



Lima, 19 de marzo de 2026

**INFORME TECNICO N° 000605-2026-SERVIR-GPGSC**

A : **BETSY DIANA ROSAS ROSALES**  
GERENTE (A) DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

De : **SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**  
EJECUTIVO DE SOPORTE Y ORIENTACIÓN LEGAL

Asunto : a) Sobre los servidores excluidos del derecho de sindicación y de los efectos derivados de convenios colectivos  
b) Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

Referencia : a) Oficio N° 1189-2023-EF/53.04  
b) Oficio N° 005-2023-MPH-GA

**I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia a), la Directora de la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas traslada a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR el documento de la referencia b), en donde la Municipalidad Provincial de Huancabamba formula la siguiente consulta:

- ¿Se puede ejecutar un convenio colectivo que contravenga el numeral 12.2 del artículo 12 de los Lineamientos de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, es decir, que los representantes de la Representación Empleadora, bajo ninguna situación, forman parte de los beneficiarios de la negociación colectiva?

**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.

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: ZU6J9UK



- 2.3 Considerando lo señalado y respecto de la consulta formulada en el apartado a), no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamientos sobre las acciones particulares que realicen las entidades públicas, ni mucho menos puede pronunciarse sobre la validez o legalidad de dichos actos.

### **Sobre los servidores excluidos del derecho de sindicación y de los efectos derivados de convenios colectivos**

- 2.4 El artículo 42 de la Constitución Política del Perú reconoce los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No obstante, establece que los mismos no alcanzan a determinadas categorías: i) los funcionarios del Estado con poder de decisión; y, ii) los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, entre otros supuestos (militares, policías, jueces y fiscales).
- 2.5 Al respecto, mediante el Informe Técnico N° 2470-2022-SERVIR/GPGSC<sup>1</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) SERVIR concluyó lo siguiente:

***“3.3 Por mandato constitucional, los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección (funcionarios y empleados de confianza; y, directivos públicos), están excluidos del derecho de sindicación, por lo que no les resultarían aplicables los beneficios derivados de convenios colectivos o laudos arbitrales.***

***3.4 Los cargos de dirección implican ejercer la representación de la organización o ejercer la titularidad de una unidad orgánica determinada; y tener la capacidad de adoptar decisiones en el ámbito de su competencia; por tanto, los beneficios derivados de convenios colectivos o su sucedáneo (laudo arbitral) no les resultan aplicables a los funcionarios, empleados de confianza y personal con cargos de dirección; toda vez que estos no son titulares de los derechos de sindicación por exclusión constitucional y legal.***

***3.5 Tampoco podrán percibir beneficios convencionales aquellos servidores afiliados a una organización sindical que posteriormente asumen cargos de confianza o encargaturas en puestos de dirección, estos automáticamente quedan exentos de percibir dichos beneficios al momento de asumir el respectivo cargo por las razones expuestas en los numerales precedentes”.***

(Énfasis agregado)

- 2.6 Igualmente, en el Informe Técnico N° 1546-2024-SERVIR-GPGSC<sup>2</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) SERVIR señaló lo siguiente:

***“3.1 La exclusión del derecho de sindicación por mandato constitucional [artículo 42 de la Constitución Política del Perú] a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección implica también***

<sup>1</sup> Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5668274/5023398-informe-tecnico-2470-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016248>

<sup>2</sup> Véase en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7246269/6198687-2024000134658726108457173047000300\\_173047.pdf?v=1732045409](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7246269/6198687-2024000134658726108457173047000300_173047.pdf?v=1732045409)

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: ZU6J9UK



*la exclusión del derecho a la negociación colectiva y, por tanto, que los beneficios contenidos en convenios colectivos no les resulten aplicables.*

3.2 *Los efectos jurídicos que tengan como fuente normativa un convenio colectivo no resulta aplicables a los funcionarios públicos ni a aquellos servidores que desempeñan cargos de confianza o de dirección. Dicha exclusión también alcanza a aquellos servidores que –por alguna acción de desplazamiento (encargo o designación temporal)– asumen cargos directivos o de confianza; siendo aplicable la exclusión mientras dure la acción de desplazamiento.”*

