



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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 17 de junio de 2025

INFORME TECNICO N° 001191-2025-SERVIR-GPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre el Acta de No Acuerdo y la habilitación de la etapa de conciliación en la negociación colectiva en el nivel descentralizado

Referencia : Oficio N° 051-2025-CONFETEP-P

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú – CONFETEP consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR si corresponde proseguir la etapa de negociación colectiva, posterior al cierre de la etapa de trato directo, habiéndose acordado mediante la voluntad de las partes algunas cláusulas del proyecto de convenio colectivo.

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.

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: HLLL5G0

Sobre el Acta de No Acuerdo y la habilitación de la etapa de conciliación en la negociación colectiva en el nivel descentralizado

- 2.4 Al respecto, efectivamente, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión a través del Informe Técnico N° 000944-2024-SERVIR-GPGSC¹ (disponible en www.gob.pe/servir), en el que se concluyó lo siguiente:

"(...)

3.1 Conforme a lo establecido en el numeral 22.2 del artículo 22 de los Lineamientos [Lineamientos para la implementación de la LNCSE, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM], cuando no se alcance un consenso sobre la negociación de las cláusulas propuestas por la parte sindical, se firmará un acta de no acuerdo, reflejando la falta de acuerdo entre la Representación Sindical y la Representación Empleadora dejando constancia de las posiciones expuestas, dicho documento se formaliza por escrito en tres (3) ejemplares y se distribuye a la representación sindical, representación empleadora y a SERVIR.

3.2 Cuando no se llega a un consenso en la etapa de trato directo de un procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado, cualquiera de las partes podrá presentar la solicitud para el inicio de la conciliación ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, la cual debe estar acompañada del acta de no acuerdo, documento que debe cumplir con las características desarrolladas en el numeral 2.8 del presente informe técnico; caso contrario, no se podrá iniciar ni desarrollar la etapa de conciliación.

3.3 Un acta de sesión de la Comisión Negociadora que no cumple con las características del acta de no acuerdo antes señaladas no podría habilitar el inicio de la etapa de la conciliación, ello de acuerdo con el artículo 25 de los Lineamientos. En el supuesto que ello ocurriera, se estaría dividiendo al procedimiento de negociación colectiva, lo cual daría lugar a más de un producto negocial respecto de un mismo ámbito (por ejemplo, servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057 de una entidad), lo cual contraviene lo regulado por la LNCSE [Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal] y sus Lineamientos, incurriendo en el supuesto de nulidad señalado previsto en el artículo 30 de los Lineamientos.

(...)".

[Subrayado agregado]

- 2.5 Igualmente, corresponde remitirnos al Informe Técnico N° 000260-2025-SERVIR-GPGSC² (disponible en www.gob.pe/servir), en cuyo contenido se desarrolló lo siguiente:

"(...)

¹ Véase en:

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

² Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7762250/6558551-informe-tecnico-000260-2025-servir-gpgsc.pdf?v=1741803957>

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: HLL5G0

- 2.6 Ahora bien, en cuanto a la “etapa de conciliación”, la LNCSE y sus Lineamientos establecen dos supuestos para agotar el trato directo y, en consecuencia, habilitar el inicio de la etapa de conciliación ante la Autoridad Administrativa de Trabajo:

Supuestos	Base legal	Descripción	¿Cómo se acredita?
Acta de no acuerdo	Literal c) del inciso 13.2 del artículo 13 de la LNCSE	El acta de no acuerdo refleja la falta de acuerdo entre la representación sindical y la representación empleadora, <u>dejando constancia de las posiciones expuestas</u> . No constituye acta de no acuerdo: el acta de acuerdo parcial o la documentación que se considere anexar al convenio colectivo (por ejemplo, conteniendo las cláusulas no abordadas).	Con la presentación del acta de no acuerdo, elaborada por el Secretario Técnico bajo responsabilidad.

(...)”.

