



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

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

«Lima, »

«INFORME TECNICO N° -2024-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) Sobre la regla de exclusión de las materias negociables en los niveles de negociación colectiva
b) Sobre la duración de la conciliación en la negociación colectiva en el nivel descentralizado y la actuación del conciliador como mediador
c) Sobre el arbitraje en el procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado
d) Sobre la observancia del principio de previsión y provisión presupuestal y la garantía de viabilidad presupuestal de productos negociales que contienen cláusulas con incidencia económica
- Referencia : a) Oficio N° 000072-2022-SUNAFIL/GG/OG
b) Oficio N° 000135-2022-SUNAFIL/GG/OG

I. Objeto de la consulta

Mediante los documentos de la referencia, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR las siguientes consultas:

- a) En la negociación colectiva a nivel descentralizado, ¿se puede abordar en la conciliación temas que aún están siendo negociados a nivel centralizado o debe esperarse su culminación?
- b) ¿Cuál es el plazo máximo de duración de la etapa de conciliación en la negociación colectiva?
- c) En el caso que se le autorice al conciliador de hacer de mediador, ¿el conciliador tiene las mismas prerrogativas que el Tribunal Arbitral al momento de proponer fórmulas de solución, esto es, puede escoger propuestas de una u otra parte y eventualmente atenuar alguna de ellas cuando lo considere extremo o que excede el espacio fiscal? ¿El conciliador podría proponer concesiones distintas, adicionales o superiores a las solicitadas expresamente por la organización sindical?
- d) A nivel descentralizado, ¿hasta qué punto el conciliador (en el caso ambas partes le autoricen realizar el papel de mediador) puede eventualmente realizar propuestas respecto de las cláusulas con incidencia económica que no están siendo negociadas a nivel centralizado, cuando aún no ha concluido la negociación a nivel centralizado (considerar que

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



el resultado de lo negociado a nivel centralizado determinará el espacio fiscal definitivo con el que la entidad contará para financiar todas las cláusulas con incidencia económica)?

- e) De llegarse a un acuerdo en la conciliación respecto de algunas cláusulas, ¿podría suscribirse un Acta con dichos acuerdos y continuar el arbitraje respecto de los temas en los que no se ha alcanzado acuerdo, dentro del marco del espacio fiscal determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas o que dichos acuerdos puedan financiarse con recursos adicionales distintos al espacio fiscal?

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. 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.

Sobre la regla de exclusión de las materias negociables en los niveles de negociación colectiva

- 2.4 En relación a las materias comprendidas en la negociación colectiva, el artículo 4 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), y el numeral 6.1 del artículo 6 de los Lineamientos para la implementación de la LNCSE, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), establecen que son objeto de negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden: las remuneraciones, otras condiciones de trabajo con incidencia económica, las relaciones entre empleadores y servidores públicos, las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de servidores públicos, otras dispuestas por normas con rango de ley.
- 2.5 En ese sentido, en el nivel centralizado, se pueden negociar las materias reseñadas en el artículo 4 de la LNCSE y el numeral 6.1 del artículo 6 de los Lineamientos, siendo que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los servidores de las entidades públicas a las que hace mención el artículo 2 de la LNCSE. Por su parte, en el nivel descentralizado, se negocian las condiciones de trabajo y empleo que resulten de aplicación a los servidores públicos comprendidos dentro del respectivo ámbito, **con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado**.
- 2.6 En efecto, es importante resaltar que la articulación abordada en la LNCSE y en sus Lineamientos tiene una regla de exclusión de las materias negociables dentro de los niveles de negociación colectiva, siendo esta la que dispone sustraer del nivel descentralizado (en cualquiera de las etapas

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



del procedimiento de negociación colectiva) aquellas materias que hubieran sido pactadas a nivel centralizado, como serían -por ejemplo- los acuerdos relativos a incrementos remunerativos.

