



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima,

## INFORME TECNICO N° -2025-SERVIR-GPGSC

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

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**  
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado  
b) Sobre la revisión del proyecto de convenio colectivo y la no formulación de observaciones dentro del plazo establecido

Referencias : Documento S/N con Registro N° 0002598-2025

### I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas (SUTRAMUN-COMAS) formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR las siguientes consultas:

- Si la organización sindical "A" tiene mayor representatividad respecto al régimen del Decreto Legislativo N° 276, ¿resultaría posible que la organización sindical "B" que tiene menos empleados sujetos a dicho régimen pueda representarlos?
- ¿Se considera legal la expedición de una Resolución Administrativa en setiembre de 2024 y notificada en diciembre de 2024, la cual dispone declarar improcedente la tramitación del pliego de reclamos de la organización sindical "A" y la conformación de la Comisión Negociadora Colectiva Descentralizada?
- ¿Cuáles serían los pasos a seguir por las organizaciones sindicales para contar con la debida representatividad en la comisión negociadora a nivel descentralizado?

### II. Análisis

#### Competencias de SERVIR

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM



- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado, no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello, el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

### Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado

- 2.4 En principio, cabe indicar que el artículo 5 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), ha previsto dos niveles de negociación en el sector público: centralizado y descentralizado. Así, tenemos que, en el nivel descentralizado, la negociación puede ser llevada a cabo en el ámbito sectorial<sup>1</sup>, territorial<sup>2</sup> y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente<sup>3</sup>.
- 2.5 Los literales a) y c) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE regulan la legitimidad para negociar en la negociación descentralizada señalando las siguientes reglas:

*“9.2 En la negociación colectiva descentralizada:*

*a. Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.*

*(...)*

*c. Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.*

*(...)”.*

- 2.6 Al respecto, cabe precisar que el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), establece que la legitimidad para negociar corresponde a una única organización sindical o coalición de organizaciones sindicales por ámbito de negociación, cuya mayoría se determina por el mayor número de servidores afiliados –del total de servidores del

<sup>1</sup> La negociación colectiva a nivel descentralizado en el ámbito sectorial corresponde a los servidores públicos pertenecientes a las carreras especiales de los sectores de educación y salud (numeral 5.4 del artículo 5 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188).

<sup>2</sup> La negociación colectiva a nivel descentralizado en el ámbito territorial comprende a las Municipalidades Distritales ubicadas geográficamente dentro de una misma provincia y sus organismos adscritos. No forman parte de esta negociación aquellas entidades que hubieran celebrado o mantengan en desarrollo un proceso de negociación colectiva por ámbito de Entidad (numeral 5.5 del artículo 5 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188).

<sup>3</sup> En este último caso (“en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente”), cabe resaltar que este implica que se otorga libertad a las organizaciones sindicales para plantear el nivel por ámbito de negociación, en relación al ámbito establecido en su respectivo estatuto; en otras palabras, se circunscribe al ámbito establecido en el estatuto sin excederlo.

Cabe precisar que la negociación colectiva en el “otro ámbito que estimen conveniente” debe desarrollarse con base en el principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio N° 98 “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva” de la OIT, de tal manera que la determinación del ámbito de la negociación debería depender esencialmente de la voluntad de las partes.

Para mayor detalle, se recomienda revisar el numeral 2.15 del Informe Técnico N° 1765-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7370975/6287687-informe-tecnico-n-001765-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1734128093>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9PEUIM



ámbito de negociación— ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales de un mismo ámbito.

Sin embargo, debe precisarse que lo previsto en el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, se encuentra suspendido en mérito a una medida cautelar derivada de un proceso de acción popular, cuyos efectos resultan de aplicación general.

2.7 En mérito a ello, a través del Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) SERVIR ha señalado lo siguiente:

- “3.2 En aplicación del principio de jerarquía normativa (que se configura por la supremacía de la Ley frente a cualquier otra norma de inferior jerarquía), **la vigencia y eficacia de lo establecido en el numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE –sobre la legitimidad de las organizaciones sindicales para negociar y su alcance– no se afecta por la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, dado que aquella disposición se encuentra contenida en una norma con rango de ley; por lo que, debe cumplirse en todos sus extremos.***
- 3.3 *Se debe entender **como organización sindical mayoritaria** a aquella que afilia a la mayoría de los servidores que comprenden el ámbito de negociación, considerándose el concepto de mayoría absoluta (50% + 1) como regla para el inicio de todo procedimiento de negociación colectiva, en razón al alcance de los beneficios convencionales pactados respecto de todos los servidores del respectivo ámbito.*
- 3.4 ***Ante la existencia de una sola organización sindical del ámbito que no cuente con la afiliación de la mayoría absoluta (50% + 1), corresponderá a la entidad negociar con esta.** Ello, en cautela del derecho constitucional a la negociación colectiva; por lo que, dicha organización sindical se encontrará legitimada para negociar en representación de los servidores de un determinado ámbito, motivo por el cual los beneficios logrados serán extensivos a todos los servidores, de conformidad con el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE.*
- 3.5 *Pueden hallarse contextos en los que **existan varias organizaciones sindicales en una entidad, que ninguna cuente con el cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del ámbito de negociación; en estos casos, dichas organizaciones sindicales estarán legitimadas para negociar –en conjunto– con la entidad a nombre de todos los servidores del respectivo ámbito a efectos de obtener un (1) convenio colectivo en conjunto, que alcance a todos los servidores del ámbito.** Ello, indistintamente que estas organizaciones sindicales hayan presentado o no, su proyecto de convenio colectivo ante la entidad.”*