2.7 Como puede verse, la normativa constitucional vigente establece expresamente la exclusión de los servidores que desempeñan cargos de dirección o confianza del derecho a la libertad sindical, la cual comprende los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

2.8 Por su parte, el artículo 1, numeral 2, del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha indicado lo siguiente:

*“La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.”*

2.9 En la Administración Pública, dicha exclusión se entiende a partir de la naturaleza propia del cargo e indistintamente del nivel de gobierno, tipo de entidad, unidad organizacional, régimen laboral, denominación del puesto, forma de acceso o desplazamiento<sup>3</sup>. Ello, debido a que, si bien los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación, según lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú; dicho deber es aún más intenso respecto a quienes ostentan cargos de dirección y confianza.

2.10 En esa línea, de conformidad con el literal b) del artículo 8 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, la representación empleadora en la comisión negociadora se conforma por funcionarios o directivos públicos; de modo que dicho personal deberá sujetarse a los deberes y obligaciones inherentes al cargo, evitando beneficiarse directamente de los acuerdos resultantes de dicha negociación<sup>4</sup>.

2.11 Considerando ello, sería inconsistente que el personal que ocupa cargos de dirección o confianza ejerza su deber de representación del Estado de manera simultánea a los intereses gremiales que representan las organizaciones sindicales, máxime si podría beneficiarse directamente de los acuerdos resultantes de dicha negociación.

<sup>3</sup> Como los servidores que desempeñan cargos de dirección por encargos o por designaciones temporales, mientras dure la acción de desplazamiento.

<sup>4</sup> En esa línea, mediante el Informe Técnico N° 1546-2024-SERVIR-GPGSC<sup>4</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), SERVIR señaló lo siguiente:

“3.1 La exclusión del derecho de sindicación por mandato constitucional [artículo 42 de la Constitución Política del Perú] a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección implica también la exclusión del derecho a la negociación colectiva y, por tanto, que los beneficios contenidos en convenios colectivos no les resulten aplicables.

3.2 Los efectos jurídicos que tengan como fuente normativa un convenio colectivo no resulta aplicables a los funcionarios públicos ni a aquellos servidores que desempeñan cargos de confianza o de dirección. Dicha exclusión también alcanza a aquellos servidores que –por alguna acción de desplazamiento (encargo o designación temporal)– asumen cargos directivos o de confianza; siendo aplicable la exclusión mientras dure la acción de desplazamiento.”

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: ZU6J9UK



- 2.12 En ese sentido, es posible interpretar que los derechos de sindicación, negociación colectiva<sup>5</sup> y huelga alcanzan a los servidores públicos, con excepción de los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección.
- 2.13 Estando a lo expuesto, los efectos jurídicos que tengan como fuente normativa un convenio colectivo **no resultan aplicables a los funcionarios públicos ni a aquellos servidores que desempeñan cargos de confianza o de dirección**, de conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política del Perú. Dicha exclusión también alcanza a aquellos servidores que por alguna acción de desplazamiento asumen cargos directivos o de confianza; siendo que, en estos casos, se suspende de manera automática el otorgamiento de efectos derivados de productos negociales y la exclusión será aplicable mientras dure la acción de desplazamiento.
- 2.14 Finalmente, cabe precisar que ni el estatuto de la organización sindical ni el contrato de trabajo pueden contravenir lo dispuesto en el artículo 42 en la Constitución Política correspondiente a las categorías de servidores excluidos del derecho de sindicación antes mencionadas.

#### Sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos

- 2.15 Sobre la "fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" reconocida en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 33 de la sentencia recaída en el expediente N° 008-2005-PI/TC, se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"(...) la fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado obliga:*

- *A las personas celebrantes de la convención colectiva.*
- *A las personas representadas en la suscripción de la convención colectiva.*
- *A las personas que se incorporen con posterioridad a la celebración de la convención colectiva.*

*(...) implica la aplicación automática de los convenios colectivos a las relaciones individuales comprendidas en la unidad negocial correspondiente, sin que exista la necesidad de su posterior recepción en los contratos individuales, así como su relativa imperatividad frente a la autonomía individual, la que sólo puede disponer su mejora, pero no su disminución.*

*(...) con excepción de quienes ocupen puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza.*

***En suma: dentro del contexto anteriormente anotado, la fuerza vinculante implica que en la convención colectiva las partes pueden establecer el alcance y las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley.***

*(...)"*

(Énfasis agregado)

<sup>5</sup> Referido al procedimiento de negociación colectiva y a los productos negociales que pudiesen derivarse de la misma.