- 2.7 Por tanto, las entidades públicas deben enmarcar sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico, siguiendo los procedimientos previamente establecidos; de lo contrario, se vulneraría el principio de legalidad. La inobservancia a la regla de exclusión de materias entre los niveles de negociación colectiva conllevaría a incurrir en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, además de la determinación de responsabilidades, según sea el caso.

Sobre la duración de la conciliación en la negociación colectiva en el nivel descentralizado y la actuación del conciliador como mediador

- 2.8 El artículo 13 de la LNCSE establece el procedimiento de la negociación colectiva en el nivel descentralizado, el cual se compone por etapas secuenciales, plazos y reglas para su desarrollo, en tanto ello permite la suscripción de un producto negocial (convenio colectivo¹ o laudo arbitral). Así, regula que el proyecto de convenio colectivo debe presentarse en la entidad entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.
- 2.9 Respecto a la etapa de la conciliación, el literal c) del artículo 13 de la LNCSE establece como plazo máximo de duración 30 días² contados a partir de la terminación del trato directo. Cabe señalar que el literal d) del referido artículo establece que toda negociación colectiva descentralizada debe concluir al 30 de junio salvo que los servidores opten por la huelga; por su parte, el numeral 5.3 del artículo 5 de los Lineamientos dispone que en el supuesto que no se hubiese llegado a acuerdos económicos en el nivel centralizado, la negociación colectiva descentralizada respecto de materias con incidencia económica podrá concluir hasta el 15 de julio.
- 2.10 En esa línea, conforme a la LNCSE y los Lineamientos, tras un trato directo sin acuerdo, la conciliación se establece como la etapa siguiente en el procedimiento de negociación colectiva, la cual puede ser solicitada por cualquiera de las partes ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Corresponde a esta autoridad la designación de un conciliador, quien podrá actuar como mediador si ambas partes lo autorizan, debiendo presentar -en cuanto considere oportuno- una o más propuestas de solución que las partes pueden aceptar o rechazar³.

Desde luego, las propuestas de solución presentadas por el conciliador deben respetar el principio de previsión y provisión presupuestal, y la garantía de viabilidad presupuestal⁴; así como, el principio de competencia (materias no negociables)⁵.

- 2.11 Cabe resaltar que -en el marco del procedimiento de negociación colectiva en el sector estatal- no resulta viable que el conciliador que actúe como mediador⁶ adicione cláusulas distintas a las formuladas en el proyecto de convenio colectivo presentado dentro del plazo legal; ello, en tanto lo negociable es únicamente aquello que se enmarca dentro de dicho proyecto.

¹ El cual puede ser resultado del trato directo o de la conciliación.

² Nótese que SERVIR en el Informe Técnico N° 1484-2022-SERVIR-GPGSC (disponible en www.gob.pe/servir) señaló que el plazo establecido para la conciliación conforme a la LNCSE debe computarse en días hábiles contados a partir de la terminación del trato directo.

(<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5668876/5024060-informe-tecnico-1484-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016670>)

³ Artículo 27 de los Lineamientos.

⁴ Para mayor detalle, recomendamos 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>

⁵ Para mayor detalle, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1634-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7354699/6276277-informe-tecnico-n-001634-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1733938189>

⁶ Cuya actuación ha sido previamente autorizada por las partes.

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



No obstante, cabe la posibilidad de que el conciliador que actúe como mediador proponga la modificación al contenido de alguna cláusula a negociar sin que ello conlleve a cambiar su denominación ni desnaturalizar la esencia de la misma fuera del marco circunscrito por el proyecto de convenio colectivo presentado por la organización sindical respectiva dentro del plazo legal.

