

Lima, 16 de septiembre de 2026

INFORME TECNICO N° 000286-2026-SERVIR-DPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
GERENTE (A) DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

De : **SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**
EJECUTIVO DE SOPORTE Y ORIENTACIÓN LEGAL
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Sobre la secuencialidad de etapas dentro del procedimiento de negociación colectiva y la naturaleza de los acuerdos adoptados.

Referencia : Oficio N° 00620-2026-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Jefe (E) de la Unidad de Administración Programa Subsectorial de Irrigaciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR lo siguiente:

- a) Si el instrumento suscrito en el marco del proceso de negociación colectiva, cuya denominación es "Convenio Colectivo", mantiene dicha naturaleza jurídica cuando los acuerdos han sido adoptados en la etapa de conciliación del procedimiento regulado por la Ley N.º 31188.
- b) Si los acuerdos adoptados en la etapa de conciliación, independientemente de la denominación del documento que los contenga, generan obligaciones exigibles para la entidad y los servidores en términos equivalentes a las de un convenio colectivo.
- c) Si la denominación formal del documento constituye un elemento determinante para efectos de establecer la validez, naturaleza jurídica o exigibilidad de los acuerdos derivados del proceso de negociación colectiva en el sector público.

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.

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: QINPKBZ

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 secuencialidad de etapas dentro del procedimiento de negociación colectiva y la naturaleza de los acuerdos adoptados

- 2.4 El numeral 2 del artículo 28¹ de la Constitución Política del Perú establece que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales, reconociendo fuerza vinculante a la convención colectiva en el ámbito de lo concertado. En concordancia con ello, el literal a) del artículo 3² de la Ley N.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), recoge el principio de autonomía colectiva, entendido como el respeto a la libertad de los representantes de los servidores y de las entidades públicas para regular sus relaciones colectivas mediante acuerdos con fuerza vinculante.
- 2.5 Asimismo, el numeral 13.2 del artículo 13³ de la LNCSE establece que la negociación colectiva en el nivel descentralizado contempla una estructura del procedimiento de negociación mediante etapas secuenciales o sucesivas. Así, luego de la presentación del proyecto de convenio colectivo, corresponde iniciar el trato directo; de no alcanzarse acuerdo en dicha etapa, las partes pueden recurrir a la conciliación y, si esta concluye sin acuerdo, cualquiera de ellas puede requerir el inicio del arbitraje potestativo, salvo que los servidores opten por ejercer el derecho de huelga.
- 2.6 Sobre esta materia, el Informe Técnico N.º 000710-2026-SERVIR-GPGSC⁴ (el cual recomendamos revisar para mayor detalle) ha señalado que el trato directo, la conciliación y el arbitraje constituyen etapas secuenciales que deben desarrollarse observando el orden, los presupuestos habilitantes y las demás reglas previstas en la LNCSE y en los Lineamientos para su implementación, aprobados por Decreto Supremo N.º 008-2022-PCM (en adelante, los Lineamientos). Asimismo, ha precisado que dicho procedimiento debe culminar con un único producto negocial dentro del

¹ **Artículo 28.-** El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (...)

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. (...)

² **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:

a. Principio de autonomía colectiva: 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**. (...)

³ **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.
- En el caso del literal anterior, los trabajadores pueden alternativamente declarar la huelga, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.

⁴ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

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: QINPKBZ

mismo ámbito y ciclo de negociación, sin que resulte jurídicamente admisible la división del procedimiento o la coexistencia de más de un producto negocial.

- 2.7 En atención a la etapa y a la forma de conclusión del procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado, la normativa distingue los siguientes productos negociales:

Etapa	Forma de conclusión	Base normativa
Trato directo	Convenio colectivo	Numeral 22.1 del artículo 22 de los Lineamientos
Conciliación	Acta de conciliación que contiene los acuerdos adoptados	Artículo 28 de los Lineamientos
Arbitraje	Laudo arbitral	Artículo 19 de la LNCSE y artículos 38 y 39 de los Lineamientos

- 2.8 Como se aprecia del cuadro anterior, la normativa vincula ordinariamente cada producto negocial con la etapa en la que se alcanza la solución del conflicto: el trato directo concluye con la suscripción de un convenio colectivo; los acuerdos alcanzados durante la conciliación se formalizan mediante el acta correspondiente; y el procedimiento arbitral culmina con la emisión de un laudo. Estos productos son finales y excluyentes, pues cualquiera de ellos puede poner término al procedimiento respecto de un mismo ámbito y ciclo negocial.

