



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 negociación colectiva como derecho fundamental de configuración legal
b) Sobre la secuencialidad de etapas dentro del procedimiento de negociación colectiva y el único producto negocial

Referencia : Oficio N° 201-2022-GM/MDP

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital de Pangoa formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR las siguientes consultas:

- ¿Es posible que una entidad inicie más de un procedimiento de negociación colectiva con la misma organización sindical dentro del mismo periodo de presentación de proyecto de convenio colectivo (de noviembre a enero¹)? ¿Lo anterior sería factible en aplicación de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 008-2022-PCM?
- ¿Las entidades pueden suscribir más de un convenio colectivo dentro de un mismo periodo con la misma organización sindical?
- ¿Un procedimiento de negociación colectiva que se encuentra en la etapa de conciliación puede retrotraerse a la etapa de trato directo?

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

¹ En la consulta se refiere que en noviembre se presentó un proyecto de convenio colectivo por el cual se suscribió en diciembre del mismo año convenio colectivo; y, luego, en enero del año siguiente se presentó un nuevo proyecto de convenio colectivo.

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: ZJWQH3T



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 negociación colectiva como derecho fundamental de configuración legal

- 2.4 Conforme con el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Estado reconoce los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de huelga; siendo que, respecto a la negociación colectiva, se indica que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

Debe tenerse en cuenta que, en virtud a dicho artículo de la Constitución Política del Perú, la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

- 2.5 En dicho marco, el Tribunal Constitucional ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral; asimismo, que se trata de un derecho fundamental de configuración legal en la medida en que la delimitación o configuración de su contenido, las condiciones de su goce o ejercicio, así como las limitaciones o restricciones a las que este puede encontrarse sometido corresponde ser desarrollado mediante ley².
- 2.6 En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la negociación colectiva en el sector público es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal en tanto requiere que sea la ley la que establezca las instancias, las formas y los alcances de la negociación colectiva atendiendo a las particularidades organizativas, a las fuentes de sus recursos y las funciones que la Constitución Política del Perú asigna a las entidades públicas; ello determina que la negociación colectiva en el sector público no tiene por qué ser igual a la que se produce en el sector privado³.
- 2.7 Por lo expuesto, la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal, siendo la ley la que establece las condiciones para su ejercicio. Actualmente, se encuentra vigente la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal⁴ (en adelante, la LNCSE), norma que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales.

² Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 0025-2013-PI/TC y otros (Caso Ley del Servicio Civil), de fecha 26 de abril de 2016, f. 147.

Véase en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf>

³ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC y otros (Caso Ley de Presupuesto Público), de fecha 03 de septiembre de 2015, f. 53.

Véase en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>

⁴ Publicada el 02 de mayo de 2021.



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

- 2.8 En principio, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado regulado por la LNCSE y los Lineamientos para la implementación de la LNCSE, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, se compone por etapas secuenciales, por plazos (para la presentación de proyecto de convenio y culminación⁵, 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 colectivo⁶ o laudo arbitral).
- 2.9 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 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 tal⁷.
- 2.10 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 vigente⁸, 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 Lineamientos⁹. 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.

⁵ 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)

⁶ El cual puede ser resultado del trato directo o de la conciliación.

⁷ 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 oponga, 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."

⁸ 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>

⁹ "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."

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: ZJWQH3T



- 2.11 Lo anterior responde a la autonomía relativa que rige la negociación colectiva en el sector público¹⁰, 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 presupuestal¹¹, el principio de equilibrio presupuestario¹² y el principio de legalidad¹³.

III. Conclusiones

- 3.1 La negociación colectiva en el sector público es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal en tanto requiere que sea la ley la que establezca las instancias, las formas y los alcances de la negociación colectiva atendiendo a las particularidades organizativas, a las fuentes de sus recursos y las funciones que la Constitución Política del Perú asigna a las entidades públicas.
- 3.2 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.
- 3.3 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.

¹⁰ 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>

¹¹ 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>

¹² 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).

¹³ 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.

(...)".

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: ZJWQH3T



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"

- 3.4 En virtud a la autonomía relativa que rige la negociación colectiva en el sector público, 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 presupuestal, el principio de equilibrio presupuestario y el principio de legalidad.

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

BDRR/aabs/lwag

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

Reg. N° 2097-2022

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: ZJWQH3T