



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



Tesis

**Los pactos colectivos y su relación con la eficiencia funcional de los
servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque, 2024**

Autora

Bach. Castro Acha Diana Isabel Samantha

Asesor

Dr. Mondoñedo Valle, Amador Nicolas

Para optar el título profesional de Abogada

Fecha de sustentación: 03 de agosto del 2026

Lambayeque, 2026

Tesis titulada: “Los pactos colectivos y su relación con la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque, 2024”
presentada para optar el título profesional de Abogada por:



Bach. Castro Acha Diana Isabel Smantha

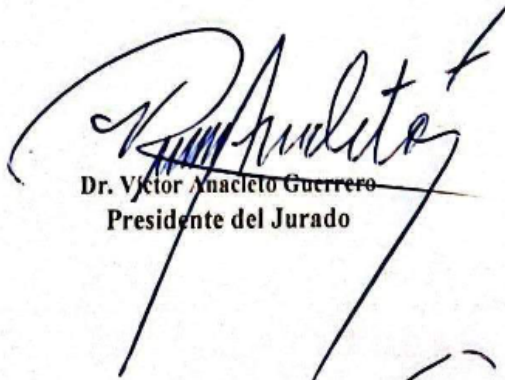
Autora



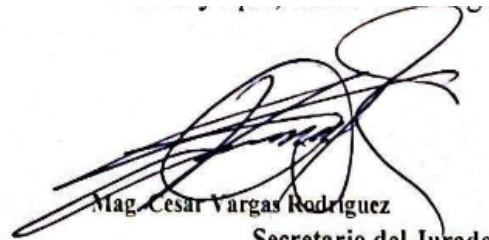
Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle

Asesor

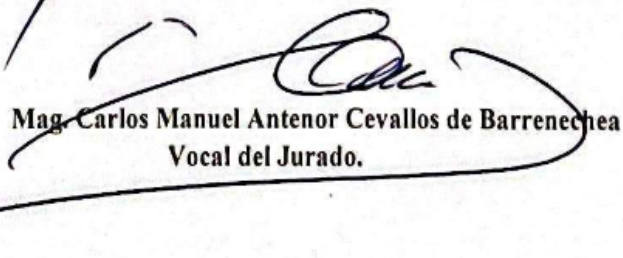
Aprobada por:



Dr. Víctor Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado



Mag. César Vargas Rodríguez
Secretario del Jurado



Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea
Vocal del Jurado.

Dedicatoria

Dedico este trabajo, en primer lugar, a Dios, por haberme concedido la vida, la salud y la fortaleza necesarias para perseverar en cada etapa de mi formación profesional. A mi mamá Sara, cuyo apoyo constante, palabras de aliento y ejemplo de esfuerzo han sido un pilar fundamental en mi camino académico y personal. Asimismo, dedico este logro a mi familia y, de manera especial, a mi hermanito, por su cariño y motivación silenciosa, que me impulsaron a no rendirme y a seguir adelante aun en los momentos más difíciles.

Agradecimiento

Agradezco profundamente a Dios por guiar mis pasos y brindarme la salud, la fortaleza y la sabiduría necesarias para culminar este importante objetivo académico. Mi sincero agradecimiento a mi mamá Sara, por su apoyo incondicional, su confianza permanente y su presencia constante, que fueron determinantes para alcanzar esta meta. De igual manera, expreso mi gratitud a mi familia, por su amor, comprensión y acompañamiento durante todo este proceso, convirtiéndose en mi principal fuente de motivación.

Asimismo, agradezco a mis docentes, por los conocimientos impartidos, la orientación académica y el compromiso demostrado en mi formación profesional; y a mis compañeros de estudio, por el apoyo mutuo, la colaboración y las experiencias compartidas a lo largo de esta etapa universitaria.

Finalmente, me reconozco el esfuerzo, la constancia y la disciplina demostrados a lo largo de este trayecto, superando dificultades y desafíos personales y académicos, lo cual hizo posible la culminación de este trabajo y el logro de una meta largamente anhelada.



ACTA DE SUSTENTACIÓN

ACTA DE SUSTENTACIÓN PRESENCIAL N° 81 – 2026 -UI-FDCP

Sustentación para optar el Título de profesional de ABOGADA de: **Diana Isabel Samantha Castro Acha.**

Siendo las 4:00 p. m. del día lunes 03 de agosto del 2026 se reunieron en el Sala de simulación de audiencias de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional “Pedro Ruiz Gallo”, los miembros del jurado evaluador de la tesis titulada: **“LOS PACTOS COLECTIVOS Y SU RELACIÓN CON LA EFICIENCIA FUNCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE LAMBAYEQUE, 2024”.**, designados por Resolución N° 565-2024-FDCP-VIRTUAL de fecha 25 de setiembre del 2024, con la finalidad Evaluar y Calificar la sustentación de la tesis antes mencionada, por parte de los Señores Catedráticos:

PRESIDENTE : Dr. Víctor Anacleto Guerrero.

SECRETARIO : Mag. Cesar Vargas Rodríguez.

VOCAL : Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea

La tesis fue asesorada por Dr. Amador Nicolas Mondoñedo Valle, nombrado por Resolución N° 565-2024-FDCP-VIRTUAL de fecha 25 de setiembre del 2024.

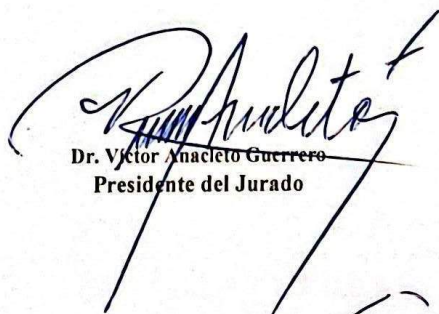
El acto de sustentación fue autorizado por Resolución 521-2026-FDCP-VIRTUAL de fecha 22 de julio del 2026.

La tesis fue presentada y sustentada por la bachiller **Diana Isabel Samantha Castro Acha** y tuvo una duración de 30 minutos. Después de la sustentación y absueltas las preguntas y observaciones de los miembros del jurado; se procedió a la calificación respectiva, obteniendo el siguiente resultado: **APROBADA** con la nota de **16 (Dieciséis)** en la escala vigesimal, mención de **Bueno**.

Por lo que queda **APTA** para obtener el Título Profesional de ABOGADA, de acuerdo con la Ley Universitaria 30220 y la normatividad vigente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, y la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

Siendo las **5. : 20 p.m.**, del mismo día, se da por concluido el acto académico tomando la juramentación respectiva y suscribiendo el Acta los miembros del jurado.

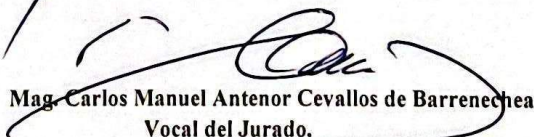
Lambayeque, lunes 03 de agosto del 2026



Dr. Víctor Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado



Mag. Cesar Vargas Rodríguez
Secretario del Jurado



Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea
Vocal del Jurado.

CONSTANCIA DE VERIFICACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, Dr. Amador Nicolas Mondoñedo Valle usuario revisor de: Tesis

Trabajo de Suficiencia Profesional ☐

Trabajo Académico ☒

Titulado LOS PACTOS COLECTIVOS Y SU RELACIÓN CON LA EFICIENCIA FUNCIONAL DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE LAMBAYEQUE, 2024

Cuyo(s) autor(es) es(son): Castro Acha Diana Isabel Samantha

DNI: 72527041, declaro que la evaluación realizada por el Programa informático, ha arrojado un porcentaje de similitud 11%, verificables en el Resumen del Reporte Automatizado de similitudes que se acompaña.

El(La/Los/Las) suscrito(a/s/as) analizó y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas dentro del porcentaje de similitud permitido no constituyen plagio y que el documento cumple con la integridad científica y con las normas para el uso de citas y referencias establecidas en los protocolos respectivos.

Se cumple con adjuntar el Recibo Digital a efectos de la trazabilidad respectiva del proceso.

Lambayeque, 19 de enero del 2026



Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle
DNI°: 29270773
ASESOR

Defina la modalidad con [X]

Adjuntar

- *Reporte Automatizado de similitudes*
- *Recibo Digital*

Los pactos colectivos y su relación con la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque, 2024

INFORME DE ORIGINALIDAD

11%	10%	4%	4%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.unprg.edu.pe	2%
	Fuente de Internet	
2	repositorio.autonoma.edu.pe	2%
	Fuente de Internet	
3	hdl.handle.net	1%
	Fuente de Internet	
4	repositorio.upp.edu.pe	1%
	Fuente de Internet	
5	www.tc.gob.pe	<1%
	Fuente de Internet	
6	repositorioacademico.upc.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
7	Submitted to Universidad Cesar Vallejo	<1%
	Trabajo del estudiante	
8	Submitted to Escuela de Posgrado Newman	<1%
	Trabajo del estudiante	



Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle
DNI°: 29270773
ASESOR



Recibo digital

Este recibo confirma que su trabajo ha sido recibido por **Turnitin**. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: Diana Isabel Samantha Castro Acha
Título del ejercicio: Quick Submit
Título de la entrega: Los pactos colectivos y su relación con la eficiencia funcional d...
Nombre del archivo: informe_final_Castro_Acha_Diana_reglamento.docx
Tamaño del archivo: 145.97K
Total páginas: 158
Total de palabras: 30,108
Total de caracteres: 173,474
Fecha de entrega: 16-ene-2026 06:10p. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega: 2858136764



Derechos de autor 2026 Turnitin. Todos los derechos reservados.


Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle
DNI°: 29270773
ASESOR

Índice general

Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice general	v
Índice de tablas	ix
Resumen	x
Abstract	xi
Introducción	12
Capítulo I.....	23
Diseño teórico	23
1.1. Antecedentes	23
1.1.1. Antecedentes internacionales	23
1.1.2. Antecedentes nacionales.....	26
1.2. Marco teórico	29
1.2.1. La naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú.....	29
1.2.1.1. La incidencia laboral de los pactos colectivos en el Perú	36
1.2.2. La eficiencia y responsabilidad funcional de los servidores públicos	41
1.2.2.1. Sobre la eficiencia funcional	41
1.2.2.2. La eficiencia en la administración pública	42

1.2.2.4. La responsabilidad funcional	44
1.2.2.5. Relación de eficiencia y responsabilidad funcional	45
1.3. Marco conceptual	47
1.3.1. Pacto colectivo	47
1.3.2. Derecho laboral	47
1.3.3. Los conflictos laborales	47
1.3.4. La mediación	48
1.3.5. Imparcialidad.....	48
1.3.6. Negociación libre y voluntaria	48
1.3.7. Eficiencia funcional de los colaboradores municipales	48
Capítulo II	50
Diseño metodológico.....	50
2.1. Diseño de contrastación de hipótesis	50
2.1.1. Formulación del problema	51
2.1.2. Hipótesis.....	51
2.1.3. Objetivo general	52
2.1.4. Objetivos específicos.....	52
2.2. Población y muestra	52
2.3. Técnicas e instrumentos	53
2.3.1. Técnicas.....	53
2.3.1.1. Técnica de análisis de documentos	53

2.3.1.2. Técnica de evaluación de casos.....	53
2.3.2. Instrumentos	54
2.3.2.1. La ficha bibliográfica	54
2.3.2.2. La guía de análisis de casos.....	54
Capítulo III	56
Resultados	56
3.1. Resultado de análisis de casos.....	56
Capítulo IV	119
Discusión de los resultados	119
4.1. Discusión sobre los antecedentes	119
4.2. Discusión sobre los objetivos específicos	128
4.2.1. Discusión del objetivo específico: “Desarrollar la naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú”	128
4.2.2. Discusión del objetivo específico: “Reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores públicos municipales”	133
4.2.3. Discusión del objetivo específico: “Revisar el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el nivel de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque”	137
4.2.4. Discusión del objetivo específico: Analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la	

Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha entidad edil.	141
Conclusiones	148
Conclusión general	148
Conclusiones específicas	148
Recomendaciones	152
Bibliografía	154

Índice de tablas

Tabla 1: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 003705-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala	56
Tabla 2: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso:.....	64
Tabla 3: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: <i>RESOLUCIÓN N° 002261-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala</i>	74
Tabla 4: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 002290-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala	86
Tabla 5: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 000636-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala	97
Tabla 6: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso:.....	108

Resumen

Esta tesis que ha sido titulada como “Los pactos colectivos y su relación con la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque, 2024”, en base al método analítico ha podido reconocer que los pactos colectivos en el sector públicos resultan ser normas vinculantes para integrar la legitimidad municipal y la buena administración, aportando previsibilidad y reduciendo conflictos, en tanto que su incumplimiento produce incertidumbre y litigios afectando el desempeño. Se ha considerado que tal eficiencia en gobiernos locales es principio y deber jurídico destinado a un resultado y el uso racional del recurso; ello es exigido por responsabilidad funcional, pero tiene validez si mantiene la pauta del derecho administrativo sancionador para evitar sanción abierta por ineficiencia y asegurar los criterios objetivos y controlables.

Según lo que se observa en el análisis de esta investigación sobre una muestra de seis casos entre los años 2020 al 2024, la responsabilidad funcional que existe en el Municipalidad Provincial de Lambayeque se hace presente en razón de las deficiencias de legalidad, competencia, procedimiento y motivación derivando ello en nulidades, improcedencias y medidas restitutorias, lo cual afecta la eficiencia. El vínculo con los pactos colectivos se presenta a tenor de contexto más que como un fundamento directo de las decisiones, el incumplimiento del pacto o su desarticulación con decisiones motivadas amplía la situación de conflicto y el riesgo de invalidez, dejando débil la eficiencia y genera deficiencia en la gestión.

Palabras clave: Pactos colectivos, Eficiencia funcional, Servidores públicos, Municipalidad de Lambayeque.

Abstract

This thesis, entitled “Collective Bargaining Agreements and Their Relationship to the Functional Efficiency of Public Servants in the Municipality of Lambayeque, 2024,” has been able to recognize, based on the analytical method, that collective bargaining agreements in the public sector are binding norms for establishing municipal legitimacy and good governance, providing predictability and reducing conflicts, while their non-compliance produces uncertainty and litigation, affecting performance. It has been considered that such efficiency in local governments is a principle and a legal duty aimed at achieving a result and the rational use of resources; this is required by functional responsibility, but it is valid only if it adheres to the guidelines of administrative law regarding sanctions to avoid open-ended penalties for inefficiency and to ensure objective and verifiable criteria.

According to the analysis of this research on a sample of six cases between 2020 and 2024, the functional responsibility within the Provincial Municipality of Lambayeque stems from deficiencies in legality, competence, procedure, and justification, resulting in annulments, inadmissibility, and restitutionary measures, which negatively impact efficiency. The connection to collective bargaining agreements is presented as contextual rather than as a direct basis for decisions. Non-compliance with the agreement or its disconnection from justified decisions exacerbates the conflict and the risk of invalidity, weakening efficiency and generating management deficiencies.

Keywords: Collective bargaining agreements, Functional efficiency, Public servants, Municipality of Lambayeque.

Introducción

Los pactos colectivos son acuerdos negociados entre los empleadores y los representantes de los empleados, generalmente sindicatos, con el fin de establecer condiciones laborales como salarios, horarios, condiciones de trabajo y otros beneficios. Estos acuerdos son fundamentales en la gestión de las relaciones laborales, ya que buscan equilibrar los intereses de ambas partes y promover un ambiente laboral armonioso (Fernández, 2017). En el sector público, los pactos colectivos adquieren una dimensión adicional de importancia debido a la naturaleza del servicio público y la necesidad de asegurar que los servidores desempeñen sus funciones de manera eficiente y con alta calidad. La implementación de estos pactos puede influir directamente en la motivación, satisfacción y rendimiento de los empleados (González, 2020).

La Municipalidad de Lambayeque, como muchas otras entidades públicas, enfrenta desafíos significativos en la gestión de sus recursos humanos. Problemas como la baja motivación, la falta de incentivos adecuados, la existencia de conflictos laborales recurrentes son algunas de las realidades que afectan la eficiencia funcional de los servidores públicos (López & Martínez, 2019). Esta investigación abordó específicamente la aplicación de los pactos colectivos, en adelante (PC) y su relación en la eficiencia funcional, en adelante (EF) de los servidores públicos. La realidad problemática abordada en este estudio se deriva de la necesidad de valorar y evaluar la relación entre los PC y la EF de los empleados públicos. Además, pretende identificar las limitaciones y los obstáculos que pueden producirse durante la aplicación de la negociación colectiva en este sector.

Los PC se definen como el resultado de la estructura o forma en que las personas o instituciones organizan una serie de conversaciones con el objetivo de obtener una conclusión o acuerdo ante un reto específico. Este enfoque aparece en uno o más documentos que abordan

las dificultades laborales. La Ley No. 31188, que relaciona la mencionada problemática con el aparato estatal, define todos los espacios y canales legales, administrativos y presupuestales vinculados a los aspectos económicos de los trabajadores, así como las relaciones laborales entre un organismo estatal y los colaboradores. Según esta perspectiva, la norma traza una secuencia de procedimientos, con la PCM.

La ley incluye un importante apartado sobre la conciliación, en el que se señala que debe resolverse en un plazo de horas en días hábiles y que la solicitud atribuida al sujeto debe ser presentada ante el MINTRA (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). Esta afirmación se sustenta en el DS N° 008-2022-PCM, que apoya el planteamiento antes señalado. Otras medidas, como el Decreto de Urgencia N° 014-2020, los regímenes laborales 276, 728 y otras acciones legales, dan cuenta del tema planteado. En este marco, el artículo 28 de la Constitución Política del Perú (1993) promueve las iniciativas de negociación colectiva y establece que la solución debe consolidarse en el marco de las conversaciones necesarias entre las partes involucradas.

Según la DIRECTIVA N° 0002-2022-EF/53.01 publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas, las normas que complementan el proceso de negociación colectiva, así como los mecanismos que permiten lograr los acuerdos del caso antes de la validación del laudo aplicable. Martínez (2020) hace suya esta opinión, recordando que el Tribunal Constitucional declaró hace 5 y 6 años que el objeto de análisis es un derecho como tal, protegido por los artículos 27 y 42 de la Carta Magna. Continúa diciendo que, en el ámbito de la legislación peruana, debe

aplicarse con la urgencia necesaria el modelo pertinente que corresponda a los hechos examinados.

Si los PC no se llevan a cabo de manera efectiva o si no se respeta el acuerdo alcanzado, puede generar desconfianza y descontento entre los trabajadores. Esto podría afectar negativamente su EF, los PC suelen concentrarse en mejoras salariales, condiciones

laborales, beneficios y garantías para los empleados. Si estas no se logran satisfactoriamente, los empleados pueden sentirse infravalorados o insatisfechos con sus condiciones de trabajo, cuando los empleados no perciben que sus necesidades son atendidas a través de los pactos colectivos, es probable que su motivación y, por ende, sus productividades se vean afectadas negativamente, la forma en que se maneja la negociación colectiva puede influir en las relaciones laborales dentro de la municipalidad. Un ambiente tenso o conflictivo puede deteriorar el clima organizacional y afectar la colaboración entre los empleados.

En el contexto de una entidad pública como la Municipalidad de Lambayeque, los pactos colectivos tienen implicaciones políticas y administrativas. La falta de satisfacción laboral, compromiso e identidad pueden llevar a problemas adicionales como el ausentismo, la rotación de personal y una menor eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Desde el punto de vista teórico se reconoce la justificación de esta investigación, en tanto que la vinculación reconocida para el pacto colectivo y el carácter de eficiencia funcional que corresponde a los servidores públicos puede fundamentarse en diversos enfoques propios de la administración pública, la gestión del talento humano y la sociología del trabajo. Esta justificación busca esclarecer los mecanismos por los cuales la negociación colectiva incide en la motivación, la satisfacción laboral y el desempeño, factores que terminan reflejándose en mayores niveles de eficiencia reconocida en la actividad que desarrolla el Estado a través del ejercicio de la función pública.

De acuerdo con el conocimiento científico, la doctrina jurídica permite reconocer como instrumentos de relevancia a los pactos colectivos, que permite la fijación de condiciones de trabajo más equitativas y aceptables para el personal, al otorgar un marco de garantías y expectativas claras. De acuerdo con Rothstein (2020), los PC operan como una condición habilitante para que los trabajadores participen e influyan en decisiones vinculadas a su ámbito laboral, favoreciendo que sus necesidades e inquietudes sean recogidas mediante canales institucionalizados. Dentro de las entidades públicas, este aspecto resulta especialmente importante porque contribuye a disminuir tensiones, prevenir escaladas conflictivas y fortalecer la cooperación organizacional; ello se asocia con la idea de que la negociación colectiva (Budd y Bhavé, 2019). Lo cual implica que se pueda reforzar la cohesión y la condición de estabilidad laboral al accionarlo como mecanismo de coordinación interna.

Con relación al sentido práctico de la investigación se encuentra justificada en tanto que el pacto colectivo puede entenderse como herramientas capaces de incidir de manera concreta en la mejora de las condiciones de trabajo del personal público. En esa perspectiva, Budd y Bhavé (2019) sostienen que la acción sindical resulta determinante para impulsar entornos laborales más justos y seguros, especialmente a través de la negociación de acuerdos colectivos que regulan aspectos clave como remuneraciones, beneficios y el estándar concebido para la protección en el trabajo y el desempeño.

Del mismo modo se puede decir que, en tanto no responden las condiciones laborales respecto de las expectativas mínimas, la insatisfacción tiende a traducirse en efectos organizacionales adversos, como el incremento del ausentismo y la rotación, fenómenos que generan costos relevantes para las entidades estatales por la pérdida de experiencia, la necesidad de reemplazos y la discontinuidad operativa. En concordancia, Peccei y Van de Voorde (2019) plantean que los PC pueden contribuir a fortalecer la eficiencia funcional, en la medida en que favorecen la disminución del ausentismo y la rotación, lo que a su vez estabiliza equipos de trabajo y con ello se logra que los servicios públicos sean provistos de manera continua.

Es con relación al mismo aspecto que el pacto colectivo cumple con funciones de tipo cultural e institucional: apoyan la construcción de una cultura organizacional centrada en la equidad, el respeto y la cooperación. Al incorporar a los trabajadores en procesos de negociación y definición de reglas internas, se refuerza un sentido de pertenencia y corresponsabilidad, lo que incrementa el compromiso con los objetivos institucionales. En conjunto, este clima laboral más positivo se vuelve un componente necesario para sostener un ambiente productivo, ordenado y que permite que la administración pública sea socialmente armónica.