- 2.6 De lo antes reseñado, se puede concluir que **todo procedimiento de negociación colectiva debe culminar con la emisión de un único producto negocial, ya sea un convenio colectivo, acta de conciliación o un laudo arbitral**. Ello obedece a que, conforme a lo establecido por la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), y los Lineamientos para la implementación de la LNCSE, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), no es posible fraccionar el procedimiento ni permitir la coexistencia de más de un producto negocial dentro de un mismo ámbito y ciclo de negociación.
- 2.7 En ese sentido, de acuerdo con los Lineamientos, en caso de que no se alcance un consenso para la suscripción de un convenio colectivo durante la etapa de trato directo, este concluirá con un Acta de No Acuerdo en la que conste las posiciones expuestas sobre las peticiones del proyecto de Convenio Colectivo. El Acta de No Acuerdo refleja, evidentemente, la falta de acuerdo entre la representación sindical (que puede comprender a una o más organizaciones sindicales) y la parte empleadora sobre las cláusulas que debe contener el convenio colectivo, misma que resulta insalvable y determina la no suscripción del producto negocial en trato directo.
- 2.8 A mayor abundamiento sobre este punto, es importante precisar que, en el marco del trato directo, la representación del empleador y la representación sindical negocian los términos del producto negocial sobre la base de lo solicitado por el sindicato en su proyecto de convenio (Pliego de reclamos). Así pues, fruto de dicha negociación puede existir tanto puntos de

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: HLL5G0

coincidencia – esto es, cláusulas sobre las que se alcanza consenso – como aspectos de discordia, es decir, cláusulas respecto de las cuales no se logra acuerdo.

- 2.9 En ese contexto, es necesario tener presente que una negociación involucra -por su propia naturaleza- tanto exigencias como concesiones, siendo el producto final de la misma una amalgama de las posiciones de ambas partes; esto pues, en el caso de la negociación colectiva (específicamente, en el trato directo y la conciliación), supone que en el producto negocial (convenio colectivo y acta de conciliación) se incorporarán las cláusulas sobre las que hubo acuerdo, y no deberían encontrarse aquellas sobre las que no hubo acuerdo³, siendo todo ello la expresión de la autonomía colectiva bajo la que se rige la negociación.
- 2.10 Así pues, la suscripción del convenio colectivo sin incorporar -o excluyendo expresamente- algunas cláusulas contenidas en el proyecto original presentado por la representación sindical, constituye una manifestación de la voluntad colectiva de dar preferencia a determinados extremos del proyecto, dimitiendo a la exigencia de otros en favor de la obtención del producto negocial en trato directo, siendo dicha mecánica una expresión misma del proceso negocial (ofertas y contraofertas, exigencias y concesiones).
- 2.11 En ese marco, debe entenderse que la negociación en el marco del trato directo -entendida propiamente- no se agota en la formulación de requerimientos que deben ser atendidos en todos sus términos por parte de la entidad, puesto que esta última, en base a la evaluación correspondiente sobre las posibilidades legales, presupuestales y operativas, puede, o bien acceder al otorgamiento de los requerimientos en su totalidad, o expresar su negativa al otorgamiento de alguno de estos por considerarlos inviables.
- 2.12 En este segundo supuesto⁴, si luego de las negociaciones la representación sindical se encuentra de acuerdo con la propuesta de la entidad de otorgar parte de los requerimientos realizados y no otorgar otros por resultar inviables, nada impide que, en estricta observancia del principio de autonomía colectiva, se pueda suscribir el convenio colectivo en dichos términos; sin embargo, ello no habilita a la representación sindical a continuar el procedimiento de negociación respecto de los extremos no concedidos, puesto que, como se reitera, con la suscripción del convenio colectivo ya ha manifestado su voluntad de desistir de la exigencia de estos extremos, teniendo en cuenta que solo es posible la obtención de un producto negocial por procedimiento de negociación.