- 2.9 Por otro lado, en la conclusión 3.2 del Informe Técnico N.º 002101-2024-SERVIR-GPGSC⁵, se ha establecido que las partes pueden suscribir un convenio colectivo en cualquier momento del procedimiento, sin que ello implique retornar a la etapa de trato directo. Por consiguiente, la sola circunstancia de que el procedimiento se encuentre en la etapa de conciliación al momento de suscribirse un documento no determina, por sí misma, la clase de producto negocial alcanzado por las partes. Para efectuar dicha calificación debe identificarse si los acuerdos fueron adoptados y formalizados dentro de la actuación conciliatoria o si, mientras esta etapa se encontraba abierta, las partes arribaron autónomamente a un convenio colectivo.

- 2.10 Respecto del primer supuesto, el artículo 28 de los Lineamientos⁶ dispone expresamente que los acuerdos adoptados durante el procedimiento de conciliación son formalizados mediante la respectiva acta de conciliación, la cual posee la misma naturaleza y surte idénticos efectos que los convenios colectivos adoptados en trato directo. De este modo, la normativa reconoce una diferencia en cuanto a la denominación del instrumento mediante el cual se formaliza el acuerdo en la etapa de conciliación, pero establece una equivalencia respecto de su naturaleza jurídica y de los efectos que produce.

- 2.11 En consecuencia, el acta de conciliación que contiene acuerdos no constituye una mera constancia del desarrollo o de la conclusión de dicha etapa. Se trata de un producto negocial emanado de la autonomía colectiva, dado que el conciliador no sustituye la voluntad de las partes ni resuelve el

⁵ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

⁶ Artículo 28.- Efectos de la conciliación

Los acuerdos adoptados durante este proceso son formalizados a través de la respectiva Acta de conciliación, la cual posee la misma naturaleza y surte idénticos efectos que los convenios colectivos adoptados en trato directo.

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: QINPKBZ

conflicto, sino que promueve su acercamiento para que sean estas quienes adopten los acuerdos destinados a solucionarlo.

- 2.12 Esta conclusión resulta concordante con lo desarrollado por Javier Neves Mujica⁷, quien sostiene que el convenio colectivo constituye una fuente del derecho del trabajo derivada de la autonomía colectiva. El citado autor distingue entre la intervención de un tercero no dirimente, como ocurre en la conciliación, en la que el acuerdo continúa siendo adoptado por las partes, y la intervención de un tercero dirimente, propia del arbitraje, en la que la solución del conflicto se plasma en un laudo arbitral. Desde una perspectiva material, por tanto, el acuerdo alcanzado en conciliación conserva la naturaleza de producto de la autonomía colectiva.
- 2.13 Asimismo, la doctrina reconoce en el convenio colectivo una parte normativa, una parte obligacional y una parte delimitadora⁸. Las cláusulas normativas regulan derechos y obligaciones aplicables a los servidores comprendidos; las obligacionales generan compromisos para los sujetos colectivos que adoptaron el acuerdo; y las delimitadoras determinan, entre otros aspectos, su ámbito personal, material y temporal. Dado que el artículo 28 de los Lineamientos atribuye al acta de conciliación la misma naturaleza que al convenio colectivo, los acuerdos contenidos en aquella pueden desplegar estos mismos tipos de efectos, según el contenido de sus cláusulas.
- 2.14 En cuanto a su obligatoriedad, el artículo 17⁹ de la LNCSE establece que el convenio colectivo tiene fuerza de ley y carácter vinculante para las partes que lo adoptaron, las personas en cuyo nombre se celebró, aquellas a quienes resulte aplicable y los servidores que se incorporen posteriormente dentro de su ámbito. A su vez, el artículo 29¹⁰ de los Lineamientos precisa que dicho producto no puede ser modificado unilateralmente y que los contratos de los servidores comprendidos quedan adaptados automáticamente a sus disposiciones. Esta fuerza vinculante expresa el carácter obligatorio del acuerdo dentro del ámbito de lo concertado.
- 2.15 En esa línea, SERVIR en sendos el Informes Técnicos (por ejemplo, en el reciente Informe Técnico N.º 000352-2026-SERVIR-GPGSC¹¹) ha precisado que los acuerdos contenidos en los productos negociales deben cumplirse en sus propios términos y que, en respeto de la autonomía colectiva, las partes no pueden modificarlos ni negarse unilateralmente a su cumplimiento. Siendo que el acta de conciliación posee, por mandato del artículo 28 de los Lineamientos, la misma naturaleza y surte idénticos efectos que el convenio colectivo adoptado en trato directo, los acuerdos contenidos en aquella también revisten fuerza vinculante.
- 2.16 No obstante, la fuerza vinculante no determina que todo acuerdo pueda ser ejecutado al margen de las condiciones previstas en el propio producto negocial o de las disposiciones imperativas

⁷ Neves Mujica, J. (2018). Introducción al derecho del trabajo (4.ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Págs. 88-89.

⁸ Ídem.

⁹ **Artículo 17.- Convenio colectivo**

El convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva. Tiene las siguientes características:

17.1 Tiene fuerza de ley y es vinculante para las partes que lo adoptaron. Obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito. (...)