Desde el punto de vista metodológico se reconoce un aspecto justificante que se vale de la selección cuidadosa de estrategias y técnicas que posibiliten comprender, con suficiente detalle, la dinámica de los pactos colectivos (PC) y su articulación con la eficiencia funcional (EF). En esa línea, Creswell y Creswell

(2018) señalan que el diseño metodológico debe guardar coherencia con los objetivos planteados y con la naturaleza del fenómeno que se analiza, ya que esa correspondencia es la que respalda la obtención de hallazgos que incorporan confiabilidad y validez bajo un estándar pertinente.

Se debe señalar con respecto a la parte social que representa la justificación para el estudio del pacto colectivo, sería lo que permite mejorar de manera significativa la condición laboral y sobre todo el sentido de protección de tipo emocional del trabajador. El pacto colectivo permite alcanzar equilibrio de intereses y sobre todo laboralmente el sentido de justicia, lo cual se asocia de manera directa con el bienestar y satisfacción del trabajador, con ello se logra que los conflictos sean reducidos; así también logra incrementar la productividad, mejorar la calidad del servicio público, atraer y retener talento, y fomentar una cultura organizacional positiva. Estos beneficios tangibles no solo mejoran la eficiencia funcional de los servidores públicos, sino que también tienen un impacto positivo en la comunidad al asegurar la prestación de servicios públicos de alta calidad. Por lo tanto, la implementación y gestión adecuada de los pactos colectivos son esenciales para el desarrollo y sostenibilidad de una administración pública eficiente y efectiva.

En base a esta problemática se ha elaborado lo que será el cuestionamiento principal de la investigación y constituye la formulación del problema de la siguiente manera: ¿Cómo influyen los pactos colectivos en la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque?

Bajo la consideración de que esta investigación es de tipo no experimental y que se centra en un enfoque cualitativo se diseña la contrastación de la hipótesis en función a ello, dado que las acciones de observación que se desarrollan se trabajan sobre cada uno de los elementos que se han considerado como categorías de estudio, únicamente para reconocer sus características principales relacionadas con el tema, es decir no se aplica ningún experimento que las afecte, tales cualidades son analizadas en relación con las circunstancias de la realidad que se manifiestan a través de la aplicación del derecho.

En tal sentido, el diseño se plasma mediante una secuencia de actos de tipo académico que consolidan el desarrollo de la investigación y se pauta en tareas, como es el caso de la principal diseñada a través del objetivo general que es: Determinar si existe relación entre los pactos colectivos y la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque.

Siendo aquella última la principal de las actividades, se disgrega en otras tareas que están destinadas a la ejecución de la misma, esto representa los objetivos específicos, los cuales indican: desarrollar la naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú; reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores públicos municipales; analizar el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el nivel de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque; analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la Municipalidad Provincial

de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha entidad edil.

Es en base a esta secuencia de actos que se logra el desarrollo de la investigación incorporando material de dicho resultado en dos fases, primero la información teórica que proporciona la base para el análisis jurídico de los casos en la realidad que se plasman a través de las resoluciones destinadas a tal fin, lo cual permitió llegar a la determinación final de la investigación mediante las posturas de la investigadora obtenida de la discusión correspondiente, aspecto que se contrasta con la hipótesis inicial para reconocer que en efecto ha sido corroborada.

Como resultado de todo lo desarrollado se llegó a la determinación de que existe relación entre los pactos colectivos y la condición de eficiencia de ellos servidores públicos de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, lo cual no resulta ser de manera automática puesto que se condiciona con la manera en que la institución ejecuta e integra a su gestión de personal, esto es en tanto los pactos no son internalizados como una regla operativa y sobre todo las decisiones de recursos humanos muestran déficits de legalidad, competencia, procedimiento o motivación, ello genera un marco controversial desencadenando nulidades e improcedentes afectando la eficiencia institucional. En tanto los pactos son cumplidos se articula con actos administrativos válidos, motivados y razonables, los que tienen al aporte de previsibilidad, reducción del conflicto y el desempeño con eficiencia, así la relación es comprobada a nivel institucional y de gobernanza, lo cual se vincula con el control del principio de la buena administración produciendo calidad.

Capítulo I

Diseño teórico

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes internacionales

Peña et al. (2022) en Colombia se realizó un estudio con el objetivo de caracterizar la cultura organizacional de una empresa de servicios financieros y su vínculo con el bienestar de los trabajadores. La tesis construye su marco teórico sobre dos variables: cultura organizacional y bienestar laboral. La metodología es cualitativa, descriptiva y no experimental. Se realizaron entrevistas a diez empleados del área financiera. Se ha comprobado que la cultura corporativa de una organización tiene un impacto directo en el bienestar laboral. En consecuencia, es fundamental aplicar diversos enfoques que sean utilizados por los empleados.

Chura (2022) El estudio tiene por objeto examinar las percepciones de los trabajadores sobre los PC y el ambiente de trabajo en la planta de Coca-Cola en circunstancias regulares y amparados por la legislación laboral del país. Para el presente trabajo se utilizó el enfoque cuantitativo del método científico; el diseño metodológico se basó en la investigación descriptiva. La muestra estuvo conformada por 50 trabajadores, de ambos sexos, con edades comprendidas entre 23 y 50 años. Para alcanzar los propósitos se utilizaron dos instrumentos: un cuestionario de 12 ítems elaborado por la autora para evaluar las percepciones sobre la negociación colectiva, y un Formulario de Observación diseñado y elaborado para el estudio para evaluar el clima laboral. Los resultados de las variables se

sistematizaron para organizar la información y poder depurarla en función de las situaciones y los desacuerdos entre asalariados y empresas.

Zapata (2021) Se desarrolló una investigación en Ecuador con el objetivo de caracterizar las prácticas de bienestar laboral en las PYMES del Valle de Aburrá y determinar su impacto en la calidad de vida y productividad de sus colaboradores. La propuesta académica describe la teoría del bienestar laboral y sus cualidades asociadas. La metodología es descriptiva, cualitativa y no experimental. Se entrevistó a representantes de las instituciones del Valle de Aburrá mediante un formato semiestructurado. Se tomó una muestra intencional de 253 personas de cinco entidades diferentes. Se concluye que algunas de las empresas que participaron en este proyecto académico aún carecen de un plan de seguimiento y satisfacción laboral.

Torres (2021) Se realizó un estudio en Chile con el objetivo de identificar la problemática de los PC en los colegios particulares subvencionados. Se realizó un examen exhaustivo del tema y se abordó tanto la perspectiva teórica como su aplicación en los trabajadores involucrados en el tema a nivel educacional dentro del sistema educacional chileno. El método es cualitativo, documental y no experimental. Se infiere que las perspectivas doctrinarias sobre la materia deben ser investigadas con mayor profundidad, y que las subvenciones que merecen los empleados sindicalizados deben ser controladas directamente con la administración actual, según su criterio.

Rojas (2021) al analizar la realidad chilena, buscó conocer los problemas, tensiones y líneas prioritarias de intervención en el contexto de la crisis social y sanitaria provocada por el COVID-19 para trabajadores sociales que se desempeñan en departamentos o sectores de bienestar laboral de instituciones y/o corporaciones de Santiago. La variable bienestar laboral fue investigada en profundidad desde una perspectiva sociológica. La metodología es descriptiva, cualitativa y no experimental. Se observó y entrevistó a seis trabajadores utilizando un formato semiestructurado. La muestra no fue probabilística. La conclusión es la siguiente: la comunicación asertiva y el desarrollo de las emociones de los trabajadores deben fomentarse en términos de satisfacción laboral.

Martínez (2020) realizó una investigación en Colombia con el propósito de fijar los lineamientos generales de una reforma al Decreto 160 de 2014 para solucionar los problemas identificados por las partes negociadoras dentro de un conflicto colectivo en el sector público, de acuerdo con la Constitución Política y la normatividad vigente. Para ello, este estudio indaga sobre las perspectivas académicas y teóricas creadas en once países de América Latina, entre ellos Perú y Colombia, con el fin de potenciar su habilidad y presupuesto. El método es descriptivo, cualitativo y no experimental. Se descubrió que aún no hay claridad sobre la negociación colectiva porque los datos que maneja la agencia oficial de trabajo de Colombia son imprecisos y confusos. Sin embargo, los beneficios sindicales en esta materia han ganado notoriedad en los últimos años, beneficiando principalmente a los trabajadores del sector público.

1.1.2. Antecedentes nacionales

Zegarra (2024), abordó específicamente la aplicación de los PC en el bienestar laboral del área administrativa, buscó determinar cómo la aplicación de la negociación colectiva se relacionó con el tratamiento del bienestar laboral, buscó también evaluar la aplicación de la negociación colectiva en relación con los vínculos laborales y analizar su aplicación. La investigación buscó contribuir al conocimiento sobre la aplicación de los PC en el bienestar laboral del gobierno local, y la implementación de medidas que mejoren las condiciones laborales y que fortalezcan los vínculos entre empleados y las instituciones. El tipo no experimental, con una muestra conformada por 85 trabajadores, destacando la importancia de implementar medidas que mejoren las condiciones laborales y fortalezcan los vínculos entre empleados e instituciones.

López, et all (2024) El objetivo general de este estudio fue examinar la asociación entre la negociación colectiva y los conflictos laborales. Este estudio utilizó una técnica cuantitativa, un diseño no experimental y una muestra correlacional de 83 colaboradores del Municipio de Breña. Para comprobar la hipótesis se utilizó el estadístico de correlación del coeficiente de Pearson. El estudio encontró una relación significativa positiva moderada entre las variables y su correlación con las dimensiones elegidas. La negociación colectiva resultó ser la solución más eficaz para los conflictos laborales entre los colaboradores de Breña.

Rojas (2021), El estudio se centró en los PC, desarrollados en el sector público como mecanismo para mejorar las condiciones de trabajo en el panorama

laboral existente en Huacho 2020. Los niveles de estudio incluyen investigación aplicada, descriptiva y explicativa. Estudio no experimental que utiliza un enfoque cuantitativo, una cohorte de corte transversal y una ley positiva suscrita en numerosos regímenes laborales de nuestro país. Encuentra que la negociación colectiva en el sector público es una herramienta para mejorar las condiciones de trabajo en el panorama laboral existente en Huacho 2020, por lo que el Estado debe cumplir con los tratados internacionales, así como las normas de derecho interno.

Galantini (2021) en su investigación, menciona que, los PC en el contexto de crisis de una empresa, identificando dónde se regula en nuestra legislación nacional y cómo afecta a la negociación colectiva o al trato directo. Así, examinaremos las causas de la rescisión colectiva para evaluar si indican una crisis comercial u otro acontecimiento en la historia de la empresa. Posteriormente, evaluaremos el alcance de la regulación específica del trato directo en la fase previa a la terminación de la negociación colectiva, en particular la característica de ser in peius, así como las consecuencias de propiciarlo de acuerdo con la Constitución y los pronunciamientos de la OIT, en particular la normativización de las reglas que darán forma a esta negociación colectiva.

Silva (2021) En su investigación trató de analizar la influencia de los PC en los sindicatos de la Municipalidad Distrital de La Victoria, centrándose en los convenios colectivos 2017-2018, que en su mayoría fueron celebrados entre el sindicato de trabajadores de la municipalidad. Según encuestas realizadas a trabajadores y funcionarios que conocen la realidad entre los sindicatos y la

municipalidad, se constató que los convenios no se están cumpliendo y los trabajadores están siendo sancionados por reclamar sus derechos colectivos. El objetivo principal es determinar si los convenios colectivos son influyentes para los miembros de sindicatos del municipio de La Victoria.

Picoaga (2018) mediante el estudio de los PC en el Perú con el objetivo principal de identificar argumentos reales y jurídicos que sustenten que los sindicatos están facultados y representan válidamente a los trabajadores de empresas con menos de 20 trabajadores, lo que consolidará las facultades de representación, poder de negociación y legitimidad negociadora, según la normativa vigente, de los sindicatos de rama a favor de los trabajadores de empresas con menos de 20 afiliados, hecho que sin duda es de vital importancia.

1.2. Marco teórico

1.2.1. La naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú

En el interés por comprender la naturaleza jurídica de este tipo de figura jurídica, se debe indicar que se asumen como producto decisivo de una secuencia de actos que se producen al interior de las relaciones de trabajo, en el que los representantes de los trabajadores, habitualmente organizaciones sindicales u órganos de representación y el empleador sostienen un intercambio formal orientado a definir reglas y compromisos aplicables al vínculo laboral. En términos sustantivos, esta dinámica no se limita a conversar condiciones, sino que supone deliberar, contrastar intereses y construir consensos para fijar parámetros que ordenen la vida laboral y reduzcan en la gestión del recurso humano la ausencia de certeza.

Considerando dicho aspecto respecto a lo que persigue la negociación colectiva en relación con el acuerdo funcional que se da para ambas partes, en la medida en que puede armonizar necesidades del trabajador (seguridad económica, estabilidad, protección y trato digno) con exigencias organizacionales (continuidad del servicio, productividad, disciplina institucional y sostenibilidad presupuestaria). Por ello, los PC suelen abarcar materias como remuneraciones y bonificaciones, jornadas y descansos, condiciones de seguridad y salud en el trabajo, beneficios sociales, criterios de asignación de funciones, así como políticas internas vinculadas a capacitación, evaluación, ascensos o medidas disciplinarias, entre otros extremos (Rothstein, 2020). En el sector público, además, estos contenidos tienden a

conectarse con el principio de legalidad y con límites de gestión derivados del marco presupuestal y normativo, con lo que se alcanza que la precisión de los pactos y la claridad que debe contener.

Con respecto a la percepción del pacto colectivo en relación con los principios que sirven tanto para orientar su práctica como para valorar su legitimidad. En esa línea, Budd y Bhawe (2019) enfatizan que la negociación colectiva descansa en la búsqueda de reciprocidad, equidad y trato negociador justo, dado que la finalidad es arribar a compromisos que representen, en términos razonables, las aspiraciones y necesidades de quienes intervienen. Más allá de la formulación de cláusulas, este enfoque permite comprender a los PC como mecanismos de gobernanza laboral, capaces de canalizar demandas mediante procedimientos institucionales con lo cual se reduce el carácter abierto de la conflictividad.

De este modo la participación del pacto colectivo permite que evitar que se convierta en receptor pasivo al trabajador respecto de las decisiones, sino un actor con voz en la definición de reglas que impactan de manera directa su cotidianidad laboral. Esta participación tiende a reforzar percepciones de justicia procedimental —es decir, la idea de que las decisiones se adoptan a través de procedimientos legítimos— y a mejorar la aceptación de las normas internas. En consecuencia, la negociación colectiva no solo produce un instrumento normativo interno, sino que también puede fortalecer la confianza, el compromiso y la corresponsabilidad entre

las partes, elementos que suelen asociarse con ambientes laborales más cooperativos y que el desempeño institucional se produzca en mejores condiciones.

Es una cuestión constante que el pacto colectivo sea concertado mediante un conjunto de fases sucesivas que ordenan el diálogo entre las partes. En un primer momento, tanto la representación de los trabajadores como el empleador realizan una etapa preparatoria, en la que identifican prioridades, sistematizan información relevante (condiciones vigentes, costos, brechas y necesidades) y estructuran un pliego de pretensiones o la incorporación de márgenes para la negociación en la propuesta institucional.

Cuando se ha logrado esta fase preparatoria se traslada hacia el trato directo, caracterizada por reuniones formales, intercambio de argumentos y formulación de contrapropuestas, con el propósito de construir un texto que resulte razonablemente aceptable para ambos. Cuando las posiciones se mantienen rígidas o el desacuerdo se prolonga, el procedimiento puede incorporar mecanismos de solución de controversias, como la mediación, para facilitar acercamientos o el arbitraje, destinado a resolver el conflicto mediante una decisión heterocompositiva aplicado en el espacio en conflicto.

También es importante considerar que este tipo de acuerdos podrían tener efectos relevantes tanto en el plano interno de las organizaciones como en el ámbito social más amplio. La evidencia académica sugiere que, cuando estos acuerdos se diseñan con claridad, coherencia y mecanismos de cumplimiento, pueden influir de

manera concreta en la configuración de las condiciones de trabajo y en la institución respecto a su desempeño económico.

Cabe indicar la trascendencia de la adecuada formulación de los pactos colectivos pues contribuyen a la contención de brechas salariales, al establecer criterios más transparentes y uniformes para remuneraciones y beneficios; asimismo, pueden favorecer la productividad, en la medida en que fortalecen incentivos, estabilizan relaciones laborales y disminuyen fricciones derivadas de la incertidumbre o del trato desigual. Del mismo modo, estos instrumentos pueden impulsar estándares laborales más exigentes, elevando parámetros sobre seguridad, bienestar y reglas de organización del trabajo, con impactos que pueden proyectarse más allá de la entidad y brindar protección adecuada al espacio de trabajo (Rothstein, 2020).

Desde el punto de vista doctrinario se reconocen enfoques que explican la situación de los pactos colectivos, como el modelo de conflicto de intereses, que parte de la idea de que trabajadores y empleadores persiguen metas distintas y, en ocasiones, contrapuestas, por lo que la negociación opera como un escenario de equilibrio y gestión de divergencias. De manera complementaria, el modelo de integración de intereses pone el acento en la cooperación, la identificación de espacios comunes y la construcción de arreglos que generen beneficios recíprocos, lo que permite comprender por qué algunas negociaciones derivan en acuerdos estables y algunos con dificultad para ejecutarse o con un resultado que denota fragilidad (Budd y Bhawe, 2019).

Ahora bien, con relación al campo de la normatividad, los pactos colectivos se configuran normativamente sin uniformidad, dado que depende del ordenamiento laboral de cada país y de su arquitectura institucional. Con frecuencia, el Estado cumple una función determinante al establecer reglas que delimiten competencias, aseguren condiciones mínimas de equidad procedimental y garanticen que el proceso se conduzca bajo estándares de legalidad. Estas disposiciones suelen incluir desde la tutela de derechos laborales esenciales y la determinación de requisitos formales de negociación, hasta la previsión de vías para la gestión y solución de controversias, como mecanismos administrativos o según corresponda en el ámbito jurisdiccional de arbitraje o mediación (Rothstein, 2020).

En el contexto actual, la globalización, la automatización y los cambios en las relaciones laborales han presentado nuevos desafíos para la negociación colectiva. La capacidad de adaptarse a estos cambios y mantener la relevancia de los acuerdos colectivos en un entorno dinámico son aspectos críticos que requieren atención continua (Budd & Bhawe, 2019). Los PC representan un mecanismo esencial para la gobernanza laboral democrática y la promoción del bienestar de los trabajadores. A través de un entendimiento profundo de sus fundamentos teóricos, procesos, impactos y desafíos, es posible fortalecer su rol en la configuración de relaciones laborales justas y equitativas en las sociedades contemporáneas.

Los PC constituyen un principio fundamental para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde la misma fundación de la OIT en 1919, se ha reconocido que la negociación colectiva es un instrumento al servicio de la

justicia social. En la Declaración de Filadelfia, de 1944, que integra la Constitución de la OIT, se reconoce la obligación de fomentar el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La negociación colectiva, por tanto, debe jugar un papel protagonista en el propósito de mejorar los niveles de bienestar laboral de las personas trabajadoras y, al mismo tiempo, disminuir la precariedad laboral. Este puede ser el punto de partida si lo que se desea, es incrementar el compromiso y el rendimiento laboral de los trabajadores y las trabajadoras y, en última instancia mejorar la posición competitiva de las empresas (Rueda, et all, 2023).

La satisfacción laboral se define como el grado en que los individuos experimentan placer o gratificación en su trabajo (Judge et all, 2001, p. 378). Es una medida subjetiva que refleja cómo los empleados se sienten con respecto a varios aspectos de su trabajo, incluyendo el ambiente laboral, las condiciones laborales, las relaciones con los compañeros y supervisores, las oportunidades de desarrollo y la compensación (Locke, 1976). La cultura organizacional, el clima laboral y las relaciones interpersonales son cruciales para determinar la satisfacción laboral de los empleados (Judge et al., 2001), La percepción de oportunidades de crecimiento personal y profesional influye significativamente en la satisfacción laboral (Kraimer et all, 2011).

La equidad y adecuación de la compensación salarial y los beneficios adicionales son factores críticos que afectan la satisfacción laboral (Judge et al., 2001). La teoría del apego, propone que los empleados desarrollan vínculos emocionales con su trabajo basados en sus experiencias pasadas y expectativas futuras (Griffeth et all, 2000), respecto a los modelos entre factores motivadores existe, el reconocimiento y el crecimiento profesional y factores higiénicos como

las condiciones de trabajo y la remuneración que afectan la satisfacción y la insatisfacción laboral por separado (Herzberg, et al., 1959).

La satisfacción laboral no solo influye en el bienestar emocional de los empleados, sino que también está relacionada con resultados organizacionales importantes, como la retención de empleados, la productividad, la calidad del servicio al cliente y el compromiso organizacional (Judge et al., 2001; Kraimer et al., 2011). Para mejorar la satisfacción laboral, las organizaciones pueden implementar diversas estrategias, como programas de reconocimiento, políticas de desarrollo profesional, mejoras en las condiciones de trabajo y sistemas de retroalimentación efectivos (Locke, 1976; Judge et al., 2001).

La satisfacción laboral puede verse afectada por una serie de factores organizacionales, personales y contextuales, la cultura organizacional, el clima laboral y las relaciones interpersonales son determinantes clave de la satisfacción laboral (Judge et al., 2001). La percepción de oportunidades de crecimiento profesional y desarrollo personal influye significativamente en la satisfacción laboral de los empleados (Kraimer et al., 2011). La equidad y adecuación de la compensación salarial y los beneficios adicionales también son factores críticos (Judge et al., 2001).

La satisfacción laboral no solo afecta el bienestar individual, sino que también tiene implicaciones significativas para las organizaciones, incluyendo la retención de empleados, la productividad, la calidad del servicio al cliente y el compromiso organizacional (Judge et al., 2001; Kraimer et al., 2011).

La medición de la satisfacción laboral puede realizarse a través de encuestas, entrevistas estructuradas y otras herramientas de retroalimentación. Es importante

realizar evaluaciones periódicas para comprender las dinámicas cambiantes y las necesidades de los empleados (Judge et al., 2001).