Sobre el arbitraje en el procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado

- 2.12 El literal d) del numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE y el artículo 31 de los Lineamientos establecen que, en caso no se llegue a acuerdo en la etapa de conciliación, dentro del desarrollo de la negociación colectiva, cualquiera de las partes de la relación negocial puede requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, etapa que debe concluir el 30 de junio de cada año, salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga.
- 2.13 En esa línea, el arbitraje es un mecanismo que tiene como finalidad resolver el conflicto que no fue superado en el desarrollo del trato directo, ni en la conciliación. En la LNCSE y sus Lineamientos se ha regulado el arbitraje en su modalidad de potestativo, por el que cualquiera de las partes negociales tiene la potestad de forzar a la otra a recurrir a la vía arbitral.
- 2.14 Como puede observarse, para habilitar la etapa del arbitraje en el procedimiento de negociación colectiva descentralizada⁷ se requiere que en el acta de conciliación se deje constancia de la falta de acuerdo de ambas partes negociales⁽⁸⁾⁽⁹⁾, no resultando posible que se haya concluido en un acuerdo parcial¹⁰. Nótese que la existencia de más de un producto negocial derivado de un solo procedimiento de negociación colectiva respecto de un mismo ámbito de negociación contraviene lo regulado por la LNCSE y sus Lineamientos, incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, sin perjuicio de la determinación de responsabilidades.

Sobre la observancia del principio de previsión y provisión presupuestal y la garantía de viabilidad presupuestal de productos negociales que contienen cláusulas con incidencia económica

- 2.15 Ahora bien, en el desarrollo de la negociación colectiva y la atención de materias negociables, las entidades sujetas a los alcances de la LNCSE deben observar el principio de previsión y provisión presupuestal al que alude el literal d) del artículo 3 de la LNCSE¹¹, así como la garantía de viabilidad presupuestal prevista en el artículo 10 de la LNCSE¹².

⁷ Y, a su vez, como consecuencia los servicios derivados de dicha etapa como son las designaciones del árbitro de parte y del presidente del tribunal arbitral por sorteo público a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo. Para mayor detalle, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1756-2024-SERVIR-GPGSC. Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7352778/6274839-informe-tecnico-n-001756-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1733927779>

⁸ La expresión "falta de acuerdo" no significa que no se hayan alcanzado consensos en ciertos puntos, sino que, como resultado final de la etapa respectiva, no se logró un producto negocial. De igual manera, "lograr un producto negocial" no implica que todos los puntos hayan sido consensuados; algunos temas pueden haber quedado sin acuerdo, pero esto no habilita el inicio de otras etapas del procedimiento de negociación colectiva. Es importante considerar que, en el marco de una negociación libre y voluntaria, el arribo de un acuerdo configura un proceso de concesiones de ambas partes, esto es, ganar en algunos puntos y ceder en otros, siempre que las condiciones lo permitan y no se contravengan principios o normas imperativas del marco normativo vigente al momento de su suscripción.

⁹ Sobre el acta de no acuerdo en la etapa de conciliación, nos remitimos a las características del acta de no acuerdo en la etapa de trato directo según lo expuesto en el Informe Técnico N° 944-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6638033/5771271-informe-tecnico-n-000944-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1720815905>

¹⁰ La suscripción de documentación anexa que contenga las cláusulas no abordadas, además de suscribir un producto negocial, no constituye un supuesto habilitante para iniciar la siguiente etapa en el procedimiento de negociación colectiva descentralizada, conforme a lo expuesto en el Informe Técnico N° 1750-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7352793/6274870-informe-tecnico-n-001750-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1733927873>

¹¹ "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."

¹² "Artículo 10. Facultades de la representación empleadora

La parte empleadora asegura, bajo responsabilidad, que en la negociación colectiva en el sector público, su representación garantiza la viabilidad presupuestal para la ejecución de los acuerdos adoptados."