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: ZU6J9UK



- 2.16 Considerando ello, la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, recoge el principio de autonomía colectiva, definido como el respeto a la irrestricta libertad de los representantes de los trabajadores y empleadores para negociar las relaciones colectivas de trabajo, por medio de acuerdos con fuerza vinculante. Asimismo, el numeral 17.1 del artículo 17 de dicha norma recoge expresamente que el convenio colectivo *"Tiene fuerza de ley y es vinculante para las partes que lo adoptaron. Obliga a estas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito"*.
- 2.17 En ese sentido, en materia de negociación colectiva en el sector público, la *"fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado"* debe entenderse como la obligatoriedad o imperatividad de los acuerdos logrados en convenios colectivos, no pudiendo ser modificados ni incumplidos de forma parcial o total; siendo ello parte del respeto al principio de autonomía colectiva.
- 2.18 Sobre la materia, nos remitimos al Informe Técnico N° 1808-2024-SERVIR-GPGSC<sup>6</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), el cual recomendamos revisar para mayor detalle, en el que SERVIR ha concluido lo siguiente:

*"3.1 La interpretación y aplicación de las cláusulas de los productos negociales corresponde a las partes, quienes pueden acudir a la vía jurisdiccional en caso de controversia; por tanto, no corresponde a SERVIR -a través de una opinión técnica como la presente- pronunciarse sobre la interpretación ni la aplicación de una cláusula específica de un determinado producto negocial."*

*3.2 En irrestricto respeto tanto de la fuerza vinculante del convenio colectivo como de la autonomía de la voluntad de las partes que intervinieron en su suscripción, los beneficios y obligaciones pactadas en los convenios colectivos deben ser ejecutados conforme a lo expresamente señalado en las cláusulas del producto negocial, debiendo verificarse los requisitos o supuestos específicos (si los hubiera) para su otorgamiento o cumplimiento, así como considerando el alcance y la vigencia respectiva."*

(Énfasis agregado)

- 2.19 Entonces, una vez suscrito un convenio colectivo, dada su fuerza vinculante<sup>7</sup>, los acuerdos contenidos en el convenio colectivo son de cumplimiento obligatorio -conforme con los

<sup>6</sup> Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7605853/6453510-informe-tecnico-n-001808-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1739205677>

<sup>7</sup> De acuerdo con el fundamento 33 de la sentencia recaída en el expediente N° 00008-2005-AI/TC se señala que:

"(...) el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución actual señala que las convenciones colectivas tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. En tal sentido, la fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado obliga:

- A las personas celebrantes de la convención colectiva.
- A las personas representadas en la suscripción de la convención colectiva.
- A las personas que se incorporen con posterioridad a la celebración de la convención colectiva.

Esta noción (ámbito vinculante en el ámbito de lo concertado), ha sido recogida de la Constitución española de 1978, y se la concibe como referente del carácter normativo del acuerdo laboral. Tal como refiere Javier Neves Mujica, [Introducción al derecho laboral. Lima; PUCP, 2003], esto implica la aplicación automática de los convenios colectivos a las relaciones individuales comprendidas en la unidad negocial correspondiente, sin que exista la necesidad de su posterior recepción en los contratos individuales, así como su relativa imperatividad frente a la autonomía individual, la que sólo puede disponer su mejora pero no su disminución.

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: ZU6J9UK



términos pactados- en la esfera de lo concertado para las partes que lo adoptaron, debiendo la entidad pública verificar los requisitos o supuestos específicos (si los hubiera) para su otorgamiento.