En un entorno laboral dinámico y globalizado, los desafíos para mantener altos niveles de satisfacción laboral incluyen la adaptación a cambios tecnológicos, la gestión de la diversidad generacional y cultural, y la creciente demanda de flexibilidad laboral (Kraimer et al., 2011). La satisfacción laboral es un aspecto crítico del bienestar y rendimiento de los empleados, influenciado por múltiples factores y teorías explicativas. Entender estos elementos es fundamental para diseñar estrategias efectivas de gestión de recursos humanos que promuevan un entorno de trabajo saludable y productivo.

1.2.1.1. La incidencia laboral de los pactos colectivos en el Perú

La realidad nacional peruana sobre el tema de los pactos colectivos invita al análisis crítico de la incidencia de estos en el ámbito laboral, por lo que se toma como primer punto de apreciación el carácter estructural que hace referencia a la hiper descentralización y la baja cobertura, sobre ello la doctrina jurídica ha reconocido al modelo de negociación colectiva en el Perú como un mecanismo hiper descentralizado cuyo epicentro está en el propio ámbito de labores que puede ser una empresa o unidad de negocio, lo cual se presenta como una reducción de la cobertura y el poder de arrastre intersectorial termina por fragmentar la representación limitando su carácter eficaz como acuerdo, pacto o convenio, entendido este como una herramienta de la política laboral.

Según lo que se indica esta evaluación que se encuentra vigente desde aproximadamente 2015, es posible verificar la razón por la cual los pactos colectivos, a pesar de tener una validez formal, inciden de manera muy leve sobre la estructura de los salarios o de las condiciones de trabajo a gran escala; la dispersión de las mesas y las unidades de negociación genera dificultades para que sean articuladas las agendas, condición que termina debilitando las capacidades o alcances del pacto en ramas o sectores públicos completos (Villavicencio, 2015).

De conformidad con las tendencias recientes relacionadas a la pérdida del sindicato mayoritario y contracción del radio de acción se puede indicar que existe una extinción discreta del sindicato mayoritario a partir del año 2006, lo cual se produce con el descenso de los indicadores vinculados al alcance del convenio o convenio afiliado. Tal condición se produce además cuando se produce la ausencia de negociación, ello debido a que el perímetro de incidencia real de los convenios se reduce en gran escala; lo cual significa que en tanto exista menor cantidad de sindicatos con capacidad de cobertura amplia, ello implica que los convenios se produzcan con efectos más locales y sin mayor ambición, ello va de la mano con la reducción de la influencia sistémica de aquellos pactos celebrados respecto de los acuerdos salariales, la organización del trabajo y la situación del clima laboral (Salvador R. V., 2024).

En lo que corresponde al sector público según lo planteado por el Tribunal Constitucional se ha reconocido a la negociación colectiva como un derecho de carácter fundamental y configuración legal, ello es lo que genera limitaciones

procedimentales y fiscales. Lo que doctrinariamente se ha estudiado y da como resultado es que se trata de una suerte de péndulo normativo, la producción legislativa en torno a ello es lo que ha generado una circunstancia de incertidumbre regulatoria, lo cual sin duda ha tenido como consecuencia un efecto irregular de estos convenios colectivos sobre el tema de las condiciones remunerativas y también las no remunerativas. De ello se reconoce un efecto práctico como incidencia dado que varios de los convenios no alcanzan el traslado de sus resultados a mejoras efectivas dado que no superan el filtro de la disponibilidad presupuestaria, el carácter de sostenibilidad y el control previo y posterior (Martínez, 2020).

El tema de la incidencia de los convenios en el ámbito de remuneraciones es trascendental, ello debido la importancia que tiene este aspecto en el vínculo laboral y la satisfacción de necesidades, sobre ello la doctrina ha señalado que la restricción de forma total sobre la negociación remunerativa produce un choque con los parámetros establecidos en los acuerdos convencionales a nivel internacional como es el caso de los convenios OIT 98 y el 151. Sobre ello además se ha de indicar que el ámbito laboral público ha acumulado durante el transcurso del tiempo un efecto de anomia remunerativa esto es que incluye una cantidad que supera los cuatrocientos conceptos remunerativos, que justifica cautela con el fin de evitar el desorden a nivel fiscal. A manera de crítica se indica que estos pactos colectivos permiten que se orden y sean transparentes los criterios remunerativos al insertarse en una estructura de carrera y evaluación necesaria, sin la cual serían acuerdos difusos con un carácter bajo de ser replicados (Palomeque, 2016).

Estudios recientes muestran que desde 2017 el liderazgo de la conflictividad (frecuencia y horas-hombre) migró al sector público. Esta intensificación sugiere que, aunque hay una base normativa más favorable a la negociación, los pactos no están solucionando de manera estable los problemas de fondo (estructura salarial, cargas de trabajo, carrera y desempeño). Sin articulación sectorial y sin reglas claras de implementación y control, los convenios terminan conteniendo, pero no resolviendo la conflictividad (Salvador R. V., 2024).

La evidencia doctrinal peruana insiste en que la carrera administrativa y la gestión del desempeño deberían ser el eje desde el cual se ordene la negociación en el Estado; de lo contrario, la incidencia de los pactos se diluye en beneficios puntuales sin impacto en productividad, movilidad y calidad del servicio. Esto es particularmente claro en materia remunerativa: el pacto “suma” si se integra a escalas, perfiles y evaluación; “resta” si opera como parches coyunturales (Luyo M. E., 2019).

En el ámbito privado y en segmentos del público, los pactos sí inciden en elementos no remunerativos (jornadas, licencias, seguridad y salud, comunicación sindical) y en mecanismos de resolución de disputas; pero su capacidad de reconfigurar estructuras salariales o estándares sectoriales es limitada por el diseño hiper descentralizado y por la condicionante fiscal y procedimental en el Estado. El resultado es una incidencia más micro que sistémica: útil en la unidad de

negociación, débil para transformar reglas de juego del mercado de trabajo o la administración pública en su conjunto (Villavicencio, 2015).

1.2.2. La eficiencia y responsabilidad funcional de los servidores públicos

1.2.2.1. Sobre la eficiencia funcional

Se refiere a la capacidad de una organización para llevar a cabo sus tareas y alcanzar sus objetivos utilizando de manera óptima los recursos disponibles (Robbins & Coulter, 2018). En el ámbito de la administración pública, esta eficiencia implica no solo la maximización de la productividad y la minimización de los costos, sino también la garantía de que los servicios públicos sean proporcionados de manera oportuna y de alta calidad (Fernández, 2024).

La relación entre la cantidad de trabajo realizado y los recursos empleados. Una alta productividad indica que se están logrando mejores resultados con menos recursos (González, 2024).

La capacidad de proporcionar servicios que satisfagan o superen las expectativas de los ciudadanos. La eficiencia funcional asegura que los servicios públicos se entreguen de manera eficiente y efectiva (López & Martínez, 2024).

Una gestión eficiente de los recursos reduce los costos innecesarios y optimiza el uso de fondos públicos (González, 2024). Los servidores públicos en un entorno eficiente y bien gestionado tienden a estar más motivados y satisfechos con su trabajo (López & Martínez, 2024). La eficiencia funcional contribuye a la sostenibilidad a largo plazo de la organización, permitiendo una mejor planificación y uso de los recursos (Fernández, 2024).

La eficiencia funcional de los colaboradores de la Municipalidad de Lambayeque es esencial para asegurar la prestación de servicios públicos de alta calidad y la optimización de recursos. Los pactos colectivos juegan un papel crucial en la mejora de esta eficiencia al establecer condiciones laborales que fomentan la motivación y el compromiso de los empleados. Al mejorar la eficiencia funcional, la Municipalidad de Lambayeque puede cumplir mejor con su misión de servir a la comunidad de manera efectiva y sostenible.

1.2.2.2. La eficiencia en la administración pública

Partiendo del concepto que se tiene en relación con la gestión pública, el sentido de la eficiencia se refiere al uso de manera óptima de todo lo que significa el recurso público destinado a la generación de productos y lo referente a los resultados; esto se distingue de la eficacia en tanto que esta última hace referencia al logro de los objetivos trazados y de igual modo se diferencia de la economía que esa enfocada en la adquisición de medios o productos con el menor gasto posible.

En el marco de las actividades ceñidas a la perspectiva internacional, los que han recomendado que deban ser medidos este tipo de desempeños en relación a los indicadores de insumo – producto – resultado, además de lo cual se debería incorporar la información del desempeño que corresponde al ciclo presupuestario.

La eficiencia, en el campo del Derecho Administrativo, se configura como un principio que orienta la actuación de la Administración Pública hacia la optimización de los recursos públicos en la satisfacción del interés general. A

diferencia de la eficacia, que se centra en el cumplimiento de los fines, la eficiencia incorpora la dimensión económica y temporal, es decir, lograr los objetivos con el menor costo posible y en un plazo razonable (Morón Urbina, 2020).

El Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece en su artículo IV los principios de eficacia y eficiencia, que obligan a la Administración a lograr sus cometidos minimizando los costos de tiempo y recursos, en un marco de legalidad y respeto a los derechos de los administrados (Diario Oficial El Peruano, 2019).

Si bien la Constitución Política del Perú no enuncia explícitamente el principio de eficiencia, este se desprende de los principios de Estado Social y Democrático de Derecho (art. 43) y de la exigencia de una Administración pública al servicio de la Nación (art. 39). El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia (STC N.º 002-2004-AI/TC, STC N.º 00025-2005-PI/TC) que la buena administración exige una gestión eficiente, transparente y orientada a resultados.

La Nueva Gestión Pública (NGP) influye en el Derecho Administrativo al introducir instrumentos como la gestión por resultados, el presupuesto por desempeño y la evaluación de políticas públicas. En Perú, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, incorpora la eficiencia como objetivo fundamental del servicio público y regula la evaluación del desempeño, vinculando directamente el rendimiento de los servidores con los fines institucionales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014).

La eficiencia administrativa, entonces, no es solo un criterio económico, sino una exigencia jurídica que compromete a la Administración a utilizar racionalmente sus recursos humanos y materiales para cumplir con los fines estatales.

1.2.2.4. La responsabilidad funcional

La responsabilidad funcional constituye un régimen jurídico mediante el cual se exige a los servidores públicos responder por actos u omisiones contrarios a sus deberes, cometidos en el ejercicio de la función. Se trata de una categoría propia del Derecho Administrativo sancionador y del Sistema Nacional de Control, regulada principalmente por la Contraloría General de la República y su Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) (Contraloría General de la República, 2020).

Según Huapaya Tapia (2018), la responsabilidad funcional cumple un doble cometido: preventivo, en cuanto desincentiva conductas indebidas; y correctivo, al sancionar infracciones y asegurar la reparación de daños al Estado.

Las principales fuentes normativas son:

- Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría (Resolución N.º 100-2018-CG).

- Código de Ética de la Función Pública (Ley N.º 27815).

- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.

El sistema peruano distingue entre:

- Responsabilidad administrativa disciplinaria: aplicable por incumplimiento de deberes laborales (SERVIR/TSC).

- Responsabilidad administrativa funcional: aplicable por actos u omisiones en el ejercicio de la función (TSRA).

- Responsabilidad civil: por daños ocasionados al Estado.

- Responsabilidad penal: por la comisión de delitos funcionales como peculado, colusión o cohecho.

1.2.2.5. Relación de eficiencia y responsabilidad funcional

En el Derecho Administrativo, la eficiencia no puede concebirse sin un sistema de responsabilidades que asegure el cumplimiento de los fines públicos. Como sostienen García de Enterría y Fernández (2017), la responsabilidad de los servidores es un pilar del Estado de Derecho, pues limita la arbitrariedad y promueve un uso racional de los recursos públicos.

En el ámbito municipal, los pactos colectivos regulan condiciones laborales, beneficios e incentivos de los trabajadores. Su adecuada negociación y aplicación puede favorecer la eficiencia, pero su uso desmedido también puede generar rigideces y costos que afectan la función administrativa. La jurisprudencia del TC (STC 0003-2013-PI/TC) ha señalado que la negociación colectiva en el sector

público debe armonizarse con los principios de legalidad, sostenibilidad fiscal y eficiencia administrativa.

El ejercicio de la potestad sancionadora en responsabilidad funcional debe respetar el principio de proporcionalidad, garantizando que las sanciones sean idóneas, necesarias y proporcionales al fin de proteger la eficiencia y la probidad administrativa (Huapaya Tapia, 2018). Una sanción desproporcionada no solo vulnera derechos, sino que erosiona la eficiencia institucional.

1.3. Marco conceptual

1.3.1. Pacto colectivo

Los pactos colectivos se refieren a cualquier acuerdo entre trabajadores y organizaciones que tenga por objeto mejorar las condiciones de trabajo, regular los vínculos entre trabajadores y empresarios, regular las interacciones entre los empresarios y la organización, o abordar todas las causas a la vez. (Ayensa, 2018).

Los pactos colectivos son herramientas cruciales del diálogo social que permite a los empresarios, sus organizaciones y los sindicatos acordar salarios y condiciones de trabajo justos; también sirve de base para el éxito de las relaciones laborales.

1.3.2. Derecho laboral

Se trata de una serie de normas dirigidas principalmente a los colaboradores; ayuda a mantener una relación adecuada entre la empresa y los colaboradores; y es un conjunto de normas que los protegen para que las empresas no puedan vulnerar sus derechos.

1.3.3. Los conflictos laborales

Se describen como conexiones problemáticas entre dos o más empleados. Se distinguen por su conexión directa con la función que desempeñan dentro de una organización.

1.3.4. La mediación

Es la actuación de una persona u organismo en una conversación o conflicto entre dos partes para llegar a una solución en la que ambas salgan ganando.

1.3.5. Imparcialidad

Significa que todos los empleados del Estado deben tener los mismos derechos independientemente de su condición, religión u otras características.

1.3.6. Negociación libre y voluntaria

El principio de negociación libre y voluntaria está reconocido en el Convenio 98 de la OIT, que establece que las negociaciones colectivas deben regirse por iniciativas libres y voluntarias; es decir, no deben estar sujetas a criterios coercitivos cuya finalidad sea modificar la expresión de la voluntad entre trabajadores y empresarios.

1.3.7. Eficiencia funcional de los colaboradores municipales

Para el caso de los colaboradores de la Municipalidad de Lambayeque es un factor crítico para el cumplimiento de sus objetivos y la prestación de servicios de calidad a la comunidad. Este concepto implica la optimización de recursos humanos, financieros y materiales, así como la gestión efectiva del tiempo y la

mejora continua en la calidad del servicio. En este contexto, los pactos colectivos desempeñan un papel fundamental al establecer condiciones laborales claras y equitativas que fomentan la motivación y el compromiso de los empleados.

Capítulo II

Diseño metodológico

2.1. Diseño de contrastación de hipótesis

Bajo la consideración de que esta investigación es de tipo no experimental y que se centra en un enfoque cualitativo se diseña la contrastación de la hipótesis en función a ello, dado que las acciones de observación que se desarrollan se trabajan sobre cada uno de los elementos que se han considerado como categorías de estudio, únicamente para reconocer sus características principales relacionadas con el tema, es decir no se aplica ningún experimento que las afecte, tales cualidades son analizadas en relación con las circunstancias de la realidad que se manifiestan a través de la aplicación del derecho.

En tal sentido, el diseño se plasma mediante una secuencia de actos de tipo académico que consolidan el desarrollo de la investigación y se pauta en tareas, como es el caso de la principal diseñada a través del objetivo general que es: Determinar si existe relación entre los pactos colectivos y la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque.

Siendo aquella última la principal de las actividades, se disgrega en otras tareas que están destinadas a la ejecución de la misma, esto representa los objetivos específicos, los cuales indican: desarrollar la naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú; reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores

públicos municipales; analizar el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el nivel de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque; analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha entidad edil.

Es en base a esta secuencia de actos que se logra el desarrollo de la investigación incorporando material de dicho resultado en dos fases, primero la información teórica que proporciona la base para el análisis jurídico de los casos en la realidad que se plasman a través de las resoluciones destinadas a tal fin, lo cual permitió llegar a la determinación final de la investigación mediante las posturas de la investigadora obtenida de la discusión correspondiente, aspecto que se contrasta con la hipótesis inicial para reconocer que en efecto ha sido corroborada.

2.1.1. Formulación del problema

¿Cómo influyen los pactos colectivos en la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque?

2.1.2. Hipótesis

Los pactos colectivos influyen en la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque desestabilizando el cumplimiento de sus funciones lo cual acarrea responsabilidad.

2.1.3. Objetivo general

Determinar si existe relación entre los pactos colectivos y la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque

2.1.4. Objetivos específicos

Desarrollar la naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú.

Reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores públicos municipales.

Revisar el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el nivel de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque.

Analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha entidad edil.

2.2. Población y muestra

Población

Resoluciones y expedientes que se ocupen de la responsabilidad funcional de servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024.

Muestra

La muestra es no probabilística y a criterio de la investigadora determinada en la cantidad de 6 Resoluciones y expedientes que se ocupen de la responsabilidad funcional de servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024.

2.3. Técnicas e instrumentos

2.3.1. Técnicas

2.3.1.1. Técnica de análisis de documentos

Para el desarrollo de la investigación se ha precisado un grupo de objetivos destinados a la recopilación de información teórica la misma que se encuentra directamente en documentos o publicaciones que pasan a formar parte de las fuentes de consulta, por ello es que se reconoce la utilidad de este tipo de técnica, tales documentos se presentan en diferentes formas como son los libros texto de derecho, los informes de investigación que se han desarrollado de manera previa relacionados al tema de estudio propuesto en esta investigación, así como los artículos científicos que muestran la crítica sobre tal problemática.

2.3.1.2. Técnica de evaluación de casos

Conforme se ha diseñado la investigación el objetivo específico destinado hacia analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha

entidad edil; por lo mismo que esta técnica resulta de utilidad para alcanzar el fin propuesto.

2.3.2. Instrumentos

2.3.2.1. La ficha bibliográfica

Asumiendo el sentido de la técnica de análisis de documentos, se ha considerado este instrumento de ficha bibliográfica para apoyar la recopilación y selección de los documentos en función a los datos de cada documento que permite a su vez el reconocimiento de la originalidad y funcionalidad del contenido que se toma como fuente teórica, todo este diseño de la información se recopila de acuerdo con las fichas bibliográficas que sugiere el estilo de citación APA.

2.3.2.2. La guía de análisis de casos

Teniendo en cuenta el sentido de análisis de esta investigación se ha tomado como instrumento la guía de análisis de casos, lo cual se diseña en relación con las pautas que se utilizaron para dicha labor, es así que se reconoce entre ellas lo siguiente:

Reconocimiento del tipo de falta, es lo que se vincula con el desempeño o eficiencia del servidor, la puntualidad o inasistencias, el registro de desobediencia, el incumplimiento de las metas o las funciones como tal.

Luego se tiene el resultado de tales circunstancias como son la sanción confirmada, modificada, anulada o prescrita.

También el reconocimiento del nivel del servidor sea en el campo de operatividad, el aspecto técnico, el rubro profesional o el campo directivo para su desempeño.

Finalmente, el reconocimiento del vínculo de la circunstancia con los pactos colectivos, esto en relación con la explícita mención o incidencia directa que representa la jornada, permisos, incentivos, evaluación de productividad, o el reconocimiento tácito.

Capítulo III

Resultados

3.1. Resultado de análisis de casos

Tabla 1: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 003705-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala

Caso	RESOLUCIÓN	N°	003705-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala
Criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta	En el análisis de la resolución, el punto central radica en el criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta. El Tribunal del Servicio Civil recuerda que la potestad disciplinaria de la Administración Pública debe sustentarse en los principios de legalidad y tipicidad, lo que significa que ninguna conducta puede sancionarse si no se encuentra expresamente descrita en la norma y si la subsunción no se realiza de manera clara y razonada. En el caso revisado, se advierte que la entidad empleadora no logró desarrollar una motivación suficiente que vincule los hechos imputados con las normas invocadas del Código de Ética de la Función Pública (Ley 27815). Aunque se señalaron artículos sobre probidad, veracidad y		

prohibiciones éticas, la resolución careció de una explicación detallada que muestre cómo los hechos descritos se corresponden de manera directa con esos tipos de falta. Este déficit de motivación generó una vulneración al derecho de defensa del servidor investigado, pues no tuvo certeza sobre qué conductas concretas eran materia de reproche disciplinario.

El criterio de evaluación, por tanto, no puede agotarse en la mera enumeración de disposiciones legales. Requiere una subsunción casuística, es decir, una argumentación específica que demuestre la correspondencia entre el acto atribuido y la infracción tipificada. La ausencia de este ejercicio interpretativo abre paso a la nulidad del procedimiento y pone en evidencia una práctica deficiente en la gestión disciplinaria de la entidad, que se limita a invocar normas sin acreditar el nexo lógico entre la conducta y la sanción.

En términos críticos, el caso refleja una tendencia común en la Administración Pública: la aplicación formalista de la potestad sancionadora sin el debido rigor argumentativo.

Ello no solo afecta la validez del procedimiento, sino que también debilita la eficacia del control disciplinario, pues sanciones mal fundamentadas terminan siendo anuladas, generando costos adicionales y deslegitimando el sistema de responsabilidad funcional. En consecuencia, el criterio de evaluación del tipo de falta debe ser riguroso, motivado y respetuoso del debido procedimiento, garantizando tanto la seguridad jurídica del servidor como la finalidad pública de asegurar la eficiencia y probidad en el servicio.

Motivación para aplicar sanción	La motivación para aplicar una sanción disciplinaria constituye uno de los pilares del Derecho Administrativo sancionador. En la resolución que compartiste, se observa que este aspecto fue precisamente cuestionado y analizado por el Tribunal del Servicio Civil, lo que permite profundizar en su alcance jurídico. En primer lugar, la motivación no es un mero requisito formal, sino una garantía sustantiva que asegura el respeto del debido procedimiento y de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. La autoridad sancionadora
---------------------------------	--

debe expresar con claridad las razones por las cuales considera que una conducta imputada se subsume en un tipo de falta previsto en la norma, así como los elementos de hecho y de derecho que justifican la decisión. Esto implica identificar el hecho, describirlo con precisión, vincularlo con la norma que lo prohíbe o lo exige, y razonar por qué merece sanción.

En el caso revisado, se aprecia que la entidad se limitó a mencionar artículos del Código de Ética de la Función Pública (Ley 27815), pero no desarrolló un razonamiento que muestre cómo las conductas imputadas, se encuadraban exactamente en los supuestos normativos invocados. Este déficit de argumentación generó lo que el Tribunal calificó como una motivación insuficiente, lo que vulnera el derecho de defensa del servidor, pues no permite comprender con exactitud la naturaleza de la acusación ni preparar una estrategia adecuada de contradicción.

