel descentralizado **hasta el 15 de julio**.

(...).”

(Énfasis agregado)

² El cual puede ser resultado del trato directo o de la conciliación.



«"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"»

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

« »

colectiva es posible que las partes suscriban un convenio colectivo, lo que no implica que se haya retornado a la etapa de trato directo como tal³.

2.8 Considerando lo expuesto, las partes negociales (representación sindical y empleadora) pueden establecer mecanismos para llevar a cabo el procedimiento de negociación colectiva siempre que estos se ciñan a lo regulado en el marco normativo vigente⁴, es decir, se siga un procedimiento de negociación colectiva para arribar a un único producto negocial respecto de un mismo ámbito; caso contrario, se estaría incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos⁵. En atención a ello, no resulta viable la suscripción de más de un producto negocial por el mismo ámbito de negociación y por el mismo periodo.

2.9 Lo anterior responde a la autonomía relativa que rige la negociación colectiva en el sector público⁶, en virtud a la cual la voluntad de las partes no puede ser aplicada en términos absolutos, sino que encuentra límites en otros principios, como el principio de previsión y provisión presupuestal⁷, el principio de equilibrio presupuestario⁸ y el principio de legalidad⁹.

Sobre la posibilidad de que se extienda el plazo del trato directo o de la conciliación

2.10 En principio, es importante resaltar que, en el ámbito de los instrumentos elaborados por la Organización Internacional de Trabajo – OIT, la negociación colectiva es concebida como la

³ Incluso antes de la emisión del laudo arbitral, es posible que las partes celebren un convenio colectivo, conforme al principio de negociación libre y voluntaria (fundamentos 8 y 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03561-2009-PA/TC, de fecha 17 de agosto de 2009), así como a lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR (de aplicación supletoria al arbitraje laboral regulado por la LNCSE y sus Lineamientos, en lo que no se ponga, de acuerdo al inciso 18.7 del artículo 18 de la LNCSE).

"Artículo 61.- En cualquier estado del procedimiento arbitral las partes podrán celebrar una convención colectiva de trabajo, poniéndole fin a la negociación colectiva, sin perjuicio de pagar las costas y honorarios asumidos en el compromiso arbitral."

⁴ De acuerdo con el Informe Técnico N° 595-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado lo siguiente:

"3.2 En aplicación del principio de la autonomía colectiva previsto en el literal a) del artículo 3 de la LNCSE, las partes intervinientes en un procedimiento de negociación colectiva pueden establecer mecanismos adecuados ciñéndose al marco normativo de la LNCSE para garantizar que la negociación colectiva se desarrolle eficazmente a fin de autorregular los derechos y obligaciones que les atañe; sin que el uso de dichos mecanismos suponga dificultar la negociación en sí misma o contravenir lo estipulado en la ley."

(Énfasis agregado)

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657530/5012003-informe-tecnico-0595-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924596>

⁵ "Artículo 30.- Incumplimiento de la Ley o de los presentes Lineamientos

El Convenio Colectivo suscrito en contravención de algunas de las disposiciones contenidas expresamente en la Ley o en los presentes Lineamientos resulta nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que, según el caso, corresponda a las personas que lo suscribieron."

⁶ Para mayor detalle sobre la "autonomía relativa", nos remitimos al Informe Técnico N° 1217-2022-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5669198/5024374-informe-tecnico-1217-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016891>

⁷ Al que alude el literal d) del artículo 3 de la LNCSE:

"Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se rige por los siguientes principios:

(...)

d. Principio de previsión y provisión presupuestal: En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria."

Para mayor detalle, se recomienda revisar el Informe Técnico N° 1279-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6950931/5996439-informe-tecnico-n-001279-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1726593611>

⁸ Este principio ha sido destacado por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos:

"182. Ahora bien, debido a que la negociación colectiva en el sector público en materia remunerativa se lleva a cabo en el contexto en el que el Estado financia los gastos de la Administración Pública, principalmente a través del pago de impuestos de sus ciudadanos, aquél tiene la obligación de velar por el interés general, de modo tal que los salarios de los trabajadores públicos tengan sustento económico, y que tales recursos estén condicionados por el presupuesto anual. En ese sentido, y para que la negociación colectiva sea plenamente compatible con el principio de equilibrio presupuestario, esta debe ser celebrada o decidida con la suficiente anticipación a la formulación o elaboración del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública." (sentencia recaída en el expediente N° 00025-2013-PI/TC y otros).

"123. Sin embargo, este Tribunal entiende que la intención de la ley, concerniente a ordenar la negociación colectiva en el sector público, no es atender per se el criterio de la función pública en el Estado, sino que pretende preservar la viabilidad y el orden en la programación y el gasto público, en la medida que el financiamiento de las condiciones y mejoras laborales de los trabajadores del Estado tienen una incidencia directa en los límites presupuestales y en la gestión económica del país." (sentencia recaída en el expediente N° 00018-2021-PI/TC).

⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)".



«"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"»
«"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"»

« »

actividad o proceso encaminado a la conclusión de un producto negocial que dé respuesta a los distintos intereses de las partes. Considerando ello, se tiene como principios que rigen y sustentan la negociación colectiva como actividad o proceso a: (i) la negociación libre y voluntaria; (ii) la libertad para decidir el nivel de la negociación; y, (iii) la buena fe¹⁰.

2.11 Asimismo, sobre el principio a la negociación libre y voluntaria, el Tribunal Constitucional ha destacado lo siguiente:

“13. (...) En buena cuenta, el principio de la negociación libre y voluntaria incluye: a) la libertad para negociar, entendida como la libertad de elegir entre acudir o no a negociar y de negociar con una o con otra organización sindical, y b) la libertad para convenir, entendida como la libertad para ponerse o no de acuerdo durante la negociación.