- 2.16 En consecuencia, las reglas para llevar a cabo un procedimiento de negociación colectiva en el sector público están delimitadas por su respectiva normativa; y, el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones y otros beneficios tenga relación directa con el manejo del presupuesto del Estado, genera que se establezcan parámetros de mayor exigencia¹³.
- 2.17 En ese orden de ideas, los acuerdos de incidencia económica plasmados en el producto negocial previamente deben contar con la viabilidad presupuestal correspondiente (artículo 13 de los Lineamientos)¹⁴, es decir, se requiere contar previamente con el informe en el que conste la disponibilidad presupuestal de la entidad y el costo de la implementación del proyecto de convenio colectivo para financiar los compromisos de gasto que asuma la parte empleadora como consecuencia de la ejecución del producto negocial, a partir del primero de enero del año siguiente en que se celebró.
- 2.18 Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que el producto negocial suscrito en contravención de alguna de las disposiciones contenidas expresamente en la LNCSE y/o en los Lineamientos conllevaría a incurrir en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos.
- 2.19 Así, en caso se considere que un producto negocial adolece de un vicio de nulidad por contravenir a la LNCSE y/o sus Lineamientos, corresponderá impugnar dicho producto negocial a través de la vía jurisdiccional.
- 2.20 Finalmente, corresponderá a cada entidad efectuar el deslinde de responsabilidades ante un caso de manifiesta inobservancia de normas imperativas y tipificar el hecho materia de reproche conforme a las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario, sin perjuicio de otras responsabilidades imputables.
- ### III. Conclusiones
- 3.1 La articulación abordada en la LNCSE y en sus Lineamientos tiene una regla de exclusión de las materias negociables dentro de los niveles de negociación colectiva, siendo esta la que dispone sustraer del nivel descentralizado (en cualquiera de las etapas del procedimiento de negociación colectiva) aquellas materias que hubieran sido pactadas a nivel centralizado, como serían -por ejemplo- los acuerdos relativos a incrementos remunerativos.
- 3.2 El artículo 13 de la LNCSE establece el procedimiento de la negociación colectiva en el nivel descentralizado, el cual se compone por etapas secuenciales, plazos y reglas para su desarrollo, en tanto ello permite la suscripción de un producto negocial (convenio colectivo o laudo arbitral). Así, regula que el proyecto de convenio colectivo debe presentarse en la entidad entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año; asimismo, en cuanto a la etapa de la conciliación, se establece como plazo máximo de duración 30 días contados a partir de la terminación del trato directo.
- 3.3 En el marco del procedimiento de negociación colectiva en el sector estatal, no resulta viable que el conciliador que actúe como mediador adicione cláusulas distintas a las formuladas en el proyecto

¹³ En esa línea, el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento en la sentencia recaída en los Expedientes N°s 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (fundamentos 65 y 67).

¹⁴ En particular sobre los informes que detallan el costo de implementación de los proyectos de convenios colectivos y su disponibilidad presupuestal, en el que considere el espacio fiscal determinado en el Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

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

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

de convenio colectivo presentado dentro del plazo legal; ello, en tanto lo negociable es únicamente aquello que se enmarca dentro de dicho proyecto. No obstante, cabe la posibilidad de que el conciliador que actúe como mediador proponga la modificación al contenido de alguna cláusula a negociar sin que ello conlleve a cambiar su denominación ni desnaturalizar la esencia de la misma fuera del marco circunscrito por el proyecto de convenio colectivo presentado por la organización sindical respectiva dentro del plazo legal.

- 3.4 Para habilitar la etapa del arbitraje en el procedimiento de negociación colectiva descentralizada se requiere que en el acta de conciliación se deje constancia de la falta de acuerdo de ambas partes negociales, no resultando posible que se haya concluido en un acuerdo parcial. La existencia de más de un producto negocial derivado de un solo procedimiento de negociación colectiva respecto de un mismo ámbito de negociación contraviene lo regulado por la LNCSE y sus Lineamientos, incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, sin perjuicio de la determinación de responsabilidades.
- 3.5 En observancia al principio de previsión y provisión presupuestal, así como la garantía de viabilidad presupuestal, los acuerdos de incidencia económica plasmados en el producto negocial previamente deben contar con el informe en el que conste la disponibilidad presupuestal de la entidad y el costo de la implementación del proyecto de convenio colectivo para financiar los compromisos de gasto que asuma la parte empleadora como consecuencia de la ejecución del producto negocial.

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)

ESTEFANIA MURIEL DIEZ CANSECO CASTILLO

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/lwag/emdcc

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

Reg. N° 0020473-2022

SGD N° 2022-0012093

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