Desde una perspectiva crítica, esta falta de motivación revela un problema recurrente en la práctica administrativa: el uso de fórmulas

genéricas o citas automáticas de artículos de la ley sin un análisis casuístico. Ello conduce a decisiones sancionadoras débiles, fácilmente anulables en instancias superiores. Una sanción sin motivación suficiente no solo pierde legitimidad, sino que también erosiona la eficacia de la potestad disciplinaria, pues lejos de corregir conductas disfuncionales, multiplica procedimientos fallidos y genera incertidumbre en los servidores públicos.

Finalmente, la motivación adecuada no se agota en justificar la existencia de la falta, sino que debe extenderse a la determinación de la sanción concreta, evaluando la gravedad de la conducta, las circunstancias atenuantes o agravantes y la proporcionalidad de la medida. La ausencia de este examen integral transforma la sanción en un acto arbitrario. Por ello, la motivación es la condición que da validez y legitimidad a la sanción disciplinaria, y su omisión afecta directamente tanto la seguridad jurídica como la eficiencia funcional de la administración pública.

Vínculo de la circunstancia de la falta con los pactos colectivos	La valoración de una falta disciplinaria en el ámbito de la administración pública no puede realizarse de manera aislada, sino que debe considerar el contexto y las circunstancias que rodean la conducta imputada. En este sentido, uno de los factores que adquiere relevancia es la existencia de pactos colectivos, los cuales, en el caso de las municipalidades, regulan derechos, beneficios y obligaciones adicionales a los previstos en la ley. Estos convenios colectivos no solo inciden en la mejora de las condiciones laborales, sino que también se convierten en un referente normativo que delimita y matiza el alcance de los deberes funcionales. Así, la circunstancia de una falta puede estar estrechamente vinculada al contenido de un pacto colectivo. Por ejemplo, cuando un trabajador es sancionado por inasistencia o incumplimiento de horarios, la autoridad debe verificar si en el pacto colectivo se regulan tolerancias, licencias sindicales o permisos especiales que amparan esa conducta. En tal caso, sancionar sin tomar en cuenta estas disposiciones equivaldría a desconocer derechos
---	---

reconocidos mediante negociación colectiva. De igual modo, si la falta se refiere a la gestión irregular de beneficios económicos, la gravedad de la infracción se incrementa si se constata que dichos beneficios no se encontraban contemplados en los convenios suscritos, ya que la conducta no solo afecta la legalidad administrativa, sino también la transparencia en la aplicación de acuerdos colectivos.

En la práctica, muchas entidades incurren en el error de aplicar sanciones sin relacionar los hechos imputados con las disposiciones de los pactos colectivos vigentes. Este déficit de análisis afecta la motivación de las resoluciones y genera arbitrariedad, pues se sanciona sin reconocer el marco jurídico que regula las relaciones laborales en la institución. Críticamente, se puede afirmar que la ausencia de esta conexión supone una doble vulneración: por un lado, se desconoce el derecho fundamental a la negociación colectiva, reconocido tanto por la Constitución como por los convenios internacionales de la OIT; y, por otro, se restringe el derecho de defensa del

servidor, al no considerar circunstancias específicas que podrían justificar, atenuar o excluir su responsabilidad.

De esta manera, el vínculo entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos resulta determinante para garantizar un procedimiento disciplinario legítimo y respetuoso del debido proceso. Cuando este vínculo se reconoce y se motiva adecuadamente, los pactos colectivos contribuyen a ordenar los deberes funcionales, a fortalecer la claridad normativa y a promover un clima laboral de confianza. En cambio, cuando se omite, se debilita la seguridad jurídica, se incrementa la conflictividad y se afecta la eficiencia funcional de la administración pública, que se ve obligada a enfrentar procesos anulados o controversias judiciales innecesarias.

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Tabla 2: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 000027-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala

Caso	RESOLUCIÓN N° 000027-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala
Criterio de evaluación	El criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta que aplicado por el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución N.º 027-2022 representa un avance importante en la consolidación de una doctrina administrativa orientada a equilibrar los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. La Sala interpreta que la configuración de una falta disciplinaria no puede limitarse a una lectura meramente formal de la norma, sino que debe sustentarse en una valoración sustantiva del deber funcional incumplido y del impacto real que la conducta produce sobre el servicio público y el interés general. Este enfoque trasciende el legalismo tradicional, en la medida en que reconoce que la responsabilidad administrativa no se agota en la infracción de un mandato normativo, sino que se vincula con la lesión a los fines constitucionales de la Administración Pública: eficiencia, eficacia, moralidad y servicio al

ciudadano. La resolución, al subsumir la conducta de negligencia dentro del marco de la Ley N.º 30057, reafirma que el derecho disciplinario del servicio civil no busca castigar de manera automática, sino proteger la funcionalidad del aparato público mediante sanciones proporcionadas que restauren la disciplina y la confianza institucional.

No obstante, la decisión del Tribunal también pone de manifiesto ciertos vacíos que deben ser superados. El concepto de “negligencia” continúa siendo abierto y de alta discrecionalidad, lo que exige a las entidades desarrollar parámetros objetivos y verificables de desempeño funcional, que permitan distinguir entre el error humano excusable y la infracción disciplinaria sancionable. La uniformidad de estos criterios es indispensable para garantizar la predictibilidad y coherencia de la jurisprudencia administrativa, evitando la aplicación desigual de sanciones ante supuestos semejantes.

De igual modo, se evidencia la necesidad de fortalecer la motivación cualitativa de las resoluciones disciplinarias, de modo que las entidades no se limiten a citar artículos legales, sino que expliquen con claridad la relación causal entre la conducta, el daño

institucional y el tipo de falta imputado. Una motivación deficiente no solo vulnera el derecho de defensa del servidor, sino que deslegitima la potestad sancionadora y compromete la validez del procedimiento.

En consecuencia, el criterio adoptado por el Tribunal del Servicio Civil reafirma que el ejercicio del poder disciplinario debe orientarse a un fin preventivo y pedagógico más que punitivo, consolidando una cultura de responsabilidad funcional sustentada en la ética pública y en la eficiencia administrativa. Solo a través de decisiones debidamente motivadas, proporcionales y sustentadas en evidencias, será posible preservar la integridad, eficacia y legitimidad del servicio civil peruano, en armonía con el principio de buena administración consagrado en la Ley N.º 27444 y con los estándares de la jurisprudencia constitucional y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Motivación para aplicar sanción	Desde el plano jurídico, la motivación implica tres niveles de análisis: en primer lugar, la determinación de los hechos imputados, debidamente acreditados en el expediente; en segundo término, la calificación jurídica que subsume los hechos al tipo de falta
---------------------------------	--

previsto en la ley; y finalmente, la justificación de la sanción aplicada, en atención a los criterios de gravedad, jerarquía, intencionalidad, reincidencia y daño al interés público. La omisión de cualquiera de estos niveles produce un vicio de motivación que afecta la validez del acto administrativo y vulnera el principio de tipicidad y proporcionalidad.

En la resolución analizada, si bien el Tribunal reconoce la existencia de conductas que evidencian negligencia en el ejercicio de funciones, advierte deficiencias en la motivación inicial de la entidad sancionadora, la cual no explicó con precisión cómo los hechos acreditados ocasionaron una afectación concreta al servicio público ni cómo se determinó la gravedad de la infracción. Este tipo de deficiencias son frecuentes en la práctica administrativa peruana, donde muchas entidades incurren en el error de imponer sanciones sustentadas en formulaciones genéricas o estandarizadas, sin desarrollar el análisis individual del caso. Tal proceder contraviene los principios de debido procedimiento y de razonabilidad administrativa, pues convierte la potestad disciplinaria en un instrumento arbitrario y no en un mecanismo de corrección legítima.

La crítica central radica en que la motivación de la sanción debe estar orientada no solo a justificar la existencia de la falta, sino también a demostrar que la medida impuesta cumple con los fines del Derecho Administrativo sancionador: la prevención, la corrección y la garantía de la eficiencia funcional en el servicio público. En este sentido, el acto sancionador debe evidenciar una finalidad pedagógica y restauradora, y no meramente punitiva. Una sanción carente de motivación adecuada carece de eficacia jurídica y erosiona la confianza en la Administración, al proyectar una imagen de discrecionalidad y falta de transparencia.

Por ello, desde una visión garantista del Derecho Administrativo, la motivación de la sanción se convierte en el puente entre la legalidad y la justicia material. No se trata únicamente de cumplir con un requisito formal, sino de expresar la racionalidad que legitima el ejercicio del poder estatal sobre los servidores públicos. La motivación completa, coherente y razonada constituye la manifestación más visible del principio de buena administración, asegurando que la potestad disciplinaria no sea un instrumento de represión, sino una herramienta para

consolidar la ética, la eficiencia y la responsabilidad en el servicio civil.

Así, la resolución de SERVIR reafirma que toda sanción administrativa debe sustentarse en una motivación integral, que articule hechos, norma y proporcionalidad, porque solo a través de una fundamentación transparente y rigurosa se preserva la seguridad jurídica, se garantiza el derecho de defensa del servidor y se fortalece la legitimidad del sistema de responsabilidad funcional en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

Vínculo de la	El análisis de la posible existencia de un vínculo entre
circunstancia de la falta	la circunstancia de la falta y los pactos colectivos
con los pactos	requiere situar la cuestión dentro del marco jurídico
colectivos.	que regula las relaciones laborales en el sector público
	y la potestad disciplinaria de la Administración. En
	principio, los pactos colectivos, celebrados entre las
	entidades del Estado y los sindicatos de servidores
	públicos, constituyen instrumentos de negociación
	reconocidos por la Constitución (artículo 28) y por los
	Convenios N. 98 y 151 de la Organización
	Internacional del Trabajo. Su función es establecer
	condiciones de trabajo, beneficios sociales y derechos

colectivos que complementan, pero no sustituyen, las normas imperativas del régimen disciplinario.

No obstante, cuando un servidor público incurre en una conducta considerada falta, la circunstancia de esa infracción puede verse afectada o condicionada por las disposiciones contenidas en un pacto colectivo. Esto ocurre porque los convenios colectivos generan un marco regulatorio propio que incide en la definición de los deberes, permisos, jornadas, tolerancias o derechos sindicales, aspectos que pueden tener relevancia directa en la evaluación de la conducta del servidor. Si, por ejemplo, una entidad sanciona una inasistencia injustificada, pero el trabajador acredita que esa ausencia se encuentra amparada por un permiso sindical reconocido en un pacto colectivo, la motivación de la sanción carecería de sustento jurídico, pues desconocería una norma convencional válida y vigente.

En este sentido, el vínculo entre la falta y los pactos colectivos no es de subordinación normativa, sino de integración interpretativa. La Administración debe verificar si la conducta del servidor se ha producido dentro del ámbito de ejercicio de derechos reconocidos colectivamente, ya que estos, por su

naturaleza, forman parte del régimen jurídico aplicable al trabajador. Ignorar el contenido del pacto colectivo en el análisis de la falta vulnera los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, así como el derecho fundamental a la negociación colectiva y a la tutela sindical.

Sin embargo, dicho vínculo no puede ser utilizado como una eximente general de responsabilidad. Los pactos colectivos no pueden suprimir deberes funcionales ni justificar conductas que lesionen la eficiencia del servicio público o la probidad administrativa. En todo caso, su efecto jurídico se limita a matizar o contextualizar la valoración de la conducta, determinando si esta fue legítima, atenuada o, por el contrario, agravada por la posición de confianza y responsabilidad del servidor. La ponderación entre los derechos reconocidos en el pacto y los deberes derivados del cargo debe realizarse mediante un análisis motivado y proporcional.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo disciplinario, puede afirmarse que sí existe un vínculo entre las circunstancias de la falta y los pactos colectivos, en tanto estos últimos forman parte del entorno normativo y fáctico que delimita las

obligaciones funcionales del servidor. Este vínculo se manifiesta en la obligación de la autoridad sancionadora de interpretar la conducta del trabajador a la luz de las cláusulas vigentes de los convenios colectivos y de su compatibilidad con el interés público. El desconocimiento de dicho marco no solo compromete la validez de la sanción, sino que puede constituir una infracción al principio de motivación suficiente, al no considerar todos los elementos jurídicos relevantes del caso.

Por tanto, la existencia de pactos colectivos impone a la Administración una carga reforzada de motivación y de análisis contextual en los procedimientos disciplinarios. Solo de esa manera es posible garantizar un equilibrio legítimo entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos colectivos de los trabajadores públicos, asegurando que las sanciones disciplinarias no se conviertan en mecanismos de restricción o represalia frente al ejercicio de la negociación colectiva, sino en instrumentos de preservación del orden funcional y de la eficiencia institucional. En conclusión, el vínculo entre las circunstancias de la falta y los pactos colectivos existe y debe ser reconocido como una

relación jurídica complementaria que contribuye a una interpretación más justa, razonada y constitucionalmente compatible del régimen disciplinario del servidor público.

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Tabla 3: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: *RESOLUCIÓN N° 002261-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala*

Caso	RESOLUCIÓN	N°	002261-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala
Criterio de evaluación	de que reconoce el tipo de falta	El análisis del criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta en la Resolución N.º 002261-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala permite advertir cómo el Tribunal del Servicio Civil desarrolla una argumentación jurídica sólida para delimitar la responsabilidad disciplinaria bajo el principio de legalidad y tipicidad administrativa. En el caso concreto, el Tribunal declara la nulidad de las resoluciones emitidas por la Corte Superior de Justicia de Lambayeque debido a la vulneración de dichos principios, pues la entidad no logró acreditar con precisión los elementos constitutivos de la falta imputada —negligencia en el desempeño de funciones— ni estableció con claridad el nexo causal entre la conducta y el perjuicio institucional.	
		El razonamiento jurídico del Tribunal parte de una concepción garantista del procedimiento administrativo disciplinario. Reconoce que la potestad sancionadora del Estado, aun cuando busca proteger el interés público y asegurar la eficiencia del servicio	

civil, debe ejercerse dentro de límites normativos estrictos. La calificación de una falta disciplinaria no puede derivarse de una apreciación subjetiva o genérica de incumplimiento, sino de la verificación objetiva de hechos que se subsuman en una norma preexistente, conforme lo exige el artículo 248 de la Ley N.º 27444 y el artículo 85 de la Ley N.º 30057.

El criterio de evaluación empleado por el Tribunal enfatiza que la negligencia funcional no se configura por el solo incumplimiento de metas o acumulación de trabajo, sino cuando se demuestra una conducta omisiva o descuidada que compromete el cumplimiento del deber funcional asignado. En el caso examinado, la sanción se impuso bajo el argumento de que la trabajadora no habría tramitado 250 escritos en el plazo legal; sin embargo, la entidad no consideró circunstancias excepcionales como la pandemia, la falta de personal de reemplazo y los problemas de salud acreditados por la servidora. Dichas omisiones privaron a la decisión sancionadora de una motivación razonada y de una evaluación integral del contexto, vulnerando el principio de proporcionalidad y el derecho de defensa.

Desde una lectura crítica, el Tribunal advierte una deficiente valoración probatoria y un uso mecánico del tipo de falta por parte de la entidad. La imputación de negligencia se basó en una presunción de incumplimiento sin un análisis del deber funcional concreto, de los recursos disponibles ni de la conducta diligente o no del servidor. Esta deficiencia pone de relieve una tendencia recurrente en la administración pública: confundir la baja productividad o los retrasos institucionales, con una falta disciplinaria individual. Tal enfoque desnaturaliza la función del régimen disciplinario, convirtiéndolo en un instrumento de descarga de responsabilidad administrativa, en lugar de una herramienta de corrección legítima orientada al mejoramiento del servicio civil.

El criterio de evaluación del Tribunal, por tanto, reivindica el sentido garantista del Derecho Administrativo sancionador al exigir la individualización de la responsabilidad y la motivación cualitativa del acto. En su razonamiento, la falta debe ser tipificada con base en la conducta específica del servidor, identificando el deber vulnerado, la intencionalidad y la afectación concreta al interés público. Solo así se asegura que la sanción

cumpla con los fines constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad.

Sin embargo, la resolución también evidencia la necesidad de que SERVIR y las entidades públicas desarrollen criterios uniformes y objetivos para determinar la gravedad de las faltas funcionales. La indeterminación del concepto de “negligencia” y la ausencia de parámetros de desempeño verificables continúan generando discrecionalidad en la aplicación de sanciones. La doctrina administrativa moderna sostiene que la potestad sancionadora debe articularse con los sistemas de gestión del desempeño y con mecanismos de evaluación funcional que permitan medir objetivamente la diligencia del servidor antes de imputarle una infracción.

Motivación para aplicar sanción	La motivación para aplicar una sanción constituye uno de los elementos esenciales del acto administrativo sancionador y una condición de validez jurídica de toda decisión que imponga responsabilidad funcional a un servidor público. En el análisis de la Resolución N.º 002261-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala, se advierte que el Tribunal del Servicio Civil asume una postura garantista y correctiva respecto de la deficiencia motivacional en la que incurrió la entidad
---------------------------------	---

de origen, al evidenciar que la sanción impuesta no fue producto de una valoración integral ni razonada de los hechos, sino del uso mecánico de un tipo infractor sin la debida acreditación de los elementos objetivos y subjetivos de la falta.

El acto sancionador analizado carecía de una exposición lógica que permitiera comprender por qué la conducta imputada configuraba una infracción de negligencia funcional. La autoridad administrativa se limitó a enunciar que la servidora había incumplido con el trámite oportuno de escritos judiciales, sin detallar el contexto laboral, las condiciones materiales en las que se desempeñaba, las limitaciones de personal ni la carga procesal asignada, factores que eran determinantes para valorar la existencia o no de descuido. La motivación, en este sentido, se redujo a una afirmación genérica de incumplimiento funcional, lo que vulneró los principios de debido procedimiento, razonabilidad y proporcionalidad, así como el derecho de defensa reconocido por el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo sancionador, la motivación de una sanción no solo exige la cita de las normas presuntamente infringidas,

sino la explicación jurídica y fáctica del porqué la conducta imputada encaja dentro del tipo infractor previsto por la ley. La motivación debe demostrar que la sanción no es arbitraria ni desproporcionada, sino el resultado de un razonamiento lógico que vincula los hechos comprobados con la norma aplicable y la finalidad del orden público. El Tribunal enfatiza que una sanción sin motivación suficiente deviene en un acto viciado de nulidad, ya que la motivación es el vehículo que legitima el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

En el caso concreto, la deficiencia de motivación se tradujo en una vulneración al principio de tipicidad, pues la falta de una subsunción clara impidió identificar de manera precisa el deber funcional incumplido. La entidad sancionadora confundió la ineficiencia estructural del órgano con la responsabilidad individual de la trabajadora, imputándole un resultado que no podía atribuírsele jurídicamente. Este proceder denota una desviación del fin público del procedimiento disciplinario, que debe orientarse a la corrección racional de conductas funcionales y no al uso punitivo de la sanción como respuesta automática ante deficiencias institucionales.

La crítica principal radica en que la motivación de la sanción, para ser válida, debe expresar un juicio de proporcionalidad que contemple no solo la existencia de la falta, sino también la gravedad del daño, la jerarquía del servidor y las circunstancias atenuantes o eximentes. La ausencia de tal análisis convierte la sanción en un acto meramente retributivo y no en un mecanismo preventivo y educativo, contraviniendo la naturaleza pedagógica del derecho disciplinario. La resolución evidencia, además, que la autoridad de primera instancia no ponderó adecuadamente el principio de razonabilidad establecido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, al omitir evaluar si la sanción era la medida más idónea y necesaria para proteger el interés público.

Desde una perspectiva crítica, la decisión del Tribunal reafirma la necesidad de fortalecer la cultura de la motivación cualitativa en la administración pública. La motivación no puede consistir en fórmulas genéricas o en la transcripción de normas legales; debe contener un razonamiento estructurado que justifique la decisión desde la evidencia y la lógica jurídica. El acto sancionador debe demostrar que la sanción no responde a una voluntad discrecional, sino a una

aplicación objetiva y razonable del derecho, orientada a garantizar la eficiencia funcional y la ética del servicio público.

Así, la resolución pone de relieve un problema recurrente en el ámbito disciplinario del Estado: la tendencia a sancionar sin valorar integralmente los hechos, confundiendo incumplimientos organizacionales con responsabilidades personales. Este tipo de deficiencias debilita la legitimidad del sistema disciplinario, genera desconfianza institucional y afecta el principio de buena administración. Por ello, la motivación debe concebirse como el límite racional del poder sancionador, una garantía frente al abuso de autoridad y un instrumento que fortalece la transparencia y la confianza en la función pública.

En consecuencia, la Resolución N.º 002261-2023-SERVIR/TSC reafirma que toda sanción disciplinaria requiere una motivación fundada, exhaustiva y razonada, capaz de demostrar la existencia de la falta, la proporcionalidad de la sanción y la finalidad legítima del acto. La motivación no es solo una exigencia formal, sino la manifestación concreta del respeto a los derechos fundamentales del servidor y de

	la supremacía del principio de legalidad en la actuación administrativa
Vínculo de la circunstancia de la falta con los pactos colectivos.	La relación entre la circunstancia de la falta funcional y los pactos colectivos debe analizarse a partir del principio de juridicidad que rige la función pública y del reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú. Si bien los pactos colectivos constituyen instrumentos legítimos mediante los cuales los trabajadores del Estado, a través de sus organizaciones sindicales, pactan condiciones de trabajo, beneficios y medidas de bienestar, estos acuerdos no pueden considerarse ajenos al régimen disciplinario, pues su contenido puede incidir directamente en la configuración o valoración de una falta funcional. El vínculo entre ambas instituciones se manifiesta cuando las obligaciones o derechos derivados del pacto colectivo influyen en el cumplimiento o incumplimiento de los deberes funcionales del servidor. En otras palabras, la circunstancia de la falta debe ser valorada teniendo en cuenta el contexto normativo que generan dichos pactos, especialmente si las condiciones laborales, los horarios, las licencias

sindicales o los mecanismos de evaluación del desempeño se encuentran regulados por ellos. No sería jurídicamente válido sancionar a un servidor por una conducta que se encuentra amparada o condicionada por una disposición contenida en un pacto colectivo vigente y reconocido por la entidad.

