



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, 29 de abril de 2025

## **INFORME TECNICO N° 000778-2025-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 : Sobre la legitimidad para negociar a nivel descentralizado cuando existen sindicatos minoritarios en el ámbito de negociación y algunos se coalicionan

Referencia : Oficio N° 0456-2025-MIDAGRI-SG

### **I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR si la entidad debería negociar únicamente con la coalición que ha presentado un proyecto de convenio colectivo único y que representa la mayoría de servidores civiles del ámbito.

### **II. Análisis**

#### **Competencias de SERVIR**

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6GMKYVO



## Sobre la legitimidad para negociar a nivel descentralizado cuando existen sindicatos minoritarios en el ámbito de negociación y algunos se coalicionan

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 Ahora bien, 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, cuya mayoría se determina por el mayor número de servidores afiliados –del total de servidores del ámbito– 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 por una medida cautelar<sup>4</sup> derivada de un proceso de acción popular<sup>5</sup>, cuyos efectos resultan de aplicación general.

<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 debe tenerse en cuenta que es posible que las organizaciones sindicales planteen negociar en "otro ámbito que estimen conveniente", en relación al ámbito establecido en su respectivo 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>

<sup>4</sup> El artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, dispone que toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad, penal o administrativa.

<sup>5</sup> Expediente N° 60-2022-98- 1801-SP-LA-08 de la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

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: 6GMKVV0



2.7 En mérito a ello, a través del Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC<sup>6</sup> (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.*

(Énfasis agregado)

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 cuente con la afiliación del cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los

<sup>6</sup> Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657561/5012028-informe-tecnico-0526-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924614>

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: 6G6MKYVO



servidores del ámbito de negociación, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar -en conjunto<sup>7</sup>- articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo; así como, concertar sobre la conformación de una única representación sindical<sup>8</sup>, debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el artículo 8 de la LNCSE.

- 2.10 Nótese que dicha legitimidad para negociar en conjunto por parte de las organizaciones sindicales minoritarias no exige que se deba necesariamente constituir una coalición entre todas<sup>9</sup>; sin embargo, podría darse su constitución de manera voluntaria. La existencia de una coalición por sí sola no conlleva a una exclusión de las organizaciones sindicales minoritarias no agrupadas, aun cuando en suma la coalición cuente con la mayoría absoluta<sup>10</sup>.
- 2.11 Lo anterior responde a lo dispuesto en el literal a) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE, respecto a que se considera mayoritaria a la "organización sindical" que afilie a la mayoría de servidores del ámbito de negociación respectivo. Como puede advertirse, la LNCSE no refiere a una pluralidad de organizaciones sindicales que coalicionadas sumen una mayoría absoluta, que por sí sola conlleve a excluir al resto de organizaciones sindicales minoritarias no agrupadas; sino que, la LNCSE ha regulado que la condición de mayoritaria solo puede tenerla una organización sindical en singular.
- 2.12 Adicionalmente, cabe resaltar que la única referencia a coalición la encontramos en el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos<sup>11</sup>, el cual -conforme expusimos líneas arriba- se encuentra suspendido por una medida cautelar derivada de un proceso de acción popular, cuyos efectos resultan de aplicación general. En consecuencia, tratándose dicha medida cautelar de un mandato judicial, las entidades públicas tienen la obligación de darle cumplimiento, no siendo posible que funcionarios o servidores públicos realicen calificaciones

<sup>7</sup> La participación de estas organizaciones sindicales en un procedimiento de negociación colectiva se encuentra sujeta a la presentación de sus proyectos de convenio colectivo dentro del plazo señalado en el numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE, entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año; y, que no se incurra en los supuestos por los cuales se tenga por no presentados los proyectos de convenios colectivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de los Lineamientos.

<sup>8</sup> Para tal efecto, la parte empleadora podría convocar a todos los representantes de la parte sindical ante la Comisión Negociadora, para articular sus proyectos de convenio colectivo presentados dentro del plazo legal establecido e integrar sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo; así como, unificar la nómina de la representación sindical para la conformación de la Comisión Negociadora, conforme al artículo 8 de la LNCSE. La representación sindical se conformará por las organizaciones sindicales del ámbito de negociación que cuente con la disposición de articular sus peticiones (numeral 3.6 del Informe Técnico N° 000632-2023-SERVIR-GPGSC: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657522/5011990-informe-tecnico-0632-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924591>).