- 2.20 Aunado a ello, repárese que la Corte Suprema de Justicia de la República señaló en la sentencia de la Casación N° 4169-2008-Lambayeque, que en el marco de la negociación colectiva rige el principio de literalidad en el otorgamiento de las prestaciones acordadas en un convenio colectivo:

"(...)

*el convenio colectivo en nuestro ordenamiento jurídico, el mismo que deriva de una negociación colectiva, tiene una connotación contractual, al basarse en un acuerdo de voluntades expresado en forma escrita, que muchas veces tiene un contenido patrimonial, por lo que es ahí donde sale a tallar el principio de literalidad como expresión de la autonomía que gozan las partes negociantes para regular sus intereses, dado a que la literalidad implica que el contenido, la extensión, la modalidad de ejercicio y cualquier otro posible elemento, principal o accesorio, del derecho que recoge el título, sean los que emanan del mismo; por ende, las partes se sujetarán estrictamente a las prestaciones y contraprestaciones a las cuales se hayan obligado en el acuerdo colectivo.*

(...)"

(Énfasis agregado)

- 2.21 Por lo expuesto, no corresponde a SERVIR evaluar la validez del contenido y/o alcances, ni la procedencia de lo pactado en un convenio colectivo en específico; siendo necesario incidir en que las conclusiones a las que arriba SERVIR en sus informes no se encuentran dirigidas a resolver alguna situación en particular, sino, por el contrario, a través de sus opiniones técnicas examina las nociones generales que deben ser consideradas sobre las materias indicadas en las consultas que le fuesen formuladas, a fin de que las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces procedan a resolver el caso en específico de acuerdo a los criterios emitidos por el ente rector conforme al marco jurídico vigente.
- 2.22 Finalmente, en caso se considere que se ha incurrido en una infracción conforme al artículo 30 de los Lineamientos, corresponderá impugnar a través de la vía jurisdiccional, sin perjuicio de las responsabilidades que tuviesen lugar. No obstante, dada la fuerza vinculante de los convenios colectivos, estos mantienen su vigencia mientras no se declare su nulidad en sede judicial.

Cabe señalar que la fuerza vinculante para las partes establece su obligatorio cumplimiento para las personas en cuyo nombre se celebró, así como para los trabajadores que se incorporaron con posterioridad a las empresas pactantes, con excepción de quienes ocupen puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza.

En suma: dentro del contexto anteriormente anotado, la fuerza vinculante implica que en la convención colectiva las partes pueden establecer el alcance y las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley.

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: ZU6J9UK



### III. Conclusiones

- 3.1 Los efectos jurídicos que tengan como fuente normativa un convenio colectivo no resultan aplicables a los funcionarios públicos ni a aquellos servidores que desempeñan cargos de confianza o de dirección, de conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política del Perú. Dicha exclusión también alcanza a aquellos servidores que por alguna acción de desplazamiento asumen cargos directivos o de confianza; siendo que, en estos casos, se suspende de manera automática el otorgamiento de efectos derivados de productos negociales y la exclusión será aplicable mientras dure la acción de desplazamiento.
- 3.2 En tanto la fuerza vinculante del convenio colectivo y la autonomía de la voluntad de las partes que intervinieron en su suscripción, se colige que, los beneficios pactados en el convenio colectivo deben ser otorgados conforme a los términos pactados por las partes teniendo en cuenta la vigencia de las cláusulas que contienen dichos beneficios y verificar cuáles son los requisitos o supuestos específicos (si los hubiera) que deben cumplirse para su otorgamiento.
- 3.3 Cuando un acuerdo negocial adolece de nulidad por contravenir el marco normativo vigente, su impugnación debe realizarse por la vía jurisdiccional, toda vez que la entidad carece de competencia para declarar su nulidad mediante acto administrativo. Corresponde a cada entidad efectuar el deslinde de responsabilidades y tipificar la conducta reprochable conforme a las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren imputarse.

Atentamente,

Firmado por

**SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**CARLOS RICARDO TATAJE OCHANTE**

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

**LUIS ENRIQUE QUIROZ ESLADO**

Analista Jurídico I

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/crto/leqe  
Reg. N° 0032083-2023

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: ZU6J9UK