(Énfasis agregado)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM



- 2.8 En ese sentido, se desprende que, según el nivel por ámbito de la negociación (literal b) del artículo 5 de la LNCSE), se determinará la legitimidad para negociar de acuerdo al grado de representatividad que ostenten las organizaciones sindicales en relación al universo de servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, el mismo que consta en sus respectivos proyectos de convenio colectivo.
- 2.9 Sobre el particular, cabe señalar que, ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales y que ninguna de ellas sea mayoritaria, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar -en conjunto- articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo, el cual es presentado previo al inicio del trato directo; así como, concertar sobre la conformación de una única representación sindical, debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el artículo 8 de la LNCSE.
- 2.10 Finalmente, debe tenerse en cuenta que las partes (representación sindical y empleadora) pueden establecer mecanismos para llevar a cabo el procedimiento de negociación colectiva siempre que estos se ciñan a lo regulado en el marco normativo vigente, es decir, se siga un procedimiento de negociación colectiva para arribar a un único producto negocial respecto de un mismo ámbito de negociación; caso contrario, se estaría incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos.

### **Sobre la revisión del proyecto de convenio colectivo y la no formulación de observaciones dentro del plazo establecido**

- 2.11 El artículo 15 de los Lineamientos establece que el proyecto de convenio colectivo presentado por una organización sindical debe ser objeto de evaluación y revisión formal por parte de la entidad; siendo que, en el nivel descentralizado, dicha evaluación y revisión se efectúa a través de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces de las entidades involucradas en la negociación, según el ámbito de negociación:

***“Artículo 15.- Revisión y observaciones***

***15.1. La entidad que recibe el proyecto de convenio colectivo, en un plazo de tres (3) días hábiles, procede a la evaluación y revisión de su contenido y de sus anexos. En el nivel descentralizado, es competente para dicho fin la oficina de recursos humanos, o la que haga sus veces, de las entidades involucradas en la negociación, según el ámbito elegido por las organizaciones sindicales.***

*(...)”.*

*(Énfasis agregado)*

- 2.12 Los supuestos por los cuales se podrá observar el proyecto de convenio colectivo son:
- (i) Cuando no contenga toda la información descrita en el artículo 12 de la LNCSE, o la información indicada sea errónea o imprecisa; y/o

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM



(ii) Cuando la organización sindical no ha acreditado su legitimidad<sup>4</sup>.

Téngase en cuenta que, de acuerdo al numeral 15.4 del artículo 15 de los Lineamientos, las cláusulas que tengan por objeto regular las materias no negociables previstas en el artículo 7 de los Lineamientos no son materia de observación, sino que directamente se tienen por "no consignadas" en el proyecto de convenio colectivo; y, en consecuencia, no son pasibles de negociación alguna ante la entidad.

- 2.13 En ese sentido, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, la entidad evalúa y revisa el contenido del proyecto de convenio colectivo considerando los supuestos materia de observación. Nótese que, ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales minoritarias en el ámbito de negociación sin que ninguna sea mayoritaria, de no presentarse todas de manera conjunta con único proyecto de convenio colectivo y una única representación sindical, la entidad comunica a la(s) organización(es) sindical(es) que se requiere que el resto de las organizaciones sindicales minoritarias presenten proyecto de convenio colectivo a fin de identificar quiénes integrarán la parte sindical legitimada conjugando un único proyecto de convenio colectivo y así poder iniciar trato directo.
- 2.14 De otro lado, en caso la entidad no hubiera cumplido con formular las observaciones derivadas de la evaluación y la revisión formal del proyecto de convenio colectivo en el plazo establecido por la normativa, y con posterioridad advierta vicios que puedan afectar la validez del procedimiento de negociación colectiva, corresponderá a la entidad empleadora comunicar dichas observaciones y a la organización sindical subsanar las mismas. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas de los funcionarios y/o servidores a cargo de la evaluación y revisión formal del proyecto de convenio colectivo por el incumplimiento de los plazos, según sea el caso.
- 2.15 De este modo, en caso se advierta alguna observación, esta deberá ser subsanada por la organización sindical en el plazo de tres (3) días hábiles.
- 2.16 Ahora bien, el numeral 15.3 del artículo 15 de los Lineamientos establece que en caso se formulen observaciones y estas no sean subsanadas en su totalidad por la organización sindical en el plazo tres (3) días hábiles, corresponderá a la entidad tener por no presentado el proyecto de convenio colectivo. Asimismo, el numeral 15.4 del artículo 15 de los Lineamientos señala que si el proyecto de convenio colectivo contiene únicamente cláusulas sobre materias no negociables se tendrá por no presentado dicho proyecto.
- 2.17 De suscitarse cualquiera de los casos señalados en el párrafo anterior, corresponderá a la entidad cursar comunicación a la organización sindical sustentando el supuesto por el cual se tiene por no presentado el proyecto de convenio colectivo y su no trámite, lo cual no enerva la posibilidad de que la organización sindical pueda volver a presentar su proyecto de convenio colectivo dentro del plazo establecido en el artículo 13 de la LNCSE, esto es, entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