Desde la óptica del derecho administrativo disciplinario, los pactos colectivos no alteran el régimen de responsabilidad funcional previsto por la Ley N.º 30057, pero sí conforman el entorno jurídico dentro del cual el servidor desempeña sus funciones. Por ello, la autoridad sancionadora tiene el deber de analizar si la conducta imputada fue cometida en un contexto donde las obligaciones laborales o las condiciones de trabajo fueron modificadas, flexibilizadas o restringidas por acuerdos colectivos. Ignorar dicho marco implica una motivación incompleta, pues la evaluación disciplinaria debe considerar todas las circunstancias de hecho y de derecho que inciden en la conducta del servidor.

En esa línea, la aplicación de una sanción disciplinaria sin atender al contenido de los pactos colectivos podría vulnerar el principio de legalidad, al desconocer normas válidas y aplicables que rigen la

relación laboral en el sector público. Asimismo, podría afectar el principio de proporcionalidad, ya que las sanciones deben graduarse considerando las condiciones objetivas del desempeño y las garantías reconocidas a los trabajadores en el marco de la negociación colectiva. Si el pacto colectivo regula, por ejemplo, un régimen especial de permisos, tolerancias o distribución de carga laboral, su inobservancia al momento de valorar una falta genera un vicio sustantivo en el acto sancionador.

Por otra parte, el vínculo entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos no implica una exoneración automática de responsabilidad. Los pactos no pueden contradecir el orden público administrativo ni anular los deberes de eficiencia, diligencia y probidad que son inherentes al servicio público. No obstante, estos acuerdos pueden servir como elementos de interpretación o atenuación de la responsabilidad, especialmente cuando la conducta del servidor se produce dentro de un marco de derechos reconocidos colectivamente.

En consecuencia, sí existe un vínculo jurídico entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos, en tanto estos últimos forman parte del contexto

normativo que condiciona el desempeño funcional del servidor público. Este vínculo obliga a la Administración a motivar sus decisiones sancionadoras con especial cuidado, integrando el análisis del régimen disciplinario con el contenido de los acuerdos colectivos vigentes. Solo así puede garantizarse que la potestad sancionadora se ejerza conforme al principio de buena administración, respetando tanto el orden funcional del Estado como los derechos colectivos de los trabajadores públicos. De lo contrario, cualquier sanción impuesta sin dicha ponderación sería susceptible de nulidad por insuficiencia de motivación o por vulneración del principio de juridicidad, al desconocer normas convencionales válidas dentro del marco del servicio civil.

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Tabla 4: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 002290-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala

Caso	RESOLUCIÓN N° 002290-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala
Criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta	El análisis del criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta en la Resolución N.º 2290-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala revela que el Tribunal del Servicio Civil adopta un enfoque estrictamente jurídico en torno al principio de legalidad y la exigencia de tipicidad para la procedencia de un procedimiento disciplinario o recursivo. En este caso, la controversia gira en torno a la interposición de un recurso de apelación contra una presunta “denegatoria ficta” antes de que esta se configurara legalmente, lo que llevó al Tribunal a declarar su improcedencia. El Tribunal sustenta su decisión en el artículo 39º y el artículo 217º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, enfatizando que solo constituyen actos impugnables aquellos que tienen carácter definitivo o que causan indefensión. La apelante presentó su recurso sin esperar el vencimiento del plazo de treinta días hábiles para que se configure el silencio administrativo negativo. En consecuencia, la autoridad administrativa aún mantenía competencia para pronunciarse sobre su petición. Bajo esta premisa, el Tribunal concluye que el recurso carece de objeto y que no existe acto administrativo impugnado, pues

el hecho invocado no había adquirido el estatus jurídico necesario para activar la facultad recursiva del administrado

Desde un punto de vista jurídico sustantivo, el criterio adoptado por el Tribunal constituye una aplicación rigurosa del principio de tipicidad, no en su sentido material vinculado a la conducta sancionable, sino en su dimensión procedimental, según la cual los actos administrativos susceptibles de impugnación deben estar previamente configurados conforme a los supuestos previstos por ley. Así, el Tribunal delimita con precisión el tipo de acto administrativo que puede ser objeto de evaluación, descartando aquellos que aún no generan efectos jurídicos ni definitivos. Este razonamiento asegura la seguridad jurídica y evita que el procedimiento disciplinario o recursivo se desnaturalice por interpretaciones extensivas que afecten la estabilidad administrativa.

Sin embargo, una lectura crítica del razonamiento permite advertir ciertos aspectos discutibles. Si bien la Sala fundamenta correctamente la improcedencia en la inexistencia de acto impugnado, su argumentación no desarrolla suficientemente los criterios de interpretación sobre la tutela efectiva del administrado frente a la inactividad de la Administración. En la práctica, el exceso de formalismo en la exigencia del plazo completo puede

generar situaciones de indefensión, especialmente cuando las entidades, como en este caso la Municipalidad Provincial de Lambayeque, demoran o evaden pronunciarse dentro de los plazos legales. En tales escenarios, una interpretación más finalista del procedimiento, podría haber permitido al Tribunal evaluar el fondo de la pretensión de manera más garantista.

La resolución, por tanto, pone de relieve la tensión entre el principio de legalidad formal y la eficacia material del derecho de petición y de recurso. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo contemporáneo, la legalidad debe interpretarse en armonía con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, de modo que las formalidades no se conviertan en obstáculos para la protección efectiva de los derechos de los servidores públicos. En este caso, el Tribunal se adhiere a una concepción conservadora del control de legalidad, privilegiando la estabilidad procedimental sobre la justicia material del caso.

No obstante, el criterio de evaluación aplicado reafirma la función del Tribunal como órgano de control de la juridicidad de los actos administrativos, evitando que las entidades públicas o los administrados activen indebidamente la vía impugnatoria sin que exista un acto

	debidamente perfeccionado. Esta línea jurisprudencial fortalece el ordenamiento disciplinario y el debido procedimiento, al establecer que la existencia del tipo de falta o del acto impugnado debe ser jurídicamente verificable y no presumida por conveniencia procesal.
Motivación para aplicar sanción	La motivación para aplicar una sanción dentro del régimen disciplinario del servicio civil constituye una exigencia derivada directamente del principio de legalidad y del derecho al debido procedimiento administrativo. En la Resolución N.º 2290-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala, el Tribunal del Servicio Civil reafirma que la motivación es el elemento indispensable que otorga legitimidad y validez al acto sancionador, pues a través de ella la Administración expresa las razones fácticas y jurídicas que justifican la imposición de una medida correctiva o punitiva. Sin embargo, el análisis del caso revela una deficiencia sustancial en la motivación de la entidad de origen, al no haberse configurado debidamente el acto impugnado ni acreditado los elementos objetivos que sustentarían una sanción válida, lo cual llevó al Tribunal a declarar la improcedencia del recurso de apelación. Desde una perspectiva jurídica, la motivación de la sanción debe permitir al administrado comprender con claridad cuál es la conducta que se le imputa, cuál es el deber funcional

vulnerado y cómo dicha conducta se subsume en el tipo de falta previsto en la ley. En este caso, la Municipalidad Provincial de Lambayeque emitió un acto carente de fundamentación sustantiva, limitándose a invocar una “denegatoria ficta” sin que esta se encontrara configurada legalmente. La entidad no acreditó la existencia de una resolución expresa ni el transcurso del plazo que activa el silencio administrativo negativo, lo cual evidencia una motivación meramente formal y no materialmente válida. En consecuencia, el Tribunal determinó que no existía acto impugnado, ni mucho menos un razonamiento suficiente que justificara una medida sancionadora o la continuación de un procedimiento disciplinario.

La deficiencia motivacional advertida en el expediente pone en evidencia una práctica recurrente en la gestión pública: la tendencia a emitir pronunciamientos sancionadores o denegatorios sin una fundamentación casuística, recurriendo a fórmulas genéricas o a la simple invocación de normas. Este tipo de motivaciones aparentes vulnera el principio de razonabilidad administrativa y desnaturaliza la finalidad del procedimiento disciplinario, que no es castigar por castigar, sino garantizar la corrección funcional y la protección del interés público. El acto sancionador, para ser legítimo, debe contener una argumentación que muestre la relación causal

entre la conducta del servidor y la afectación concreta al servicio público, considerando además las circunstancias atenuantes o eximentes que pudieran presentarse.

El Tribunal, al declarar la improcedencia del recurso, aplica una interpretación estricta del principio de legalidad al sostener que no puede evaluarse la validez de una sanción si el acto impugnado carece de existencia jurídica. Este razonamiento es correcto en términos formales, ya que la potestad sancionadora solo puede ejercerse sobre la base de actos válidos y motivados; sin embargo, desde un punto de vista crítico, se observa que la decisión se adhiere a un criterio de legalidad formalista que deja sin atender la dimensión material del derecho de petición y de defensa del administrado. Al no pronunciarse sobre el fondo de la pretensión ni sobre el contexto fáctico que dio origen al recurso, el Tribunal sacrifica la eficacia de la tutela administrativa en favor de la rigidez procedimental.

El Derecho Administrativo contemporáneo exige que la motivación no solo cumpla con requisitos formales, sino que también responda a los fines del Estado y a la necesidad de garantizar decisiones razonables, proporcionadas y orientadas a la justicia material. Por ello, cuando una autoridad omite motivar adecuadamente una sanción o una denegatoria, incurre en un vicio sustancial que compromete

la validez del acto y afecta la confianza en la Administración. La motivación cumple, en ese sentido, una doble función: de control, porque permite verificar la legalidad de la actuación administrativa; y de garantía, porque asegura que el administrado conozca las razones que sustentan la decisión y pueda ejercer su derecho de contradicción.

Así, el caso demuestra que la motivación deficiente no solo invalida el acto, sino que también vulnera la esencia misma del principio de buena administración, consagrado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444. En la práctica, una decisión sancionadora o denegatoria sin motivación suficiente genera arbitrariedad y desconfianza institucional, debilitando el sistema de responsabilidad funcional y el propósito de eficiencia que orienta la Ley del Servicio Civil.

La resolución comentada reafirma una doctrina esencial: la sanción administrativa solo puede imponerse sobre la base de una motivación completa, coherente y razonada. La motivación insuficiente no puede suplirse con interpretaciones posteriores ni con presunciones de responsabilidad. La Administración está obligada a expresar de manera explícita los hechos comprobados, la norma infringida, la gravedad de la falta y la proporcionalidad de

la sanción. Solo bajo esas condiciones la potestad sancionadora se ejerce legítimamente y cumple con su verdadera finalidad: proteger la legalidad, garantizar la eficiencia institucional y asegurar que el poder disciplinario del Estado se ejerza dentro de los márgenes del Estado Constitucional de Derecho.

Vínculo de La valoración de la falta funcional y sus circunstancias no la circunstancia de puede desvincularse del contexto normativo y laboral en que la falta con los el servidor público desarrolla sus funciones, dentro del cual pactos colectivos. los pactos colectivos adquieren una relevancia jurídica específica. Los pactos colectivos, reconocidos por el artículo 28 de la Constitución y los Convenios N.º 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, constituyen instrumentos normativos que establecen condiciones de trabajo, derechos sindicales y beneficios complementarios a los regímenes legales de empleo público. Su contenido, por tanto, forma parte del marco jurídico que regula la conducta funcional de los servidores públicos, en la medida en que incide en sus deberes, responsabilidades y condiciones materiales de desempeño.

En consecuencia, al evaluar la comisión de una falta funcional, la autoridad disciplinaria debe considerar si la conducta atribuida al servidor se desarrolló dentro de un entorno normativo determinado por la existencia de un pacto

colectivo vigente. Este vínculo es particularmente relevante cuando los acuerdos colectivos establecen cláusulas sobre horarios, permisos, licencias sindicales, carga laboral, incentivos o medidas de bienestar que pueden influir directamente en la conducta que se imputa como infractora. Si la falta disciplinaria consiste, por ejemplo, en la inasistencia al trabajo o el incumplimiento de un horario, pero el servidor actuó en ejercicio de un permiso o tolerancia reconocida por convenio, la Administración estaría obligada a valorar esa circunstancia como eximente o atenuante de responsabilidad. No hacerlo implicaría una infracción al principio de legalidad y una afectación al derecho a la negociación colectiva.

Este vínculo entre las circunstancias de la falta y los pactos colectivos no es de subordinación normativa, pues los pactos no pueden derogar disposiciones imperativas del régimen disciplinario, sino de interpretación complementaria. El derecho disciplinario no opera en el vacío, sino dentro de un contexto laboral regulado también por derechos colectivos reconocidos. Ignorar el contenido de los pactos colectivos en la evaluación de la conducta funcional genera decisiones parciales e injustas, además de vulnerar el principio de motivación suficiente, porque omite elementos jurídicos y

fácticos esenciales para la determinación de la responsabilidad.

En términos sustantivos, los pactos colectivos no exoneran al servidor de cumplir con sus deberes de eficiencia, diligencia y probidad, pero pueden modificar el entorno en el que estos deberes se ejercen y, por tanto, influir en la calificación de la conducta. La jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil ha reconocido que la valoración de las faltas debe realizarse de manera casuística y contextual, atendiendo a las condiciones objetivas de trabajo y a los derechos reconocidos por la entidad empleadora. En este sentido, los pactos colectivos actúan como una fuente de interpretación que permite determinar con mayor precisión si la conducta del servidor fue negligente o si respondió a un marco de actuación legítimo amparado por acuerdos colectivos.

Desde una perspectiva crítica, la omisión de este análisis constituye un vicio en la motivación de los actos sancionadores. Las entidades que sancionan sin considerar los efectos de los pactos colectivos incurren en una visión fragmentada de la función pública, desconociendo la interdependencia entre los derechos laborales y la responsabilidad administrativa. La potestad sancionadora del Estado no puede ejercerse de manera aislada de los

compromisos laborales asumidos por las propias instituciones; hacerlo supondría vulnerar no solo la seguridad jurídica del servidor, sino también la autonomía colectiva y el principio de confianza legítima.

Por tanto, sí existe un vínculo jurídico entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos, en tanto estos últimos forman parte del marco normativo de referencia para valorar la conducta funcional de los servidores públicos. Este vínculo impone a la Administración una carga reforzada de análisis y motivación en sus decisiones sancionadoras, debiendo examinar si la conducta imputada fue contraria a un deber funcional o si se desarrolló dentro de un contexto de derechos reconocidos por negociación colectiva. Solo mediante esta ponderación equilibrada es posible garantizar que la potestad disciplinaria se ejerza en armonía con los principios de buena administración, proporcionalidad y respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Tabla 5: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 000636-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala

Caso	RESOLUCIÓN N° 000636-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala
Criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta	El criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta en la Resolución N.º 000636-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala se enmarca en una interpretación estricta del principio de legalidad y del respeto a los límites normativos del régimen del Decreto Legislativo N.º 1057. En el caso analizado, el Tribunal del Servicio Civil advierte que la Municipalidad Provincial de Lambayeque incurrió en una irregularidad al disponer reiteradas rotaciones del servidor César Alfredo Saucedo Tejada, excediendo el plazo máximo de noventa días establecido en el artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1057 y variando además el cargo originalmente pactado —de Cotizador a Auxiliar Administrativo— en contravención del artículo 7 del mismo reglamento. Desde la óptica jurídica, este criterio no se limita a constatar una infracción procedimental, sino que reconoce que la conducta administrativa vulneró el tipo legal de actuación permitida, configurando así una falta administrativa imputable a la entidad y no al servidor. El Tribunal distingue entre las acciones legítimas de desplazamiento, que deben fundarse en razones objetivas y

ser de carácter temporal, y aquellas que, al modificar el cargo o exceder el plazo previsto, devienen en actos contrarios al principio de legalidad. De esta manera, el tipo de falta se reconoce no solo por su descripción normativa, sino por la verificación empírica de que la entidad actuó fuera de sus competencias, aplicando una medida sin sustento legal y afectando la estabilidad funcional del servidor.

El análisis del Tribunal reafirma que la tipicidad en materia administrativa no se restringe al comportamiento del trabajador, sino que también abarca la actuación de la administración pública cuando ejerce su potestad disciplinaria o de gestión del personal. El tipo infractor, en este contexto, se construye a partir de la norma que delimita las facultades de la entidad; por ello, cuando esta excede los márgenes fijados en el Decreto Legislativo N.º 1057 y su reglamento, incurre en una actuación irregular que vulnera el principio de juridicidad consagrado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444.

Se evidencia un equilibrio entre el control formal de legalidad y la protección sustantiva de los derechos del servidor. El Tribunal no se limita a anular el acto por vicios de forma, sino que fundamenta su decisión en la ausencia de razones objetivas debidamente justificadas para la rotación,

exigidas expresamente por la normativa. Este razonamiento consolida una línea jurisprudencial en la que el tipo de falta se reconoce a partir de la incompatibilidad objetiva entre el acto administrativo emitido y los límites de la competencia legal de la entidad.

También revela una tensión estructural del régimen CAS: la amplia discrecionalidad de las entidades para modificar las condiciones de trabajo frente a la limitada capacidad del trabajador para oponerse a tales cambios sin que se configure formalmente una sanción. En este sentido, el criterio del Tribunal constituye un avance garantista, pues reconoce que las decisiones de gestión que alteran funciones o exceden plazos no son actos neutros, sino hechos jurídicamente relevantes que deben ser controlados bajo el principio de tipicidad.

En conclusión, el criterio de evaluación aplicado por el Tribunal en este caso reconoce el tipo de falta a partir de una lectura integral del principio de legalidad, la tipicidad y la razonabilidad administrativa. Se establece que cualquier variación funcional que no respete los parámetros normativos del Decreto Legislativo N.º 1057 configura una actuación ilícita de la entidad, por lo que el acto debe ser declarado nulo. Con ello, el Tribunal reafirma que la legalidad en el servicio civil no se reduce a la conducta de

	los trabajadores, sino que se extiende al comportamiento de las autoridades administrativas, garantizando así la correcta aplicación del derecho y la protección de la estabilidad funcional dentro de la administración pública.
Motivación para aplicar sanción	La motivación para aplicar una sanción dentro del régimen disciplinario del servicio civil constituye una exigencia esencial del principio de legalidad y del debido procedimiento administrativo. En la Resolución N.º 000636-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala, el Tribunal del Servicio Civil examina la actuación de la Municipalidad Provincial de Lambayeque y concluye que la entidad no cumplió con el deber de motivar adecuadamente las razones que justificaban la disposición de rotaciones sucesivas del servidor ni con la carga de acreditar la existencia de razones objetivas que avalaran dichas decisiones. Este déficit motivacional impide validar la legalidad del acto y revela una aplicación incorrecta del poder disciplinario y de gestión del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057. La motivación del acto administrativo sancionador tiene una doble función jurídica: por un lado, legitima el ejercicio del poder sancionador, al demostrar que la Administración actúa conforme al ordenamiento jurídico y no por arbitrariedad; y, por otro, garantiza el derecho de defensa del

servidor, al permitirle conocer los hechos, fundamentos y criterios que sustentan la medida adoptada. En el caso analizado, la Municipalidad omitió precisar con claridad cuáles eran las razones técnicas, funcionales o institucionales que hacían necesaria la rotación del servidor, ni explicó por qué esta se extendía más allá del plazo máximo permitido por la normativa. La ausencia de esta justificación genera un vacío argumentativo que torna inválido el acto administrativo y, por ende, cualquier sanción o medida derivada de él.

Destaca que la Administración no puede recurrir a expresiones genéricas como “necesidades del servicio” o “requerimientos de la oficina” para modificar o sancionar situaciones laborales, sin demostrar la existencia de hechos verificables que sustenten dichas necesidades. Este tipo de motivaciones aparentes no cumplen con la exigencia de razonabilidad impuesta por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, ni con los principios de mérito y objetividad que rigen la función pública. En consecuencia, el Tribunal reafirma que toda decisión sancionadora o de gestión funcional debe estar acompañada de un razonamiento explícito, congruente y proporcional, que evidencie la relación causal entre los hechos acreditados y la norma aplicada.

Desde una perspectiva crítica, el caso evidencia una práctica recurrente en las entidades públicas: el uso del poder disciplinario o de gestión como herramienta discrecional, sin motivación suficiente ni análisis contextual. La Administración, en lugar de aplicar el procedimiento disciplinario dentro de los márgenes de la legalidad y con base en una evaluación objetiva, actúa muchas veces en función de consideraciones informales o de conveniencia institucional. Este comportamiento contradice los principios de imparcialidad y proscripción de la arbitrariedad, y debilita la legitimidad del régimen del servicio civil, que busca precisamente profesionalizar la función pública sobre la base del mérito y la predictibilidad.

El déficit de motivación afecta el principio de proporcionalidad de la sanción, pues impide determinar si la medida adoptada era necesaria y adecuada para el fin perseguido. Una decisión sin justificación clara desvirtúa la finalidad del derecho disciplinario, que no es punitiva, sino correctiva y preventiva. La motivación debe reflejar la ponderación entre la falta imputada, la gravedad de sus consecuencias y la sanción impuesta. En ausencia de tal razonamiento, la sanción pierde su sustento material y se convierte en un acto arbitrario, susceptible de nulidad.

El Tribunal, al declarar fundado el recurso y dejar sin efecto el acto impugnado, establece una línea jurisprudencial coherente con los principios de buena administración y de seguridad jurídica. Reconoce que el deber de motivar no es una mera formalidad, sino una garantía sustantiva que asegura que las decisiones disciplinarias sean producto de una valoración racional de los hechos y no de un ejercicio caprichoso del poder. En esta resolución, la motivación deficiente no solo vulnera derechos individuales, sino que compromete la confianza en la gestión pública, pues la aplicación arbitraria de sanciones o medidas afecta la moral institucional y la previsibilidad en la carrera pública.

Se critica que la Administración debe asumir la motivación como una carga argumentativa que delimita su poder sancionador y de gestión. No basta con citar normas o invocar la autoridad del cargo; es necesario explicar, con base en hechos concretos, por qué la conducta del servidor constituye una infracción o por qué la medida adoptada es la más razonable para preservar el interés público. En el caso de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, la ausencia de este análisis demuestra un uso deficiente del poder administrativo, contrario al principio de juridicidad.

Vínculo de	Esto debe analizarse desde la perspectiva del principio de
la circunstancia de	juridicidad y del equilibrio entre el poder disciplinario del

la falta con los Estado y los derechos laborales de los servidores públicos.
pactos colectivos. Los pactos colectivos, amparados por el artículo 28 de la

Constitución Política del Perú y por los Convenios N. 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, tienen fuerza normativa y forman parte del marco jurídico que regula las relaciones laborales en el sector público. Si bien no pueden derogar las normas imperativas que rigen la función pública, sí inciden directamente en la configuración de las condiciones de trabajo, la jornada, las licencias, los incentivos y los deberes funcionales, lo que hace que las circunstancias que rodean una falta disciplinaria puedan estar influenciadas o condicionadas por los derechos reconocidos en dichos pactos.