¹⁰ **Artículo 29.- Características del convenio colectivo**

En congruencia con lo señalado por el artículo 17 de la Ley, el convenio colectivo ostenta las siguientes características:

a) **Fuerza vinculante:** El convenio colectivo tiene fuerza de ley, no puede ser modificado de manera unilateral por las partes, y vincula a las partes que lo suscriben. Surte efectos y obliga a las personas en cuyo nombre se celebró, así como respecto de aquellas a quienes sea aplicable. (...)

¹¹ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

aplicables. Su cumplimiento debe efectuarse atendiendo a los términos pactados, al ámbito de aplicación, a la vigencia y temporalidad de sus cláusulas, a los requisitos establecidos para acceder a los beneficios y, cuando corresponda, a las reglas de previsión, provisión y disponibilidad presupuestaria previstas en el marco normativo vigente.

- 2.17 Por otro lado, la denominación asignada al documento no constituye, de manera aislada, el elemento determinante de su naturaleza jurídica. Es decir, la calificación del producto negocial debe realizarse considerando conjuntamente la forma en que se alcanzaron los acuerdos; es decir, la etapa y actuación en la que fueron adoptados, conforme a lo previsto en la LNCSE y en los Lineamientos. Así, si bien el artículo 28 de los Lineamientos establece que los acuerdos adoptados durante la conciliación deben formalizarse mediante la respectiva acta; no obstante, una denominación inexacta no resulta, por sí sola, suficiente para transformar la naturaleza del acuerdo o privarlo de sus efectos.
- 2.18 En atención a las consultas formuladas en los literales a), b) y c), corresponde señalar, en términos generales, que cuando los acuerdos son adoptados y formalizados dentro del procedimiento conciliatorio, el producto previsto por el artículo 28 de los Lineamientos es el acta de conciliación, con independencia de la denominación que las partes hubieran colocado al documento. Sin embargo, dicha acta posee la misma naturaleza y surte idénticos efectos que el convenio colectivo adoptado en trato directo; por consiguiente, sus acuerdos tienen fuerza vinculante y generan obligaciones para las partes y los servidores comprendidos, en los términos, condiciones y límites establecidos en el propio producto negocial y en el marco normativo vigente.
- 2.19 Finalmente, corresponde a cada entidad identificar la calificación del producto negocial atendiendo a las circunstancias de su formación y a la documentación que integra el respectivo procedimiento. En ese sentido, no corresponde a SERVIR, a través de una opinión técnica, determinar la validez o naturaleza de un instrumento concreto, calificar las actuaciones realizadas en un procedimiento particular, ni revisar o dejar sin efecto los pronunciamientos emitidos por otras entidades en el ámbito de sus competencias

III. Conclusiones

- 3.1 El procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado se desarrolla mediante etapas sucesivas y debe culminar con un único producto negocial. Cuando las partes alcanzan un acuerdo en el trato directo, este se formaliza mediante un convenio colectivo; si los acuerdos son adoptados durante el procedimiento de conciliación, se formalizan mediante la respectiva acta de conciliación; y, cuando el conflicto es sometido a arbitraje, este culmina con la emisión de un laudo arbitral. Ello, sin perjuicio de que las partes puedan suscribir un convenio colectivo en cualquier momento del procedimiento, sin que esto implique retornar a la etapa de trato directo.
- 3.2 De conformidad con el artículo 28 de los Lineamientos, el acta de conciliación que contiene los acuerdos adoptados durante dicha etapa posee la misma naturaleza y surte idénticos efectos que el convenio colectivo adoptado en trato directo. Por consiguiente, sus acuerdos tienen fuerza vinculante y deben cumplirse en sus propios términos, atendiendo a su ámbito de aplicación,

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: QINPKBZ

vigencia, condiciones pactadas y a las demás disposiciones imperativas previstas en el marco normativo vigente.

- 3.3 La denominación asignada al documento no constituye, por sí sola, un elemento determinante para establecer la naturaleza jurídica o exigibilidad de los acuerdos que contiene. Su calificación debe efectuarse considerando la forma en que se alcanzaron los acuerdos; es decir, la etapa y actuación en la que fueron adoptados, conforme a lo previsto en la LNCSE y en los Lineamientos. En ese sentido, no corresponde a SERVIR determinar la validez o naturaleza de un instrumento concreto, calificar las actuaciones realizadas en un procedimiento particular, ni revisar o dejar sin efecto los pronunciamientos emitidos por otras entidades en el ámbito de sus competencias.

Atentamente,

Firmado por

SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

EDUARDO ALEXANDER CHUQUIPOMA ANGELES

Analista Jurídico II

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/ijc/eaca
Reg. N° 0033783-2026

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: QINPKBZ