<sup>9</sup> De acuerdo con el Informe Técnico N° 1193-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado lo siguiente:

**"2.15 (...) la necesidad de ejercer su derecho a negociar colectivamente en conjunto, no supone que para ello se deba constituir una coalición, puesto que, en el marco de su libertad sindical colectiva, una o más organizaciones sindicales minoritarias del ámbito deciden voluntariamente si participan o no del desarrollo de la negociación colectiva con las otras organizaciones sindicales minoritarias del mismo ámbito, lo que además conlleva a afirmar que la representación empleadora no podrá ejercer acto alguno que coaccione su participación."**

(Énfasis agregado)

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5658174/5012342-informe-tecnico-1193-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924952>

<sup>10</sup> Sin embargo, de comprobarse que la coalición desplegó esfuerzos genuinos en articular con todas las organizaciones sindicales minoritarias y que las organizaciones sindicales minoritarias no agrupadas no tuvieron intención de articular sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo, se tendrá por legitimadas a las organizaciones sindicales minoritarias que manifestaron su intención y actuaron en congruencia con ello para articular un único proyecto de convenio colectivo y una única representación sindical, dentro del plazo respectivo.

<sup>11</sup> Cabe indicar que no puede efectuarse una aplicación supletoria de las normas del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, en tanto la LNCSE no ha previsto su aplicación supletoria en general a toda la LNCSE, sino solo respecto a la huelga y al arbitraje laboral.



o interpretaciones sobre estos, acción que podría restringir sus efectos o retrasar su ejecución, lo cual los haría pasibles de responsabilidad civil, penal o administrativa<sup>12</sup>.

- 2.13 En otras palabras, si bien no es obligatorio que todas las organizaciones sindicales minoritarias formen una coalición para negociar en conjunto, estas pueden constituir una coalición voluntariamente. La existencia de una coalición por sí sola no conlleva a una exclusión de las organizaciones sindicales minoritarias no agrupadas, aun cuando en suma la coalición cuente con la mayoría absoluta; sin embargo, de comprobarse que la coalición desplegó esfuerzos genuinos en articular con todas las organizaciones sindicales minoritarias y algunas no tuvieron intención de presentar una propuesta conjunta, la parte empleadora tendrá por legitimadas a aquellas que manifestaron su intención y actuaron en congruencia con ello para articular un único proyecto de convenio colectivo y una única representación sindical, dentro del plazo respectivo.
- 2.14 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<sup>13</sup>, es decir, se debe seguir un procedimiento de negociación colectiva para arribar a un único producto negocial respecto de un mismo ámbito de negociación; por tanto, no es posible que coexistan más de un procedimiento de negociación colectiva 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<sup>14</sup>.

### 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. Corresponde que las

<sup>12</sup> Para mayor detalle sobre el cumplimiento de mandatos judiciales, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1454-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7605810/6453462-informe-tecnico-n-001454-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1739205655>

<sup>13</sup> De acuerdo con el Informe Técnico N° 595-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado lo siguiente:

"3.2 En aplicación del principio de la autonomía colectiva previsto en el literal a) del artículo 3 de la LNCSE, **las partes intervinientes en un procedimiento de negociación colectiva pueden establecer mecanismos adecuados ciñéndose al marco normativo de la LNCSE para garantizar que la negociación colectiva se desarrolle eficazmente a fin de autorregular los derechos y obligaciones que les atañe; sin que el uso de dichos mecanismos suponga dificultar la negociación en sí misma o contravenir lo estipulado en la ley.**"

(Énfasis agregado)

Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657530/5012003-informe-tecnico-0595-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924596>

<sup>14</sup> "Artículo 30.- Incumplimiento de la Ley o de los presentes Lineamientos

El Convenio Colectivo suscrito en contravención de algunas de las disposiciones contenidas expresamente en la Ley o en los presentes Lineamientos resulta nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que, según el caso, corresponda a las personas que lo suscribieron."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 6GMKYVO



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"

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 Si bien no es obligatorio que todas las organizaciones sindicales minoritarias formen una coalición para negociar en conjunto, estas pueden constituir una coalición voluntariamente. La existencia de una coalición por sí sola no conlleva a una exclusión de las organizaciones sindicales minoritarias no agrupadas, aun cuando en suma la coalición cuente con la mayoría absoluta; sin embargo, de comprobarse que la coalición desplegó esfuerzos genuinos en articular con todas las organizaciones sindicales minoritarias y algunas no tuvieron intención de presentar una propuesta conjunta, la parte empleadora tendrá por legitimadas a aquellas que manifestaron su intención y actuaron en congruencia con ello para articular un único proyecto de convenio colectivo y una única representación sindical, dentro del plazo respectivo.

Atentamente,

Firmado por

**ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**LESLEY WINDY AYALA GONZALES**

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**LUIS ENRIQUE QUIROZ ESLADO**

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/lwag/leqe

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

Reg. 0009200-2025

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: 6GMKYVO