Este vínculo se presenta cuando el comportamiento imputado al servidor se produce en el contexto de un derecho o beneficio reconocido colectivamente. Por ejemplo, si la conducta cuestionada se relaciona con la ejecución de un permiso sindical, una licencia remunerada o una modalidad de trabajo establecida por acuerdo colectivo, la autoridad disciplinaria no puede valorar dicha conducta como falta sin antes examinar el contenido del pacto colectivo aplicable. En tal caso, la circunstancia de la falta se encuentra directamente condicionada por el alcance de los derechos laborales pactados, y cualquier sanción

impuesta sin considerar este contexto vulneraría el principio de legalidad y el derecho a la negociación colectiva.

El vínculo no implica que los pactos colectivos eximan al servidor de responsabilidad funcional o limiten la potestad disciplinaria del Estado. Los convenios colectivos no pueden justificar conductas que afecten el interés público, la eficiencia administrativa o el cumplimiento del deber funcional. La negociación colectiva tiene como finalidad mejorar las condiciones de trabajo, no debilitar los principios de probidad, idoneidad y responsabilidad que caracterizan al servicio civil. Por tanto, los pactos colectivos deben interpretarse de forma complementaria al régimen disciplinario, de modo que su aplicación no obstaculice el cumplimiento de los fines del Estado ni el ejercicio del poder correctivo de la Administración.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, la existencia de acuerdos colectivos podría tener relevancia para analizar las circunstancias que rodearon la rotación del servidor o la aplicación de una medida administrativa. Si en el pacto colectivo se establecieron cláusulas referidas a la estabilidad funcional, los procedimientos de asignación de funciones, la movilidad interna o las condiciones laborales, la entidad estaba obligada a considerar tales disposiciones antes de emitir una decisión que afectara la situación del

servidor. Ignorar este marco normativo implicaría no solo una deficiencia de motivación, sino una transgresión al principio de buena fe negocial que rige las relaciones laborales en el Estado.

El vínculo, por tanto, existe en la medida en que los pactos colectivos constituyen parte del contexto jurídico en el que se desarrolla la relación laboral y disciplinaria. La autoridad sancionadora debe integrar su análisis de la falta con las normas convencionales vigentes, verificando si el acto imputado se produjo en el ejercicio legítimo de un derecho colectivo o en contravención de los deberes funcionales previstos por la ley. Esta evaluación garantiza que la potestad disciplinaria no se ejerza de forma arbitraria ni desconectada del marco normativo integral que regula la función pública.

La omisión de este análisis genera decisiones incompletas y vulnera el principio de motivación suficiente, pues el acto sancionador no considera la totalidad de los elementos jurídicos que rodean la conducta. Además, desconoce la eficacia de los pactos colectivos como fuente de derecho y menoscaba la protección del trabajador frente al ejercicio desproporcionado del poder administrativo. La interpretación armónica entre el régimen disciplinario y los acuerdos colectivos no solo refuerza la seguridad jurídica,

sino que consolida la institucionalidad del servicio civil en su doble dimensión: la eficiencia en la gestión pública y el respeto a los derechos laborales reconocidos constitucionalmente.

Desde luego, existe un vínculo entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos, en la medida en que estos influyen en las condiciones y contextos que determinan el cumplimiento de los deberes funcionales. Este vínculo exige a la Administración una motivación más exhaustiva y contextualizada al aplicar sanciones, garantizando que las decisiones disciplinarias respeten tanto la legalidad del procedimiento como los derechos derivados de la negociación colectiva, preservando así el equilibrio entre la potestad sancionadora y la protección de los servidores públicos dentro del marco del Estado constitucional de derecho

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Tabla 6: tabulación del resultado obtenido en el análisis de casos propuestos por la muestra, caso: RESOLUCIÓN N° 001874-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala

Caso	RESOLUCIÓN N° 001874-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala
Criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta	El criterio de evaluación que reconoce el tipo de falta en la Resolución N.º 001874-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala parte de la afirmación de que toda actuación administrativa debe estar sujeta estrictamente al principio de legalidad, según el cual las entidades públicas solo pueden ejercer las competencias que la ley les atribuye expresamente, en las formas y condiciones que esta determine. En el caso concreto, la Municipalidad Provincial de Lambayeque vulneró dicho principio al haber trasladado a una comisión interna la evaluación del proceso de nombramiento del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 276, función que —conforme a la Ley N.º 30879 y al Lineamiento aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 075-2019-SERVIR/PE— corresponde exclusivamente a la Oficina de Recursos Humanos de la entidad. El Tribunal, al examinar los hechos, determina que la entidad incurrió en una contravención al tipo infractor previsto en la normativa administrativa, al haber emitido actos fuera de su competencia funcional y sin observar el

procedimiento previsto por ley. Este razonamiento evidencia que la tipicidad de la infracción en el ámbito del servicio civil no se agota en la comisión de una falta por parte de un servidor, sino que también alcanza las irregularidades cometidas por la propia Administración cuando vulnera las reglas sustantivas y procedimentales que rigen su actuación. Así, el tipo de falta se configura no por el daño material causado, sino por la ruptura del principio de juridicidad que limita la discrecionalidad administrativa y salvaguarda la legalidad de los actos públicos.

Se reafirma que la determinación del tipo de falta exige identificar con precisión la norma vulnerada, el deber funcional infringido y la competencia del órgano actuante. En este caso, la irregularidad se manifiesta en el hecho de que una comisión no prevista en el marco legal asumió la evaluación y publicación de resultados, desplazando indebidamente a la Oficina de Recursos Humanos. Este exceso competencial constituye una infracción sustantiva al principio de legalidad y al debido procedimiento, generando la nulidad de los actos de nombramiento. De este modo, el Tribunal extiende el alcance del tipo infractor más allá de la conducta individual, abarcando también el incumplimiento institucional del orden normativo.

Este criterio delimita los márgenes de la actuación administrativa y subraya que la validez de todo acto depende de su conformidad con la competencia legal del órgano que lo emite. Sin embargo, también pone de relieve una tensión persistente en la administración pública: la frecuente delegación de funciones técnicas o de control a comisiones ad hoc, práctica que busca agilizar procedimientos pero que, al no estar legalmente prevista, termina vulnerando la estructura jerárquica del Estado. En ese sentido, la resolución constituye una advertencia sobre los límites de la autonomía institucional frente al principio de legalidad.

Para este caso no solo protege la legalidad formal, sino también la dimensión sustantiva de la función pública, al reconocer que la infracción administrativa no requiere de un perjuicio material para configurarse, bastando la contravención al orden jurídico. Este enfoque refuerza la visión del derecho administrativo disciplinario como un sistema de garantías, en el que la tipicidad cumple una función de previsibilidad y control, asegurando que ningún acto —ni de la Administración ni del administrado— se ejecute al margen del marco normativo.

El reconocimiento del tipo de falta debe fundarse en una evaluación integral de la competencia, el procedimiento y la motivación del acto. La infracción cometida por la

	Municipalidad de Lambayeque demuestra que la delegación indebida de funciones y la emisión de actos carentes de sustento normativo constituyen violaciones directas al principio de legalidad y, por tanto, configuran actos nulos de pleno derecho. Este criterio refuerza la doctrina administrativa de SERVIR según la cual el respeto estricto a la competencia legal es condición necesaria para la validez y legitimidad de la actuación pública, y consolida el rol del Tribunal como garante de la juridicidad y del debido procedimiento en el servicio civil peruano
Motivación para aplicar sanción	La motivación para aplicar una sanción en el marco del régimen disciplinario del servicio civil constituye una manifestación concreta del principio de legalidad y del derecho al debido procedimiento administrativo. En la Resolución N.º 001874-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, el Tribunal del Servicio Civil pone de relieve que la decisión sancionadora adoptada por la Municipalidad Provincial de Lambayeque adoleció de un déficit de motivación sustancial, al no justificar de manera suficiente las razones de hecho y de derecho que fundamentaban la actuación de la entidad en el proceso de nombramiento del personal. La autoridad administrativa no explicó de forma razonada los criterios que sustentaron la creación de una comisión evaluadora ni las causas que justificaban que esta asumiera

funciones exclusivas de la Oficina de Recursos Humanos, vulnerando con ello el principio de juridicidad y de competencia administrativa.

La motivación, conforme al artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 y al artículo 230 de la Constitución Política del Perú, exige que toda decisión administrativa sea debidamente explicada, de modo que el administrado pueda comprender las razones que llevaron a la Administración a adoptar una determinada medida. Este deber de motivación no se limita a una exigencia formal, sino que tiene una función sustantiva: garantizar que la actuación estatal responda a criterios de racionalidad, objetividad y proporcionalidad. En el caso analizado, la entidad sancionadora se apartó de este mandato al omitir toda referencia a la norma habilitante que autorizara la creación de una comisión de nombramiento, trasladando indebidamente competencias que solo correspondían al órgano de recursos humanos. Esta ausencia de fundamentación normativa convierte el acto en arbitrario y carente de validez jurídica.

Una sanción impuesta sin la debida explicación de los hechos y sin una valoración adecuada de la norma aplicable carece de eficacia, pues el administrado no puede ejercer un control efectivo de legalidad ni contradecir con argumentos

válidos una decisión carente de sustento. En este sentido, la motivación deficiente no es una simple irregularidad procedimental, sino un vicio esencial que afecta la validez del acto sancionador y lo torna nulo de pleno derecho.

Se denota un problema estructural en la actuación de las entidades públicas, consistente en la emisión de actos sancionadores basados en motivaciones aparentes o genéricas. En lugar de justificar su decisión con una exposición razonada de hechos y fundamentos jurídicos, la Municipalidad se limitó a invocar la necesidad institucional de designar una comisión, sin acreditar la competencia para ello ni los criterios objetivos que guiaron la evaluación. Este proceder refleja una práctica administrativa que privilegia la conveniencia operativa sobre el respeto al marco legal, debilitando el principio de imparcialidad y de control de la discrecionalidad.

La motivación de una sanción, en un Estado Constitucional de Derecho, no puede reducirse a la transcripción de normas o a consideraciones vagas sobre el interés público. Requiere un análisis contextual, donde se evidencie la correspondencia entre el hecho imputado, la norma infringida y la sanción aplicada. Cuando esta relación no se establece de manera clara, el acto pierde su legitimidad y se convierte en una manifestación de poder sin sustento

jurídico. En el presente caso, la falta de motivación impidió determinar la existencia de una infracción disciplinaria propiamente dicha, pues la supuesta irregularidad derivaba de una decisión institucional y no de una conducta individual atribuible a un servidor.

Una decisión carente de justificación adecuada constituye una vulneración al principio de razonabilidad administrativa. Asimismo, advierte que la ausencia de motivación suficiente desnaturaliza la finalidad del procedimiento disciplinario, que no busca castigar arbitrariamente, sino garantizar la corrección funcional y el respeto al orden jurídico dentro de la administración pública.

La Administración no puede utilizar la potestad sancionadora como un mecanismo de formalismo punitivo, sino como un instrumento de control legítimo sustentado en argumentos claros, verificables y proporcionales. La falta de motivación en la decisión de la Municipalidad de Lambayeque no solo compromete la validez del acto, sino que revela una deficiencia institucional más amplia: la carencia de cultura de motivación en la función pública. Solo mediante la motivación racional y transparente se garantiza que las sanciones respondan al interés público y no a decisiones discrecionales o arbitrarias.

La motivación es un requisito indispensable para la validez del acto sancionador, y su omisión constituye una vulneración directa a los principios de legalidad, debido procedimiento y buena administración. El Tribunal, al declarar la nulidad del acto, restablece el equilibrio entre el poder disciplinario del Estado y los derechos del servidor, consolidando una jurisprudencia orientada a garantizar que toda sanción se fundamente en una motivación suficiente, objetiva y jurídicamente coherente con los fines del servicio civil

Vínculo de	El análisis del vínculo entre la circunstancia de la falta y los
la circunstancia de	pactos colectivos requiere partir del principio de juridicidad
la falta con los	y del reconocimiento constitucional del derecho a la
pactos colectivos.	negociación colectiva en el sector público. Los pactos
	colectivos, al ser acuerdos celebrados entre las entidades del
	Estado y las organizaciones sindicales de los trabajadores,
	constituyen fuentes normativas complementarias que
	establecen derechos, deberes y condiciones de trabajo, los
	cuales deben integrarse en la valoración de las
	circunstancias que rodean la comisión de una falta
	funcional. De conformidad con el artículo 28 de la
	Constitución Política del Perú y los Convenios N. 98 y 151
	de la OIT, estos acuerdos tienen fuerza vinculante, y su
	contenido debe ser considerado por las autoridades

administrativas al momento de determinar la existencia y gravedad de una infracción.

En este sentido, cuando un servidor público incurre en una conducta que podría ser calificada como falta administrativa, la autoridad disciplinaria no puede abstraerse del marco normativo que los pactos colectivos configuran. Si la conducta imputada se desarrolla en el ejercicio de derechos reconocidos colectivamente, como licencias sindicales, flexibilizaciones horarias o condiciones especiales de trabajo, la Administración debe evaluar si tales disposiciones incidieron en la actuación del servidor o modificaron el ámbito de sus obligaciones funcionales. Ignorar esta relación vulnera el principio de motivación suficiente, pues omite un elemento jurídico relevante en la interpretación de la falta y podría llevar a una sanción contraria al principio de legalidad.

El vínculo entre la falta funcional y los pactos colectivos no se traduce en una subordinación del régimen disciplinario a los acuerdos sindicales, sino en una exigencia de coherencia normativa. Los pactos colectivos no pueden justificar actos que lesionen la eficiencia administrativa o la probidad, pero sí pueden incidir en la configuración de las circunstancias de la falta, atenuando o incluso excluyendo la responsabilidad del servidor cuando la conducta se enmarca

en el ejercicio legítimo de derechos colectivos. Así, si un trabajador actúa conforme a un procedimiento, beneficio o prerrogativa derivada de un pacto colectivo vigente, la sanción impuesta sin considerar dicha regulación deviene en arbitraria y contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

La Municipalidad Provincial de Lambayeque, donde existen pactos colectivos que regulan aspectos de evaluación, asignación de funciones, remuneraciones o rotaciones, la autoridad administrativa debe integrar dicho contenido en su análisis al determinar la responsabilidad funcional. Si la medida impuesta o la conducta sancionada se vincula con la aplicación o desconocimiento de derechos pactados colectivamente, la valoración disciplinaria debe considerar este marco normativo para garantizar la coherencia del acto administrativo. La omisión de este análisis genera decisiones descontextualizadas, carentes de motivación completa y vulneratorias del derecho de negociación colectiva reconocido a los servidores públicos.

Existe un vínculo entre la circunstancia de la falta y los pactos colectivos, en tanto estos conforman el contexto legal que regula la relación funcional entre el servidor y la entidad. Este vínculo obliga a la Administración a realizar una interpretación integral del ordenamiento aplicable,

considerando los acuerdos colectivos como parte del sistema de fuentes del derecho laboral público. Su desconocimiento no solo compromete la validez del acto sancionador, sino que también puede implicar una infracción al principio de buena administración y al deber de respeto a los derechos laborales reconocidos.

La potestad sancionadora del Estado no puede ejercerse de manera aislada de los pactos colectivos, ya que estos influyen directamente en las circunstancias que determinan la existencia o la gravedad de la falta. Las decisiones disciplinarias deben motivarse en armonía con el contenido de los convenios colectivos vigentes, ponderando su efecto en las obligaciones funcionales del servidor. De este modo, la Administración asegura que sus actos se ajusten a los principios de legalidad, proporcionalidad y tutela efectiva de los derechos colectivos, evitando sanciones arbitrarias y garantizando un equilibrio legítimo entre la disciplina institucional y los derechos reconocidos a los trabajadores públicos.

Nota: el análisis se ha desarrollado en base a la información contenida en el enlace:

Capítulo IV

Discusión de los resultados

4.1. Discusión sobre los antecedentes

Esta parte inicial de la discusión se enfoca en las investigaciones que se han tomado como antecedentes, partiendo dicha labor con la tesis de Peña (2022), respecto a cuyo resultado se reconoce un aporte respecto a la cultura organizacional, de la cual reconoce un impacto directo sobre el bienestar laboral, conclusión que no se verifica del todo confiable, en tanto que la muestra que utilizó solo consta de la opinión de diez trabajadores, lo cual se aprecia como un marco reducido para la observación de cuestiones subjetivas que lleven a la generalización de un concepto.

Según lo que se aprecia de este antecedente, el resultado ha de ser utilizado como un elemento de comparación con la realidad específica de la institución que se analiza en esta tesis, dado que las condiciones del elemento corporativo como parte de la cultura laboral, bien podría ser utilizada en tanto concepto para resolver la problemática reconocida en esta nueva investigación, por lo mismo que más allá de una diferencia, se considera un aporte trascendental.

También se reconoce la investigación de Chura (2022) en la que observa la percepción de los trabajadores respecto a los pactos colectivos y sobre todo en relación con el clima laboral en un centro de trabajo de nivel industrial, aun cuando resulta válida la percepción de acuerdo con la objetividad de la muestra, se reconoce una limitación a lo descriptivo, dejando un vacío sobre la utilidad de ello, es decir

no establece causalidades ni tampoco correlaciona el resultado de manera sólida. Tal aspecto omitido, es importante y se ha considerado en el desarrollo de esta nueva investigación, a fin de resolver la problemática que se plantea.

Respecto a la tesis de Zapata (2021) que se tomó antecedente, ha de destacarse como parte de sus resultados que existe una correlación directa entre las circunstancias laborales y la eficiencia funcional que se ejecuta en la entidad; esto quiere decir, trasladado a la realidad que esta nueva investigación observa, que la presencia de los pactos colectivos tiene el efecto conceptual de beneficio y mejora de las condiciones laborales y por consecuencia el crecimiento de la eficiencia en el desarrollo funcional; pese a ello se denota un elemento ausente en dicho desarrollo que es precisamente el seguimiento adecuado de la ejecución de los pactos colectivos lo cual debiera estar a cargo del control estatal.

Según lo que se apreció de la investigación desarrollada por Torres (2021) se analizan los pactos colectivos celebrados en ciertas instituciones educativas de carácter subvencionado, resultado que muestra condiciones de desigualdad respecto a la distribución del beneficio que se obtiene del aporte estatal; el valor que aporta es más de corte conceptual y doctrinario que a pesar que no lo indica de manera puntual, invita a la percepción de una necesidad de control respecto a tal distribución económica.

Sobre la investigación de Rojas (2021), es posible indicar que este antecedente se centra en el bienestar laboral en un contexto de crisis sanitaria y

social, resaltando factores psicosociales como la comunicación y la gestión de emociones. Si bien aporta a comprender cómo el clima organizacional incide en el desempeño, su muestra reducida (seis trabajadores) limita la validez de las conclusiones.

Con relación a esta nueva investigación se denota el aporte que es indirecto al no tratar sobre pactos colectivos, su utilidad está en mostrar que la eficiencia funcional no depende solo de incentivos materiales, sino también del entorno emocional y comunicativo. Críticamente, no permite establecer un vínculo claro entre negociación colectiva y eficiencia, pero ayuda a reconocer variables blandas que complementan el análisis de la gestión municipal.

Sobre la investigación tomada como antecedente que corresponde a Martínez (2020), se ha observado que ofrece un análisis comparado de la negociación colectiva en once países latinoamericanos, mostrando vacíos normativos y la falta de claridad en los procesos de reforma del sector público colombiano. Su fortaleza es la amplitud del marco regional, que brinda un panorama más amplio sobre cómo se gestiona la negociación en distintos contextos.

Se aprecia que tal estudio aporta desde el ámbito normativo, revelando cómo las deficiencias estructurales en la negociación afectan la capacidad de los convenios para influir en la productividad y eficiencia de los servidores. La crítica es que su carácter descriptivo y la falta de datos concretos de desempeño en Colombia hacen difícil extraer conclusiones operativas aplicables directamente a

Lambayeque. Sin embargo, ofrece bases para cuestionar si la normativa peruana permite que los pactos colectivos incidan realmente en la eficiencia funcional

También se ha detallado el rubro de los antecedentes nacionales entre los que se encuentra a Zegarra (2024), sobre la cual se aprecia que este trabajo aborda la relación entre pactos colectivos y bienestar laboral en un gobierno local, con una muestra amplia (85 trabajadores).

Es uno de los antecedentes más cercanos a la presente investigación por su contexto municipal y su atención al vínculo entre negociación colectiva y condiciones laborales. No obstante, se concentra en bienestar más que en eficiencia funcional, dejando pendiente el análisis de cómo los pactos influyen en la productividad, cumplimiento de metas o calidad del servicio. La crítica es que, aunque aporta una base sólida en lo social, no desarrolla indicadores de eficiencia. Con relación a lo planteado en esta nueva investigación, constituye un punto de partida, pero no un referente suficiente.

Para el caso de López (2024), hace su estudio en el municipio de Breña constituye uno de los antecedentes más rigurosos metodológicamente en el ámbito nacional, porque emplea un enfoque cuantitativo y un diseño correlacional sustentado en el coeficiente de Pearson. Este nivel de tratamiento estadístico le otorga una ventaja sobre otros trabajos que se han quedado en aproximaciones descriptivas o cualitativas, ya que permite establecer con mayor certeza la

existencia de una relación significativa positiva entre los pactos colectivos y la reducción de conflictos laborales.

Evidencia que la negociación colectiva no solo cumple un rol formal o normativo, sino que se traduce en un mecanismo de gestión institucional capaz de incidir en la estabilidad organizacional. El hecho de que se reduzcan conflictos, huelgas o discrepancias entre trabajadores y la administración genera un clima laboral más estable, lo cual, a su vez, constituye una condición favorable para la eficiencia funcional.

Se reconoce relación entre los pactos colectivos y la eficiencia funcional de los servidores públicos de la Municipalidad de Lambayeque—, el estudio de López et al. ofrece una base empírica relevante, pero incompleta. Muestra que los pactos colectivos tienen un efecto positivo en la reducción de conflictos, lo cual puede inferirse como un componente de eficiencia institucional; sin embargo, deja sin explorar dimensiones clave como la productividad, la calidad de la gestión administrativa o el impacto en los indicadores de servicio al ciudadano.