Por dicha razón, puede concluirse que los convenios de la OIT sobre negociación colectiva no imponen la obligación formal de negociar o de obtener un acuerdo, ni obligan a los Estados a imponer coercitivamente la negociación colectiva; sin embargo, ello no debe entenderse como que los Estados tengan que abstenerse de adoptar medidas encaminadas a estimular y fomentar el desarrollo y la utilización de los mecanismos de la negociación colectiva que hayan establecido.”¹¹

2.12 En atención a ello, en el marco de una negociación libre y voluntaria, las partes negociales podrían excepcionalmente acordar la suspensión de ciertos actos y/o acciones que se estuvieran llevando a cabo durante el trato directo o la conciliación dentro de lo razonable y luego retomarlos para continuar con la negociación y culminar con la etapa que corresponda (esto podría llevar consigo que se extienda el plazo estipulado que se tiene para el trato directo o la conciliación); sin embargo, dicha suspensión no podría alterar el plazo máximo para la culminación del procedimiento de negociación colectiva¹² y bajo responsabilidad de las partes. Esto último responde a la autonomía relativa que rige la negociación colectiva en el sector público¹³, en virtud a la cual la voluntad de las partes no puede ser aplicada en términos absolutos, sino que encuentra límites en otros principios, como en el principio de previsión y provisión presupuestal¹⁴.

¹⁰ Fundamentos 8 y 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03561-2009-PA/TC, de fecha 17 de agosto de 2009.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03561-2009-PA/TC, de fecha 17 de agosto de 2009.

¹² Artículo 13 de la LNCSE:

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

(...)

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

(...)

d. De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que **debe concluir el 30 de junio** salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.

(...).”

Artículo 5 de los Lineamientos:

“Artículo 5.- Niveles de negociación colectiva

(...)

5.3. Los acuerdos a nivel centralizado y descentralizado deben ser alcanzados **hasta el 30 de junio** al MEF para la inclusión de sus implicancias económicas en la Ley de Presupuesto del Sector Público. En el supuesto que no se hubiese llegado a acuerdos económicos en el nivel centralizado, se podrá concluir el trato directo de las materias con incidencia económica en el nivel descentralizado **hasta el 15 de julio**.

(...).”

(Énfasis agregado)

¹³ Para mayor detalle sobre la “autonomía relativa”, nos remitimos al Informe Técnico N° 1217-2022-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5669198/5024374-informe-tecnico-1217-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016891>

¹⁴ Al que alude el literal d) del artículo 3 de la LNCSE:

“Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se rige por los siguientes principios:

(...)

d. Principio de previsión y provisión presupuestal: En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.”

Para mayor detalle, se recomienda revisar el Informe Técnico N° 1279-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6950931/5996439-informe-tecnico-n-001279-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1726593611>

MERGEFIELD \${GLOSA_PIE_1} * MERGEFORMAT «Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: » MERGEFIELD <https://cds.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> * MERGEFORMAT «https://cds.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR» MERGEFIELD »





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

MERGEFIELD \${DEPENDENCIA_TITULO}
* MERGEFORMAT «Gerencia de Políticas
de Gestión del Servicio Civil»

«"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"»

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

« »

III. Conclusiones

- 3.1 El procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado regulado por la LNCSE y los Lineamientos se compone por etapas secuenciales, plazos y reglas para su desarrollo, que deben ser observadas por las partes negociales; por lo que, una vez agotada una etapa y avanzada a la siguiente, no es posible retrotraer a la anterior. Ello, sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento de negociación colectiva es posible que las partes suscriban un convenio colectivo, lo que no implica que se haya retornado a la etapa de trato directo como tal.
- 3.2 Las partes negociales (representación sindical y empleadora) pueden establecer mecanismos para llevar a cabo el procedimiento de negociación colectiva siempre que estos se ciñan a lo regulado en el marco normativo vigente, es decir, se siga un procedimiento de negociación colectiva para arribar a un único producto negocial respecto de un mismo ámbito; caso contrario, se estaría incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos. En atención a ello, no resulta viable la suscripción de más de un producto negocial por el mismo ámbito de negociación y por el mismo periodo.
- 3.3 En el marco de una negociación libre y voluntaria, las partes negociales podrían excepcionalmente acordar la suspensión de ciertos actos y/o acciones que se estuvieran llevando a cabo durante el trato directo o la conciliación dentro de lo razonable y luego retomarlos para continuar con la negociación y culminar con la etapa que corresponda (esto podría llevar consigo que se extienda el plazo estipulado que se tiene para el trato directo o la conciliación); sin embargo, dicha suspensión no podría alterar el plazo máximo para la culminación del procedimiento de negociación colectiva y bajo responsabilidad de las partes.

Atentamente,

Firmado por

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

LESLY WINDY AYALA GONZALES

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

LUIS ENRIQUE QUIROZ ESLADO

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/lwag/leqe

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2024

Registro N° 0045197-2022

MERGEFIELD \${GLOSA_PIE_1} * MERGEFORMAT «Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: » MERGEFIELD <https://eod.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> * MERGEFORMAT «https://eod.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR» MERGEFIELD »

MERGEFIELD \${DIRECCION_LOCAL} * MERGEFORMAT «Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10 Jesús María, Lima», MERGEFIELD Jesús María, 15072 - Perú * MERGEFORMAT «Jesús María, 15072 - Perú»
Página PAGE *
Arabia *

info@servir.gob.pe

