



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, 30 de junio de 2025

INFORME TECNICO N° 001269-2025-SERVIR-GPGSC

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

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

Asunto : a) Sobre el ámbito de la organización sindical
b) Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado

Referencia : Oficio N° 737-2025-GRM/GRDS-DREMO-OGA

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director de la Dirección Regional de Educación de Moquegua formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR la siguiente consulta:

En una negociación colectiva a nivel descentralizado en el ámbito por entidad, si en una misma entidad existen dos organizaciones sindicales que agrupan a trabajadores de los Decretos Legislativos Nos. 276 y 1057 de los servidores dentro del ámbito de negociación, ¿La entidad debe negociar en forma conjunta o con cada sindicato minoritario de la sede o únicamente con el sindicato mayoritario de los dos?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

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

Sobre el ámbito de la organización sindical

- 2.1 Al respecto, el artículo 2 del Convenio N° 87 "Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación" de la Organización Internacional de Trabajo - OIT¹ establece que *"Los trabajadores (...), sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen"*

¹ Ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 13281, promulgada el 15 de diciembre de 1959.

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: SPBUTZJ

convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (...)".

- 2.2 Esta declaración se enmarca en el derecho de sindicación, estableciendo la obligación de observar el estatuto de la organización sindical para afiliarse a la misma, pudiendo la organización sindical recurrir a distintos parámetros o criterios para su conformación.

Así, por ejemplo, puede tomarse como criterios para la constitución de la organización sindical el tipo de servidores que la integran (ámbito personal), el tipo de actividad que realizan los trabajadores, su profesión, oficio o especialidad (ámbito funcional), la extensión espacial que abarca (territorial), entre otros, siendo posible que dentro del ámbito personal se considere el régimen laboral o carrera especial bajo el cual los servidores se encuentran vinculados.

- 2.3 En tal sentido, se colige que el ámbito de representación de una organización sindical es el que ha sido elegido libremente por la misma al momento de su constitución, encontrándose detallado en su respectivo estatuto, el cual puede variar y/o modificarse en el tiempo.

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 sectorial², territorial³ y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente⁴.

- 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.

(...)".

[Subrayado agregado]

- 2.6 Al respecto, 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

² 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).

³ 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).

⁴ 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.



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"

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 cautelar⁵ derivada de un proceso de acción popular⁶, cuyos efectos resultan de aplicación general.

- 2.7 En mérito a ello, a través del Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC⁷ (disponible en 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.

[Subrayado 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.

⁵ 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.

⁶ Expediente N° 60-2022-98- 1801-SP-LA-08 de la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

⁷ 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: SPBUTZJ



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- 2.9 Sobre el particular, 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 servidores del ámbito de negociación, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar -en conjunto⁸- articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas; así como, concertar sobre la conformación de la representación sindical, debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el artículo 8 de la LNCSE⁹.
- 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 vigente¹⁰, 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 Lineamientos¹¹.

III. Conclusiones

- 3.1 En el marco del derecho de sindicación, el ámbito de representación de una organización sindical es el que ha sido elegido libremente por la misma al momento de su constitución, encontrándose detallado en su respectivo estatuto, el cual puede variar y/o modificarse en el tiempo.
- 3.2 Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado, se recomienda revisar el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC (disponible en www.gob.pe/servir), para mayor detalle. En atención a ello, 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.
- 3.3 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 servidores del ámbito de negociación, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar -en conjunto- articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas; así como, concertar sobre la conformación de la representación sindical.

⁸ 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>

⁹ 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.

¹⁰ 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>

¹¹ "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: SPBUTZJ



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"

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.

Atentamente,

Firmado por

SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

CARLOS RICARDO TATAJE OCHANTE

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

WINSTON LUIS GARCÍA MENDOZA

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/aabs/crto/wlgm

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

Reg. N° 33764-2025

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: SPBUTZJ