Por tanto, su valor radica en ser un antecedente parcial y complementario: demuestra una faceta de la relación (pactos colectivos ↔ estabilidad organizacional), pero no aborda de manera integral la eficiencia funcional. Críticamente, esto refuerza la pertinencia y la novedad para esta investigación, que busca ampliar el horizonte y medir de forma más directa cómo los convenios

colectivos inciden en la eficiencia del servicio público en un contexto municipal concreto como Lambayeque.

Ahora bien sobre la investigación de Rojas (2021) se advierte que tiene la ventaja de ubicarse en un contexto local peruano y de vincular la negociación colectiva con el cumplimiento de normas internacionales. Reconoce que los pactos colectivos son mecanismos para mejorar las condiciones de trabajo en el sector público. Sin embargo, adolece de falta de precisión metodológica, lo que reduce la confiabilidad de los resultados.

Se aprecia de todas maneras su utilidad para el desarrollo de esta nueva investigación, influencia que es de manera directa, ello en tanto que demuestra cómo la negociación se utiliza en gobiernos locales, aunque no mide ni desarrolla la relación con la eficiencia funcional. La crítica principal es que no logra transformar la evidencia en un análisis operativo sobre desempeño institucional.

Seguidamente se tiene la investigación desarrollada por Galantini (2021), en el que se puede apreciar que analiza los pactos colectivos en contexto de crisis empresarial, con un enfoque jurídico-normativo y referencias a la OIT. Su aporte está en el plano doctrinal y comparado, reforzando la idea de que la negociación colectiva está condicionada por la sostenibilidad económica y la regulación normativa.

La crítica es que carece de evidencia empírica en el ámbito público y municipal, por lo que su aplicabilidad a Lambayeque es indirecta. Frente a lo que plantea respecto a esta nueva tesis, no aporta pruebas sobre eficiencia funcional, pero sí ofrece fundamentos conceptuales para entender las tensiones entre pactos colectivos, estabilidad laboral y sostenibilidad institucional.

Luego se tiene la tesis ejecutada por Silva (2021), en la que se aprecia el estudio desarrollado sobre la Municipalidad de La Victoria, el cual es altamente pertinente, pues trata de un caso municipal en el Perú, mostrando incumplimientos de convenios y sanciones a trabajadores que reclamaban derechos. El valor de este antecedente está en evidenciar cómo los pactos colectivos pueden chocar con la gestión administrativa, generando conflictos en lugar de eficiencia.

Pesa a la determinación que logra, sus resultados muestran una limitación, la cual es que no analiza productividad ni indicadores de desempeño. En relación con el objetivo de esta investigación, aporta la dimensión crítica: los pactos no siempre fortalecen la eficiencia, y en contextos de incumplimiento pueden convertirse en un factor de ineficiencia funcional.

Finalmente, la investigación que desarrolla Picoaga (2018), en relación de sus resultados puede reconocerse que se centra en la legitimidad de los sindicatos en empresas pequeñas, reforzando la validez jurídica de los pactos colectivos incluso en escenarios de baja afiliación. Es un aporte conceptual clave para fundamentar la negociación como derecho colectivo.

A pesar de que desarrolla un amplio espacio teórico, según lo que se aprecia no aborda el impacto en la eficiencia funcional ni en el ámbito municipal. En relación con el objetivo general, su utilidad es más doctrinal que empírica, pues sirve para sustentar la legitimidad de los pactos en la Municipalidad de Lambayeque, pero no demuestra cómo estos afectan el desempeño institucional.

Se puede indicar que los antecedentes analizados evidencian que la relación entre pactos colectivos y eficiencia funcional ha sido abordada de forma fragmentaria: algunos desde la dimensión normativa, otros desde la social o psicológica, y pocos desde la gestión pública local. Ninguno ha logrado articular de manera integral los efectos de la negociación colectiva sobre la eficiencia institucional entendida como cumplimiento racional, oportuno y transparente de los fines del Estado.

Así, la crítica común es la ausencia de un modelo de evaluación jurídico-funcional que mida cómo los acuerdos laborales impactan en los resultados administrativos, en el desempeño de los servidores y en la calidad de los servicios municipales. Los estudios previos reconocen la importancia de los pactos colectivos para la estabilidad y el bienestar, pero no exploran su potencial o sus límites como instrumento de eficiencia.

Por ello, la investigación propuesta —centrada en la Municipalidad de Lambayeque busca llenar este vacío, desarrollando un análisis jurídico y empírico

que permita determinar si los pactos colectivos fortalecen la eficiencia funcional o, por el contrario, generan rigideces administrativas y costos institucionales que la afectan. Este enfoque no solo actualiza el debate doctrinario, sino que contribuye a la aplicación del principio de buena administración previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, integrando los derechos colectivos con el deber estatal de optimizar los recursos públicos en beneficio del interés general.

Toma de postura

Los antecedentes analizados muestran que la investigación sobre pactos colectivos en el Perú ha sido abordada de manera fragmentada y con importantes limitaciones, pues muchos estudios se concentran en aspectos descriptivos, sociales o normativos sin profundizar en su impacto real sobre la eficiencia funcional, especialmente en el ámbito municipal. A partir de ello, se evidencia que los pactos colectivos poseen una naturaleza jurídica con doble carácter negocial y normativa que influye directamente en la organización del trabajo y en la gestión pública, siempre que su aplicación sea coherente, motivada y compatible con las reglas presupuestarias. Esta revisión permite sostener que comprender esa naturaleza jurídica esencial para determinar su verdadera incidencia laboral en el país y justificar la necesidad de un análisis riguroso y empírico en el contexto de la Municipalidad de Lambayeque.

4.2. Discusión sobre los objetivos específicos

4.2.1. Discusión del objetivo específico: “Desarrollar la naturaleza jurídica de los pactos colectivos y su incidencia laboral en el Perú”

¿Cómo se comprende la naturaleza jurídica de los pactos colectivos desde el sentido que proporciona el derecho al trabajo y el derecho administrativo?, para el Perú se entiende hoy como un instrumento convencional con fuerza normativa que integra el sistema de fuentes y, por ello, incide en la organización del trabajo y en la gestión pública. La doctrina peruana ha destacado que el convenio colectivo no es un mero contrato obligacional entre sindicato y empleador, sino un acto normativo-negocial cuyo contenido despliega efectos generales en el ámbito de cobertura de la unidad de negociación: crea reglas de organización del trabajo, fija estándares retributivos y ordena derechos-deberes, completando los vacíos de la legislación y de la reglamentación interna. Esta lectura “normativa” del convenio cada vez más asentada ha sido desarrollada por la academia nacional y asociaciones especializadas en derecho del trabajo, dejando en claro su intervención normativa que va más allá de un acuerdo entre privados (Neves-Mujica, 2021).

Se aprecia en la doctrina una postura sobre su naturaleza jurídica como dual en tanto que es producto de la autonomía colectiva (negociación) y, a la vez, es norma para los sujetos comprendidos. Tal dualidad explica que su eficacia no dependa únicamente del consentimiento individual, sino de la pertenencia al ámbito de aplicación fijado por la unidad de negociación (empresa, entidad, dependencia o sector), con vigencia temporal y material determinadas por la propia convención. En este sentido, la doctrina contemporánea incluso en análisis comparados

iberoamericanos conceptualiza al convenio como “derecho extraestatal” que se integra al sistema formal de fuentes, interactuando con la Constitución, la ley y los reglamentos, y condicionando directamente las potestades organizativas y disciplinarias de la Administración (Monereo, 2024).

Desde el punto de vista del sector público en el Perú, la negociación colectiva ha experimentado un proceso de configuración legal que reconoce el derecho y, a la vez, lo sujeta a reglas procedimentales y condicionamientos presupuestarios. La doctrina nacional ha sistematizado que el marco de la OIT — Conv. 98, 151 y 154— admite particularidades en la administración pública (exclusiones limitadas y modalidades específicas), pero proscribía vaciar de contenido la negociación en materia remunerativa o de condiciones de trabajo. En esa línea, el tratamiento peruano del derecho de negociación para servidores y funcionarios se ha interpretado a la luz de estos estándares internacionales, con énfasis en la titularidad del derecho en el empleo público y en la necesidad de articular la negociación con las reglas de sostenibilidad fiscal y de carrera (Canessa, 2019).

El desarrollo teórico y crítico jurídico identifica dos rasgos estructurales del modelo peruano: la hiperdescentralización y su impacto en la baja cobertura y capacidad de arrastre de los convenios. Un diseño atomizado de unidades de negociación limita la eficacia expansiva de los acuerdos, reduce el alcance de las cláusulas convencionales a espacios organizativos muy acotados y debilita la posibilidad de ordenación sectorial de salarios, jornadas y organización del trabajo. Este diagnóstico —clásico en la doctrina local— explica por qué la negociación

colectiva, pese a su fuerza normativa, no logra aún incidir de modo sistémico en la arquitectura del empleo público ni del privado, salvo en enclaves con mayor densidad sindical o con tradición convencional (Villavicencio, 2015).

Aun con esa restricción estructural, los estudios recientes muestran efectos reales de la negociación colectiva sobre el clima y la conflictividad: a partir de 2017, el liderazgo de las huelgas por frecuencia y horas-hombre se desplazó al sector público, lo que revela un campo en el que la negociación y los pactos son determinantes para estabilizar relaciones laborales y para dotar de reglas claras a la organización del trabajo estatal. En términos administrativos, allí donde las cláusulas convencionales se integran a la gestión (jornadas, permisos, licencias, evaluaciones, sistemas de incentivos), mejora la previsibilidad y se reducen costos de transacción y litigiosidad; donde se desatienden o bloquean sin motivación, aumenta la conflictividad y se erosiona la eficiencia (Salvador R. , 2025).

Se verifica la incidencia de los pactos colectivos desde la perspectiva del derecho administrativo en tres planos. Primero, como parámetro de legalidad de los actos de gestión: decisiones sobre horarios, rotaciones, cargas o licencias deben motivarse en armonía con las cláusulas convencionales vigentes; de lo contrario, el acto es anulable por vicio de motivación o por infracción del principio de juridicidad. Segundo, como estándar interpretativo en el régimen disciplinario: la calificación de faltas y la graduación de sanciones exigen valorar si el comportamiento se produjo al amparo de un derecho convencional (por ejemplo, licencias o tolerancias), lo cual puede excluir o atenuar responsabilidad. Tercero, como fuente regulatoria que complementa el marco legal y reglamentario,

especialmente en materias donde la ley remite o admite desarrollo convencional, reforzando la eficacia del principio de buena administración al ordenar expectativas y conductas dentro de la entidad. Estas tres funciones parámetro de legalidad, estándar disciplinario y fuente regulatoria derivan de la naturaleza normativa del convenio y han sido destacadas por la doctrina nacional especializada (Neves-Mujica, 2021).

Es posible verificar también que más allá del fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector estatal requiere reglas claras de representación y viabilidad presupuestaria que eviten la “promesa imposible” y, al mismo tiempo, impidan el vaciamiento del derecho por la vía de objeciones fiscales genéricas. La literatura jurídica peruana ha insistido en precisar la responsabilidad de la parte empleadora en garantizar la ejecución de lo convenido —dentro de marcos de sostenibilidad— y en construir mecanismos de articulación que superen la fragmentación de la mesa por entidad, si se desea que la convención tenga verdaderos efectos de ordenación laboral y organizativa.

Finalmente se puede señalar una convergencia entre teoría y doctrina respecto a que los pactos colectivos, por su naturaleza normativa y su inserción en el sistema de fuentes, inciden en la organización del trabajo y en la gestión pública: cuando se integran a la toma de decisiones administrativas y disciplinarias con motivación suficiente y compatibilidad presupuestaria, mejoran la previsibilidad, reducen la conflictividad y refuerzan la buena administración; cuando se desconocen o se aplican de forma meramente formal, su potencial se diluye y, en contextos hiperdescentralizados, la cobertura efectiva queda limitada. La agenda

doctrinal sugiere, por ello, fortalecer la articulación multinivel de la negociación y la calidad de la motivación administrativa para que el convenio despliegue plenamente su naturaleza jurídica y su incidencia laboral en el Perú contemporáneo.

Toma de postura:

De acuerdo con lo planteado en la discusión es posible sostener que los pactos colectivos en el sector público poseen una naturaleza normativa y que han de ser considerados como una fuente jurídica vinculante, no como los acuerdos que tienen función únicamente declarativa. Según esto, el cumplimiento de ellos integra el principio de legalidad y contribuye a la buena administración, sobre todo en tanto que ordena las condiciones de trabajo, reduce la conflictividad y sobre todo aporta previsibilidad en la gestión que desarrolla el municipio.

Según lo planteado, la eficiencia funcional no podría ser evaluada solamente como el estándar aislado o solamente de tipo gerencial, puesto que debería de ser apreciado dentro del marco normativo que incluye los pactos colectivos. En tanto la entidad haya cumplido lo pactado y se articula con el desarrollo de la gestión, ello termina favoreciendo el desempeño; en el caso en contrario cuando se desconoce o no se cumple el pacto, se terminan incrementando los conflictos y sobre todo los litigios, lo cual afecta institucionalmente la eficiencia.

Por último, el carácter de responsabilidad funcional no solo puede aplicarse legítimamente sin que se hayan ponderado los pactos colectivos vigentes, esto quiere decir que la calificación de las faltas y sanciones tendrán que ser

considerados si es que la conducta del servidor se ha producido bajo circunstancias o condiciones convencionales, pues aplicar una sanción sin que se haya producido tal valoración representa un sentido déficit motivacional y sobre todo el riesgo de la arbitrariedad en la gestión.

4.2.2. Discusión del objetivo específico: “Reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores públicos municipales”

La discusión jurídica sobre el objetivo específico de reconocer la naturaleza jurídica de la eficiencia funcional en relación con la responsabilidad funcional de los servidores públicos municipales requiere partir del marco normativo peruano y de la teoría administrativa contemporánea. En el ordenamiento peruano, la Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil consagra, en su artículo 1, que las entidades públicas del Estado deben alcanzar “mayores niveles de eficacia y eficiencia” en la prestación de servicios a la ciudadanía (Ley del Servicio Civil, 2013).

De este modo, la eficiencia funcional se asume como un principio rector de la función pública que impone al servidor público la obligación de desempeñar sus funciones no solamente conforme a la legalidad, sino con criterios de resultado, oportunidad, economía de recursos y generación de valor público.

Desde la mirada del Derecho Administrativo, la responsabilidad funcional de los servidores públicos aparece como el mecanismo jurídico mediante el cual se exige una rendición de cuentas individual por incumplimientos de deberes funcionales que comprometen la eficacia del aparato estatal. Según la Ley N.º

27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (y su normativa de desarrollo), la responsabilidad administrativa funcional comprende aquellas conductas en que el servidor, por acción u omisión, transgrede el ordenamiento jurídico-administrativo o incurre en gestión deficiente.

En esa línea, cuando un servidor público municipal no actúa con diligencia, con eficiencia o compromete la economía de los recursos, se vulnera su deber funcional y surge la responsabilidad funcional. La relación entre eficiencia y responsabilidad funcional revela que el deber jurídico del servidor no se limita a cumplir meramente con los actos administrativos o tareas asignadas; se exige que esos actos contribuyan a los fines institucionales de la entidad efectividad del servicio, satisfacción ciudadana, optimización de recursos, lo que implica un estándar de desempeño. La doctrina ha subrayado que la eficiencia administrativa alude a “la capacidad de lograr los resultados deseados con los mínimos recursos” y a que el sector público evite el despilfarro o la mala gestión (Rueda, 2011).

En ese sentido, la responsabilidad funcional adquiere una dimensión de control de gestión: el servidor responde no sólo por la legalidad formal de sus actos, sino por su contribución al buen funcionamiento administrativo. existe un reto en la praxis municipal y en la teoría: la delimitación objetiva de lo que constituye “ineficiencia” para efectos sancionatorios. La responsabilidad funcional está tipificada en la ley (p.ej., en la citada Ley del Servicio Civil y las normas de control), pero la prueba de que la gestión ha sido deficiente o ineficiente no siempre cuenta con instrumentos claros o indicadores de desempeño. Esto genera un riesgo de arbitrariedad o de sancionar por resultados sin considerar adecuadamente los

medios, recursos o contexto en que el servidor operaba. En el contexto de gobiernos locales, donde frecuentemente las condiciones organizativas, los recursos humanos o técnicos son deficientes, imputar responsabilidad funcional por falta de eficiencia sin analizar el entorno institucional vulnera el principio de proporcionalidad y el de buena administración (artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444) (Pacori, 2021).

De igual modo, es imperativo observar que la eficiencia funcional como deber jurídico está intrínsecamente vinculada con los principios de legalidad, transparencia, economía y servicio al ciudadano. La Ley N.º 27815 – Código de Ética de la Función Pública estipula que los fines de la función pública incluyen “la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal” (art. 3º) y, por tanto, la responsabilidad funcional no solo sanciona conductas explícitamente tipificadas, sino también inobservancias de deberes éticos funcionales que afectan la eficiencia del servicio público (Ley del Código de ética de la función pública, 2002).

La función jurisdiccional tiene la naturaleza jurídica de un deber jurídico del servidor público que trasciende el mero cumplimiento formal, impone estándares de resultado e integra una obligación de contribución al buen funcionamiento institucional. La responsabilidad funcional es el mecanismo mediante el cual el sistema jurídico disciplinario sanciona la infracción de ese deber, siempre que se cumpla con los requisitos de tipicidad, motivación y proporcionalidad. Reconocer esta relación permite articular una administración pública municipal más robusta, en la cual la sanción funcional tenga sentido no solo punitivo sino preventivo y orientado a la mejora del servicio público.

Toma de postura:

La discusión muestra que la eficiencia funcional es, en esencia, un deber jurídico que obliga al servidor público municipal a cumplir sus funciones no solo conforme a la ley, sino logrando resultados oportunos, cuidando los recursos y aportando al buen funcionamiento de la entidad. A su vez, la responsabilidad funcional aparece como el mecanismo que permite exigir cuentas cuando ese deber se incumple, especialmente si la actuación del servidor afecta la calidad del servicio o evidencia una gestión deficiente. Sin embargo, también se advierte que en el ámbito municipal no siempre es sencillo definir cuándo una actuación es realmente ineficiente, pues muchas veces las limitaciones de recursos o de organización influyen en el desempeño. Por ello, la relación entre eficiencia y responsabilidad funcional exige un análisis equilibrado: el servidor debe responder por su aporte al logro de los fines institucionales, pero siempre bajo criterios de proporcionalidad, motivación y contexto, de modo que la sanción no solo cumpla una función punitiva, sino que contribuya a mejorar la administración pública.

4.2.3. Discusión del objetivo específico: “Revisar el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el nivel de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque”

La discusión jurídica sobre el vínculo entre el nivel de eficiencia funcional de los servidores públicos y el grado de cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque exige partir de la interrelación normativa y operativa entre dos dimensiones del servicio público: de un lado, el deber de los servidores de desempeñar sus funciones con eficacia, economía y oportunidad, conforme al principio de eficiencia que guía la actuación administrativa; y de otro, el carácter normativo de los pactos colectivos, que incorporan condiciones de trabajo, derechos y obligaciones colectivas negociadas, y que al desplegarse afectan la dinámica de gestión, incentivos y organización del personal.

La eficiencia funcional, entendida como capacidad de la entidad pública y de sus servidores para cumplir oportunamente con sus fines, usando los mínimos recursos necesarios, constituye un deber jurídico consagrado en la Ley N.º 30057 (Ley del Servicio Civil) y en el Ley N.º 27815 (Código de Ética de la Función Pública), que sitúan la eficiencia como valor institucional en el artículo 3 del segundo. Por su parte, los pactos colectivos, regulados en la Ley N.º 31188 y normativas complementarias, juegan un papel organizativo y motivacional en el régimen laboral público, pues estructuran expectativas, reglas de juego, incentivos y estabilidad laboral de los servidores.

El vínculo entre ambas variables nivel de eficiencia funcional y cumplimiento de pactos colectivos se plantea jurídicamente como una relación de correlación operativa y normativa: cuando los pactos colectivos se cumplen dentro del marco legal, hacen eficiente la gestión al estabilizar condiciones, disminuir conflictos, aclarar derechos y deberes, y permitir que los servidores concentren sus esfuerzos técnicos en el servicio público; en cambio, cuando esos instrumentos convencionales son ignorados, traumáticos o incumplidos, generan incertidumbre, conducta litigiosa, distracción administrativa y por tanto una merma en la eficiencia institucional. En este sentido, la doctrina nacional advierte que la negociación colectiva en el sector público no sólo debe entenderse como instrumento de mejora de condiciones laborales, sino como parte del sistema de modernización administrativa que favorece un aparato público más estable y menos sujeto a conflictos continuos de gestión (Luyo M. E., 2020).

Críticamente, sin embargo, el vínculo no debe idealizarse como un mecanismo automático de eficiencia solo por firmar convenios. Desde la perspectiva jurídico-administrativa, el cumplimiento del pacto colectivo debe articularse con estructuras de gestión, evaluación de desempeño, organización funcional, gobernanza presupuestaria y transparencia. Si un pacto colectivo establece beneficios u obligaciones sin que la entidad tenga la capacidad de implementarlos, o sin que se vinculen a indicadores de desempeño, entonces su cumplimiento formal no garantiza por sí solo una mejora en la eficiencia funcional. El principio constitucional de eficiencia requiere no solo existencia de normas y pactos, sino su ejecución real y mensurable (Wunder & Gabardo, 2018). Asimismo, puede presentarse el riesgo de que pactos colectivos mal diseñados o con cláusulas

poco operativas se traduzcan en rigideces funcionales, incremento de costos y freno a la flexibilidad organizativa, aspecto que revierte la eficiencia y deriva en responsabilidades funcionales cuando la gestión del servidor falla.

En la Municipalidad de Lambayeque, entonces, revisar esta relación exige examinar si los pactos colectivos vigentes han sido implementados íntegramente, si sus cláusulas se integran con el sistema de gestión y con los indicadores de desempeño, y si los servidores cumplen con los estándares de eficiencia funcional en tal contexto. Jurídicamente, ello implicaría vincular los deberes individuales del servidor con las condiciones colectivas pactadas, valorando si el entorno convencional contribuye o obstaculiza la eficiencia funcional; y en segundo término, determinar si el incumplimiento de esas condiciones o la mala gestión del servidor en ese contexto legitima una responsabilidad funcional disciplinaria o se trata de un problema estructural de gestión institucional que exige otra vía correctiva.