<sup>4</sup> Mayor representatividad respecto de su ámbito conforme a las reglas descritas en los artículos 9 y 10 de los presentes Lineamientos.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM



- 2.18 Por lo demás, debe tenerse en cuenta que un supuesto excepcional<sup>5</sup> que habilita el inicio de la etapa de la conciliación, derivado de la inobservancia del principio de la buena fe negocial, es cuando la entidad empleadora no inicia el trato directo, esto es, no se ha instalado la Comisión Negociadora conforme a lo dispuesto en el literal b) del inciso 13.1 del artículo 13 de la LNCSE. Desde luego, ello presupone que la(s) organización(es) sindical(es) goce(n) de la legitimidad para negociar; y, que el proyecto de convenio colectivo cumple con los requisitos establecidos para su presentación (efectuado dentro del plazo), y no contiene únicamente materias no negociables<sup>6</sup>.
- 2.19 Finalmente, cabe resaltar que las acciones de alguna de las partes que evidencien una transgresión al principio de buena fe negocial y que resulten lesivas a la parte contraria, afectando el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, contravienen lo establecido en el literal b) del artículo 3 y el artículo 16 de la LNCSE<sup>7</sup>; por lo que, ante tal inobservancia, podrán determinarse las responsabilidades que correspondan, conforme al marco normativo vigente.

### III. Conclusiones

- 3.1 Según el nivel por ámbito de negociación, se determinará la legitimidad para negociar de acuerdo al grado de representatividad que ostenten las organizaciones sindicales en relación al universo de servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, el mismo que consta en sus respectivos proyectos de convenio colectivo.
- 3.2 Ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales y que ninguna de ellas sea mayoritaria, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar -en conjunto- articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo, el cual es presentado previo al inicio del trato directo; así como, concertar sobre la conformación de una única representación sindical, debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el artículo 8 de la LNCSE. Corresponde que las partes (representación sindical y empleadora) sigan un procedimiento de negociación colectiva para arribar a un único producto negocial respecto de un mismo ámbito de negociación, caso contrario se estaría incurriendo en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos.
- 3.3 Dentro del plazo de tres (3) días hábiles, la entidad evalúa y revisa el contenido del proyecto de convenio colectivo considerando los supuestos materia de observación. Nótese que, ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales minoritarias en el ámbito de negociación sin

<sup>5</sup> El carácter excepcional radica en que no es posible acreditar el agotamiento de la etapa de trato directo en tanto este no ha iniciado.

<sup>6</sup> Para tal efecto, será en la primera reunión de conciliación que la parte empleadora exprese lo que considere pertinente respecto a la mala fe alegada por la parte sindical.

<sup>7</sup> "Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales  
La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se rige por los siguientes principios:

(...)

b. Principio de buena fe negocial: Consiste en el deber de las partes de realizar esfuerzos genuinos y leales para lograr acuerdos en la negociación colectiva. (...)"

"Artículo 16. Deber de buena fe

Las partes están obligadas a negociar de buena fe y a abstenerse de toda acción que pueda resultar lesiva a la parte contraria (...)"

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del  
Servicio Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

que ninguna sea mayoritaria, de no presentarse todas de manera conjunta con único proyecto de convenio colectivo y una única representación sindical, la entidad comunica a la(s) organización(es) sindical(es) que se requiere que el resto de las organizaciones sindicales minoritarias presenten proyecto de convenio colectivo a fin de identificar quiénes integrarán la parte sindical legitimada conjugando un único proyecto de convenio colectivo y así poder iniciar trato directo.

Atentamente,

Firmado por

**ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**LESLY WINDY AYALA GONZALES**

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**DENNISE STEPHANIE CARDENAS SERNA**

Analista Jurídico II

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/lwag/dscs

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

Reg. N° 002598-2025

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: M9EPEUM