Sin perjuicio de ello, en caso la representación sindical considere que no resulta conveniente la suscripción del convenio colectivo, y dado que no se ha alcanzado un consenso con la entidad empleadora, el trato directo podrá concluir con la emisión de un acta de no acuerdo⁵, lo que habilita a la representación sindical a recurrir al mecanismo de la conciliación.

En caso se hubiera incluido las cláusulas que no se llegó a un acuerdo, éstas serán referenciales y no tendrán ningún efecto jurídico que vincule alguna obligación entre las partes.

⁴ De negativa a algunos extremos del proyecto de convenio.

⁵ De acuerdo con lo previsto en numeral 22.2 del artículo 22 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.

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: HLLL5G0



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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

2.13 Dicho en otros términos, el trato directo no podría concluir simultáneamente con un convenio colectivo sobre los extremos en los que hubo acuerdo y un acta de no acuerdo sobre los extremos en discordia, pues ello no solo es incongruente con la naturaleza misma de la negociación (exigencias y concesiones), sino que, además, y más importante, supone una vulneración del procedimiento descrito en el artículo 22 de los Lineamientos⁶, el cual establece que el trato directo debe concluir exclusivamente con uno de los dos instrumentos: un convenio colectivo o un acta de no acuerdo.

2.14 Así, de la dinámica de negociación **en trato directo solo es posible obtener uno de dos documentos:**

- i) **Un convenio colectivo;** producto del consenso de la representación sindical y la representación empleadora donde se recoge aquellas cláusulas respecto a las que se llegó a un acuerdo entre las partes, en cuyo caso se entiende la dimisión a la exigencia de los extremos de aquellas cláusulas no incorporadas por no llegar a consenso sobre las mismas;
- ii) **Un acta de no acuerdo;** en caso no se llegue a consenso sobre el contenido total o parcial del proyecto de convenio colectivo (Pliego de reclamos). Este documento puede contener, a modo de referencia, la precisión de las cláusulas sobre las que hubo consenso y aquellas sobre las que no, reflejándose así una diferencia de posiciones que imposibilitó llegar a un acuerdo sobre el contenido del convenio colectivo en trato directo. Esta circunstancia determina el cierre de dicha etapa con la suscripción del acta de no acuerdo.

Sin perjuicio de ello, es importante resaltar que esta acta de no acuerdo tiene como único efecto jurídico el habilitar a las partes al inicio de la etapa de conciliación. Así pues, aun cuando el **acta de no acuerdo** contenga -a modo meramente descriptivo- la indicación de las cláusulas sobre los que sí hubo consenso, esta precisión no resulta vinculante, ya que este instrumento no es el producto negocial a obtenerse en trato directo (convenio colectivo), sino que, dicha precisión -conjuntamente con la indicación de las cláusulas sobre las que no hubo acuerdo- sirve únicamente a modo de explicación de las razones subyacentes a la suscripción del acta de no acuerdo.

2.15 Cabe precisar que no resulta posible la suscripción simultánea de un convenio colectivo y un acta de no acuerdo. En efecto, la suscripción de un convenio colectivo implica la culminación del procedimiento y, por tanto, impide que la representación sindical active la etapa de conciliación respecto de los extremos no consensuados. Esta incompatibilidad se encuentra respaldada por el artículo 17 de la LNCSE, que establece: **"El convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva. (...)"**, así como por el artículo 22 de los

⁶ Ley N° 31188, Ley de Negociación colectiva en el Sector Estatal

"Artículo 22.- Cierre del trato directo, convenio colectivo o acta de no acuerdo"

22.1. El trato directo concluye con la suscripción de un convenio colectivo entre la Representación Empleadora y la Representación Sindical.