El vínculo que jurídicamente une a eficiencia funcional y cumplimiento de pactos colectivos debe interpretarse como una relación de medio (el pacto colectivo) y fin (la eficiencia institucional), articulada por el deber jurídico del servidor público de producir resultados para el interés general. Los pactos colectivos pueden constituir palancas de eficiencia si están bien diseñados, implementados y cumplen su función estructurante; pero también pueden generar disfunción si se desvinculan de la gestión concreta. Legalmente, la entidad y los servidores tienen el deber de colocar ambas dimensiones en coherencia: cumplir los pactos, orientar la gestión hacia resultados, preservar la eficiencia y, cuando ello no

ocurra, establecer responsabilidades funcionales debidamente motivadas, individualizadas y proporcionales para los servidores bajo su competencia.

Toma de postura:

La discusión muestra que la eficiencia funcional de los servidores y el cumplimiento de los pactos colectivos en la Municipalidad de Lambayeque están profundamente entrelazados: cuando los pactos se aplican de manera coherente con la normativa y con la capacidad real de gestión, aportan claridad, reducen conflictos y crean un entorno laboral estable que favorece el desempeño eficiente; pero cuando se incumplen, se aplican de forma deficiente o contienen cláusulas poco operativas, terminan generando tensiones, rigideces y desorden administrativo que afectan directamente el rendimiento institucional. En síntesis, mi postura se orienta a que el vínculo entre ambas dimensiones no es automático ni meramente formal, sino que depende de una articulación real entre las obligaciones pactadas, la capacidad de la entidad para ejecutarlas y el deber del servidor de actuar con eficiencia; solo cuando estas piezas encajan, los pactos colectivos funcionan como un soporte de la eficiencia, y cuando no, pueden incluso agravar las deficiencias y dar lugar a responsabilidades funcionales.

4.2.4. Discusión del objetivo específico: Analizar los casos en que se manifiesta la responsabilidad funcional de los servidores públicos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el periodo del 2020 al 2024 en vinculación con la ejecución de los pactos colectivos en dicha entidad edil.

La discusión de este objetivo específico se ha consolidado en cuestionamientos que permiten una mejor comprensión de la crítica desarrollada, siendo así se pregunta ¿De qué manera se manifiesta la responsabilidad funcional en el análisis desarrollado en los documentos de la muestra de la Municipalidad Provincial de Chiclayo entre los años 2020 al 2024?, según lo evaluado en las resoluciones es posible evidenciar responsabilidad funcional la cual tiene una menor frecuencia como la sanción al servidor, siendo más constante la de sanción por déficit de actuación administrativa de acuerdo con la legalidad, esto es en relación con omisiones procedimentales, vicios en el acto jurídico o las determinaciones si sustento suficiente que produce la gestión de personal.

Esta circunstancia se ha evidenciado que termina siendo corregido a través de las respectivas nulidades, retroacciones, improcedencia o medidas que restituyen. De acuerdo con tal lógica, se concentra o focaliza en la necesidad de saber si es que la entidad ha cumplido con sus deberes funcionales mínimos, lo cual hace referencia a la razonabilidad, la motivación, competencia y procedimiento; esto en tanto que cuando no lo hace, las resultas prácticas se reconocen como la ineficiencia institucional, esto es las acciones que no resisten control y propician de manera interna la litigiosidad.

En esa ruta de identificación se puede cuestionar ¿Cuáles son los patrones que se aprecian en la revisión de los casos del Tribunal del Servicio Civil?, es posible sobre ello reconocer un patrón de tipo transversal, esto es que la controversia surge en la propia gestión de recursos humanos vinculado con el acceso, la permanencia y el desplazamiento o rotación; además el conflicto asciende o escala por la falta de decisión válida, por la circunstancias decisivas y contradicción o en su caso que la decisión no haya superado el control de legalidad. Ello se puede entender como una expresión en primero en nulidad y retroacción por la vulneración de la legalidad y el debido procedimiento administrativo en un proceso de nombramiento bajo el Decreto Legislativo 276.

Otra de las expresiones sería la improcedencia del recurso por ausencia de acto impugnabile, esto hace referencia al uso incorrecto de la figura del silencio o del acto que se presume como la puerta de revisión; la tercera de las expresiones serían las medidas restitutorias ante las medidas de rotación que se producen de manera sucesiva, produciéndose la orden de retorno al cargo inicial en la institución. De acuerdo con todo lo señalado de manera conjunta la muestra ha descrito una situación problemática estructural que se traduce en el razonamiento de que más energía administrativa se procura para la corrección antes que en la prevención de los actos.

¿Cómo se reconoce desde la perspectiva jurídica la falta o el incumplimiento funcional dentro de estos casos si es que no siempre existe un PAD con sanción?, con relación a las faltas de carácter funcional para este tipo de casos, puede inferirse

en vinculación con los resultados jurídicos que son adversos de la actividad municipal, esto es a través de las nulidades, la retroacción o la decisión de restitución que revelan que la entidad no tuvo una actuación acorde con los estándares de diligencia mínimamente exigidos.

Sobre ello se puede señalar la posición del Tribunal del Servicio Civil en la que declara la nulidad de cierto acto de resultados finales del proceso de nombramiento y de actos concatenados, esta decisión la hace en tanto que habría sido vulnerada la legalidad y el debido procedimiento como principios. De acuerdo con ello se puede señalar que dicho resultado aun no podría considerarse como una sanción de carácter individual, más bien se trata de un indicador de tipo objetivo, que señala la existencia de un desempeño bajo la condición defectuosa que puede ser atribuida a la responsabilidad de los órganos o los funcionarios que en su momento tuvieron la responsabilidad respectiva del proceso, como es el caso de la alcaldía, la comisión, Recursos Humanos, entre otras; la percepción de este aspecto resulta de utilidad para conocer la responsabilidad funcional, la cual habría de ser analizada como un fenómeno aun cuando el expediente no haya terminado en la aplicación de sanciones, sobre todo porque la ineficiencia puede ser una expresión de las determinación con el carácter de reversibles o inválidas.

Además de lo indicado, cabe la oportunidad para cuestionar ¿Qué tanta referencia se encuentra en el análisis de la muestra respecto a la eficiencia de tipo funcional en el marco de la municipalidad?, se ha podido reconocer la percepción de carácter crítico respecto a que la condición de eficiencia en el marco funcional

no solo depende del cumplimiento de las metas, más bien habrá de entenderse de que se trata de producir decisiones estatales y legalmente sostenibles. En lo que se refiere a la nulidad o improcedencia por la forma, se ha de señalar que ello implica un costo de transacción en el ámbito público, esto incluye el sentido de tiempo, recursos humanos o lo que se conoce como el desgaste del administrado en relación con lo que acarrea el trámite y la posible judicialización del caso.

En tanto se produce la orden de retrotraer las etapas o retornas a un determinado cargo, se ha podido constatar que es la entidad municipal la que tiene la responsabilidad de no haber administrado adecuadamente el riesgo jurídico que implica cada uno de sus actos de la gestión desarrollada respecto al personal. Esto llevado a la concepción de los términos de eficiencia, lo que se ha podido evidenciar es bastante contundente, las entidades operan con las dificultades del procedimiento lo cual termina degradando el sentido de continuidad del servicio, es por ello que se produce la afectación de la productividad y sobre todo el clima que se produce a nivel de la organización.

Teniendo en cuenta el sentido de la investigación cabe preguntar ¿En qué aspecto es que se puede reconocer la conexión de este tipo de casos con la ejecución de los pactos colectivos, de qué tipo de vínculo se trata, directo o indirecto?, de acuerdo con la revisión sobre las decisiones del Tribunal del Servicio Civil, se aprecia un parámetro que de manera central suele ser legalidad administrativa (acto impugnado, debido procedimiento, validez del acto, competencia, etc.) más que el contenido del pacto colectivo. Esa ausencia o baja visibilidad del pacto en la

motivación del caso sugiere dos posibilidades críticas: o bien (a) el pacto colectivo no fue invocado/incorporado oportunamente por las partes, o (b) el pacto existe, pero no está internalizado como regla operativa en la gestión diaria de RR.HH. (rotaciones, estabilidad, procedimientos internos), con lo cual se vuelve irrelevante en el expediente y el conflicto se resuelve “solo” por legalidad general. Esto es decisivo para el objetivo propuesto: el vínculo con pactos colectivos, en la muestra, tiende a ser indirecto, puesto que, en las circunstancias de los pactos colectivos, son las fallas procedimentales y sobre la motivación las que orientan el trámite y decisión.

Cuando se trata de la vinculación entre la falta funcional y el pacto colectivo no se puede reconocer sin antes considerar acciones importantes: primero: identificar una cláusula del pacto aplicable al supuesto (p. ej., reglas sobre desplazamiento/rotación, condiciones de trabajo, procedimientos internos, derechos sindicales, etc.); Segundo: sería acreditar que la cláusula es válida y compatible con el marco administrativo (no puede contrariar ley, reglamento o competencias); tercero, probar un deber funcional concreto del órgano/servidor de cumplir o ejecutar esa cláusula (acto debido); cuarto, demostrar el incumplimiento (acción u omisión) y su impacto verificable en el caso (generó el conflicto, afectó derechos, produjo nulidad, incrementó litigiosidad); y quinto, enlazarlo con un estándar de culpabilidad administrativa (negligencia/inobservancia de deberes). Si alguno de esos eslabones falla, el pacto colectivo queda como “contexto” saliendo de la posibilidad de establecerlo como un elemento que jurídicamente causa la problemática.

El aspecto que sirve en relación al cruce entre la responsabilidad funcional y los pactos colectivos en el ámbito de la municipalidad provincial de Lambayeque, ello implica señalar que la municipalidad aparece gestionando conflictos laborales y de personal reactivamente: cuando el servidor impugna, la discusión se centra en si es que estuvo presente el carácter impugnabile en el hecho o en su lugar si fuera procedente el acto restitutorio. Como se puede apreciar más allá de alcanzar un resultado de prevención de la problemática conflictiva respecto a lo decidido por la unidad de Recursos Humanos, que han de ser robustas (motivadas, coherentes, previsibles) y alineadas con los compromisos colectivos válidos. Esto impacta doble: debilita la eficiencia (por retrabajo) y erosiona la confianza sindical (porque el pacto, aunque exista, no se percibe como norma efectiva de gestión). Además, cuando la corrección viene “desde fuera” (TSC), no se produce el aprendizaje necesario y la problemática es repetida de manera circular.

Toma de postura:

Como resultado obtenido de esta discusión se puede señalar en lo relacionado a la responsabilidad de tipo funcional según lo que se aprecia en el espacio de tiempo observado entre los años 2020 al 2024, se reconoce principalmente como fallas de legalidad y de gestión del procedimiento en RR.HH. (actos anulables, decisiones sin soporte suficiente, uso defectuoso de figuras procedimentales), y que el pacto colectivo, más que ser el fundamento explícito de la decisión, opera como variable de contexto que debería ordenar la actuación municipal pero no siempre aparece internalizado. Por ello, en la ruta para demostrar

relación entre pactos colectivos y eficiencia funcional, la ruta más sólida no es “el pacto causa la falta”, sino: cuando la ejecución del pacto no se gestiona con técnica administrativa (motivación, procedimiento, control de legalidad), se incrementa la conflictividad y cae la eficiencia; y cuando sí se gestiona bien, pueden lograrse resultados vinculados con la estabilización de las actividades de los funcionarios y la reducción del impacto jurídico que reduce la litigiosidad y se estabiliza el desempeño institucional.

Conclusiones

Conclusión general

Se ha llegado a determinar la existencia de la relación entre los pactos colectivos y la condición de eficiencia de los servidores públicos de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, lo cual no resulta ser de manera automática puesto que se condiciona con la manera en que la institución ejecuta e integra a su gestión de personal, esto es en tanto los pactos no son internalizados como una regla operativa y sobre todo las decisiones de recursos humanos muestran déficits de legalidad, competencia, procedimiento o motivación, ello genera un marco controversial desencadenando nulidades e improcedentes afectando la eficiencia institucional. En tanto los pactos son cumplidos se articula con actos administrativos válidos, motivados y razonables, los que tienen al aporte de previsibilidad, reducción del conflicto y el desempeño con eficiencia, así la relación es comprobada a nivel institucional y de gobernanza, lo cual se vincula con el control del principio de la buena administración produciendo calidad.

Conclusiones específicas

Primera:

Se concluye que los pactos colectivos en el sector público se han de asumir como reglas jurídicas vinculantes, puesto que integran la legalidad de la gestión municipal, y no como acuerdos de cumplimiento discrecional. Se trata de un componente de la buena administración y aporta previsibilidad, reduce conflictividad y ordena las condiciones de trabajo en las que el servicio se organiza.

La eficiencia funcional no debe ser evaluado en el margen de este contexto normativo, el desempeño de los servidores se favorece ante el cumplimiento de lo pactado y lo articula en sus procesos de gestión, deteriorándose ante el incumplimiento por la dificultad, incertidumbre y litigios. Solo resulta legítima la responsabilidad funcional si la potestad sancionadora pondera de manera expresa los pactos colectivos vigentes al calificar las altas y graduar sanciones, pues sancionar sin tal valoración representa déficit de motivación y propicia arbitrariedad e inseguridad jurídica en el servidor como en la institución y su eficacia.

Segunda:

Se concluye que la eficiencia funcional en los gobiernos locales interviene como un principio y también como un deber jurídico, el cual requiere que se produzca el desempeño con orientación a obtener resultados públicos y sobre todo mantener el oportuno uso de los recursos públicos con racionalidad. La exigencia de este principio de eficiencia funcional se concreta a través de la responsabilidad funcional, pero esta solamente alcanza la condición legítima si es que se presenta bajo el respeto del derecho administrativo sancionador, mediante el cual se incluya la tipicidad, la motivación suficiente, la prueba del nexo de conducta y afectación al servicio y sobre todo de la proporcionalidad, con ello se evita la sanción de ineficiencia de manera abierta o arbitraria. De este modo la eficiencia y responsabilidad funcional se articulan de modo complementario y garantista, quiere decir que la responsabilidad protege la eficiencia institucional y a la vez limita el poder sancionador con criterios objetivos y controlables.

Tercera:

Se llega a la conclusión de que el cumplimiento efectivo de los pactos colectivos puede favorecer la eficiencia funcional municipal al dar previsibilidad, reducir conflictos y ordenar condiciones de trabajo; el incumplimiento por el contrario tiene efectos negativos como el incremento de la incertidumbre, el reclamo del trabajador, los costos institucionales que van en afectación directa del servicio al ciudadano. Tal vínculo reconocido no resulta tener efectos automáticos, ello en todo caso por lo que depende de que las cláusulas sean implementables y se integren a la gestión y evaluación del desempeño. La responsabilidad funciona solamente debería ser activada con la necesaria y suficiente motivación, la prueba de individualización, distinguiendo la existencia de fallas estructurales o los incumplimientos institucionales del pacto de conductas atribuibles al servidor.

Cuarta:

Se concluye en base a la muestra analizada entre los años 2020 al 2024 que denota la existencia responsabilidad funcional en la Municipalidad Provincial de Lambayeque lo que se manifiesta de manera principal en las deficiencias relacionadas con la legalidad, el campo competencial, el procedimiento y sobre todo la motivación que desarrolla el personal, todo ello termina en un marco jurídico de nulidades, lo que se conoce como improcedencias o las medidas restitutorias, lo cual desde luego afecta la eficiencia funcional. En seguida, la vinculación con los pactos colectivos se presenta en un termino de contexto antes que como un fundamento directo de decisión, esto es el incumplimiento o falta de articulación

con las decisiones administrativas debidamente motivadas termina en el incremento del conflicto laboral y los riesgos de invalidez, lo cual debilita la eficiencia funcional y promueve un escenario de responsabilidad por deficiente gestión.

Recomendaciones

Primera:

Como primera recomendación se indica la institucionalización de la ejecución del pacto colectivo, ello dependerá de la creación del plan de cumplimiento anual con la indicación de responsables, el diseño de un cronograma, la asignación de un espacio presupuestal, la configuración de evidencias con el fin de que el convenio no quede como una simple declaración inoperativa, con ello se puede reducir el conflicto generado por el incumplimiento.

Segunda:

Se debe crear un instrumento institucional interno para el seguimiento y verificación que tenga por tarea la emisión trimestral de reportes sobre la ejecución de las cláusulas o de su incumplimiento, así como las acciones correctivas a tomar, con lo cual en su registro permitirá la trazabilidad y la transparencia de la ejecución de los pactos colectivos. Para tal fin el pacto colectivo ha de ser considerado como un parámetro obligatorio en la motivación de los actos de gestión de personal, con la verificación previa que conduzca a reconocer la cláusula mejor aplicable o justificar su inaplicación por incompatibilidad legal.

Tercera:

Se recomienda la alineación de los pactos colectivos con la gestión por resultados, para lo que se precisa de la inclusión de cláusulas relacionadas a las metas realistas como son el servicio al ciudadano, el tiempo del trámite, la calidad,

para evitar compromisos que no estén determinados o que no tenga viabilidad de financiamiento que luego terminan generando el incumplimiento y la litigiosidad.

Bibliografía

- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Budd, J. W., & Bhawe, D. (2019). The Role of Unions in Improving Health and Safety in the Workplace. *Annual Review of Public Health*, 243-261.
doi:<https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040218-043727>
- Canessa, M. F. (2019). Las normas internacionales del trabajo sobre la negociación colectiva en los servicios públicos. *Revista Ius Et VERITAS*(58). Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/21284>
- Contraloría General de la República. (2020). *Responsabilidad administrativa funcional: Manual para gestores públicos*. Lima: CGR.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, an Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications.
- Decreto Supremo N. 004-2019-JUS. (2019). *TUO de la Ley N. 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Huapaya, R. (2018). *Derecho Administrativo Sancionador*. Lima: Palestra.
- Ley del Código de ética de la función pública. (12 de agosto de 2002). *Ley N° 27815*. Obtenido de https://www.mimp.gob.pe/files/ley_27815.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Ley del Servicio Civil. (3 de Julio de 2013). *Ley N° 30057*. Obtenido de https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/Ley%20del%20Servicio%20Civil%20LALEY.pdf?utm_source=chatgpt.com

Luyo, M. E. (2019). La carrera administrativa: su necesaria observancia para la regulación de la negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. *Derecho y Sociedad*(53), 171-182. Obtenido de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21799/21311?utm_source=chatgpt.com

Luyo, M. E. (2020). La carrera administrativa: su necesaria observancia para la regulación de la negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. *Derecho y Sociedad*(53), 171-182. Obtenido de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/21799?utm_source=chatgpt.com

Martínez, J. J. (2020). La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada. *Revista LABOREM*(22), 99-119. Obtenido de https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22-99-119.pdf?utm_source=chatgpt.com

Monereo, J. L. (2024). El sistema negociación colectiva: los dilemas en una sociedad cambiante. *Revista crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*(2). Obtenido de <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/download/928/1291/1793>

Morón, J. (2020). *Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.

Neves-Mujica, J. (2021). El convenio colectivo en el sistema peruano de las fuentes del derecho. *Revista Laborem*(24). Obtenido de

https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem24-03.pdf?utm_source=chatgpt.com

Pacori, J. (28 de Junio de 2021). *Los principios generales del dercho administrativo*. Obtenido de LP Derecho: https://lpderecho.pe/principios-generales-derecho-administrativo/?utm_source=chatgpt.com

Palomeque, M. C. (2016). La negociación colectiva en el Regimen Laboral Público. *Laborum*(19), 13-50. Obtenido de https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem19.pdf?utm_source=chatgpt.com

Reglamento General de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil. (2014). *Decreto Supremo N. 040-2014-PCM*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Rueda, N. (2011). La eficacia y su importancia en el sector público. *eXtoikos*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4017945>

Salvador, R. (2025). El Estado apático y la explosión de las huelgas en el sector público peruano. *Derecho PUCP*(94), 297-332. Obtenido de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202501.009>

Salvador, R. V. (2024). La crisis de la negociación colectiva y la discreta extinción del sinidcato mayoritario en el Perú. *Derecho PUCP*(93), 313-346. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/30038/26957>

Sentencia Exp. N. 04082-2004-PA/TC, Exp. N. 04082-2004-PA/TC (Tribunal Constitucional 2004d).

Setnencia Exp. N. 0003-2013-PI/TC, Exp. N. 0003-2013-PI/TC (Tribunal Constitucional 2013).

- Villavicencio, A. (2015). La negociación colectiva en el Perú: la hiperdescentralización y sus múltiples inconvenientes. *Derecho PUCP*(75), 333-353. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201502.015>
- Wunder, D., & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. Cuestiones constitucionales. *Revista mexicana de Derecho Constitucional*, *I*(39), 131-167. Obtenido de <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12652>
- Griffeth, R. W., Hom, P. W., & Gaertner, S. (2000). A Meta-Analysis of Antecedents and Correlates of Employee Turnover: Update, Moderator Tests, and Research Implications for the Next Millennium. *Journal of Management*, *26*(3), 463-488. <https://doi.org/10.1177/014920630002600305>
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). *The Motivation to Work* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- Judge, T. A., Thoresen, C. J., Bono, J. E., & Patton, G. K. (2001). The Job Satisfaction-Job Performance Relationship: A Qualitative and Quantitative Review. *Psychological Bulletin*, *127*(3), 376-407. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.127.3.376>
- Kraimer, M. L., Seibert, S. E., Wayne, S. J., Liden, R. C., & Bravo, J. (2011). Antecedents and Outcomes of Organizational Support for Development: The Critical Role of Career Implications. *Journal of Applied Psychology*, *96*(3), 485-500. <https://doi.org/10.1037/a0021452>

- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2019). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- Locke, E. A. (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. In M. D. Dunnette (Ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (pp. 1297-1349). Rand McNally.
- Peccei, R., & Van de Voorde, K. (2019). An Examination of the Relationship Between Employee Attitudes, Customer Satisfaction and Business Performance. *Human Resource Management Journal*, 29(1), 111-128. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12198>
- Rothstein, J. (2020). The Rhetoric and Reality of Employee Involvement in Britain: Evidence from Workplace Case Studies. *Industrial Relations Journal*, 51(1-2), 38-54. <https://doi.org/10.1111/irj.12302>
- Rueda López, R., Aja Valle, J., López Martínez, V., Linares Rodríguez, P. J., Muñoz Doyague, M. F., García García, L., Hernández Ascanio, J., y Vázquez García, M. J. (2023). La influencia de la negociación colectiva en el bienestar laboral, la precariedad laboral, el compromiso y el rendimiento en el trabajo. Fundación 1º de Mayo; Universidad de León; Universidad de Córdoba.
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2003). The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior. *Personality and Social Psychology Review*, 7(4), 349-361. https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704_07