22.2. En caso de no haberse llegado a consenso, el trato directo concluye mediante un acta de no acuerdo en la que conste las posiciones expuestas sobre las peticiones del 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: HLLL5G0



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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lineamientos, según el cual **el trato directo concluye con la obtención de uno solo de los dos instrumentos posibles: un convenio colectivo o un acta de no acuerdo, dependiendo de si se alcanza o no un consenso.**

Asimismo, la obtención simultánea de los instrumentos antes descritos (es decir, un convenio y un acta de no acuerdo) permitiría de forma indebida, que, producto de la conciliación o pronunciamiento del Tribunal Arbitral sobre los extremos no acordados, se pudiera obtener un segundo producto negocial dentro del mismo procedimiento. Ello daría lugar a la coexistencia de un convenio colectivo suscrito en trato directo y otro obtenido en conciliación (formalizado en el acta de conciliación) o de un laudo arbitral, lo cual evidentemente trasgrede las normas antes mencionadas.

- 2.16 Finalmente, es necesario precisar que las actas que puedan elaborarse en cada sesión del trato directo, conforme a lo previsto en el numeral 16.2 del artículo 16 de los Lineamientos, si bien pueden reflejar, entre otros aspectos, los acuerdos parciales alcanzados por las partes sobre puntos determinados del pliego. No obstante, dichos instrumentos carecen de efectos vinculantes, y no son equiparables a un convenio colectivo (el cual es el único producto negocial resultante del trato directo).
- 2.17 Por consiguiente, la división del procedimiento o la duplicidad de productos negociales resultan jurídicamente inadmisibles. Cualquier actuación en contrario contraviene el marco normativo vigente, incurriendo de ese modo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, sin perjuicio de la determinación de responsabilidades.

III. Conclusiones

- 3.1 La negociación colectiva debe culminar con la emisión de un único producto negocial, ya sea un convenio colectivo, acta de conciliación o un laudo arbitral. Ello obedece a que no es posible fraccionar el procedimiento ni permitir la coexistencia de más de un producto negocial dentro de un mismo ámbito de negociación.
- 3.2 En caso de que no se alcance un consenso para la suscripción de un convenio colectivo durante la etapa de trato directo, este concluirá con un "Acta de No Acuerdo" en la que conste las posiciones expuestas sobre las peticiones del proyecto de Convenio Colectivo. El "Acta de No Acuerdo" refleja la falta de acuerdo entre la representación sindical (que puede comprender a una o más organizaciones sindicales) y la parte empleadora sobre las cláusulas que debe contener el convenio colectivo, misma que resulta insalvable y determina la no suscripción del producto negocial en trato directo.
- 3.3 Sin perjuicio de lo anterior, el "Acta de No Acuerdo" puede contener, a modo de referencia, la precisión de las cláusulas sobre las que hubo consenso y aquellas sobre las que no, habiéndose llegado por tanto a una diferencia de posiciones que imposibilitó el arribar a un acuerdo sobre el contenido del convenio colectivo en trato directo y que determinó su cierre precisamente con la suscripción del acta de no acuerdo.

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: HLLL5G0



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 de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- 3.4 De acuerdo con el artículo 17 de la LNCSE el convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva, por lo tanto, una vez suscrito este culmina el procedimiento de negociación. Por su parte, el acta de no acuerdo tiene como único efecto jurídico el habilitar a las partes al inicio de la etapa de conciliación, aún cuando en su contenido se hubiera indicado a modo descriptivo las cláusulas sobre las que hubiera existido consenso, estas no son de carácter vinculante, pues dicho efecto lo ostenta únicamente el producto negocial (convenio colectivo, acta de conciliación o laudo arbitral).
- 3.5 La división del procedimiento o la duplicidad de productos negociales resultan jurídicamente inadmisibles. Cualquier actuación en contrario contraviene el marco normativo vigente, incurriendo de ese modo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, sin perjuicio de la determinación de responsabilidades.

Atentamente,

Firmado por

SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

CARLOS RICARDO TATAJE OCHANTE

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

WINSTON LUIS GARCÍA MENDOZA

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/crto/wlgn

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2025

Reg. N° 32231-2025

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: HLLL5G0

