



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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 16 de abril de 2026

INFORME TECNICO N° 000805-2026-SERVIR-GPGSC

- A : **BETTSY 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 la legitimidad para negociar a nivel descentralizado durante la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos
b) Sobre la publicación de la resolución recaída en el proceso de Acción Popular N° 9362-2023-Lima en el Diario Oficial El Peruano
c) Sobre la aplicación temporal de las normas y la teoría de los hechos cumplidos
d) Sobre la oportunidad de aplicación del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos y sus efectos en el ciclo negocial en curso 2025-2026
- Referencia : a) Oficio N° 000015-2026-SUNAT/8A4000
b) Oficio N° 000019-2026-SUNAT/8A4000

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia a) -reiterado mediante documento de la referencia b)-, el gerente de la Gerencia de Asuntos Laborales de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, lo siguiente:

"[En relación al proceso de acción popular en donde se emitió la medida cautelar que suspende la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos y la Sentencia emitida por la Corte Suprema que declara nulo todo lo actuado]

- *Vigencia: Si el criterio de mayoría de afiliados prevista en el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos recupera su vigencia de forma automática.*
- *Procedimientos en curso: Cómo deben proceder las entidades con los pliegos de reclamos presentados al 30 de enero, considerando los pronunciamientos previos de SERVIR.*
- *Adecuación: Si los procesos ya iniciados con sindicatos minoritarios deben reconducirse o quedar sin efecto para ajustarse a la normativa recuperada."*

(Los corchetes son agregados nuestros).

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

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: SRFRCBU



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 la legitimidad para negociar a nivel descentralizado durante la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos

- 2.4 Sobre este extremo, corresponde remitirse a lo desarrollado en el Informe Técnico N° 000762-2026-SERVIR-GPGSC¹ –que tiene como sustento esencial la Opinión Jurídica N° 007-2026-JUS/DGDNCR de fecha 27 de marzo de 2026 emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos–, en el cual se precisó que, dada la suspensión de los efectos del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos para la implementación de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), la determinación de la legitimidad negocial se realiza con base en las reglas vigentes a la presentación del respectivo proyecto de convenio colectivo, esto es, las desarrolladas en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC.
- 2.5 Asimismo, se señaló que, si se produce un cambio en las reglas de legitimidad negocial como consecuencia de un mandato judicial –o incluso de una modificación normativa–, dichas modificaciones se aplicarán a los hechos que ocurran desde su entrada en vigencia.

Sobre la publicación de la resolución recaída en el proceso de Acción Popular N° 9362-2023-Lima en el Diario Oficial El Peruano

- 2.6 El 30 de enero del presente año, a través del Oficio N° D000019-2026-JUS/PGE-PPEMC, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional comunicó que el 22 de enero de 2026 le fue notificada la resolución emitida en el Expediente N° 9362-2023-0-5001-SU-DC-01 (proceso constitucional de acción popular interpuesto en contra de los Lineamientos). En esta resolución se declaró la nulidad de todo lo actuado (incluyendo el auto admisorio), respecto del proceso de acción popular iniciado por el señor Luis Fernando Calderón Vargas contra, entre otras disposiciones normativas, el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos para

¹ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

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: SRFRCBU



la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante los Lineamientos).

2.7 Cabe recordar que, en dicho proceso de acción popular, la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima concedió una medida cautelar innovativa, por la que ordenó la suspensión de la eficacia del artículo 10.1 de los Lineamientos. Esta resolución fue publicada los días 18, 19 y 20 de octubre de 2022 en el edicto judicial electrónico del Poder Judicial.

2.8 Sobre el particular, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional mediante el Oficio N° D000028-2026-JUS/PGE-PPEMC señaló lo siguiente:

"(...) la declaración de nulidad por incompetencia dispuesta por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, recaída en el Expediente N° 9362-2023, genera efectos respecto de todos los actos procesales emitidos por la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, incluyendo la sentencia de fecha 1 de agosto de 2022 y los actos que de ella derivaron, como la medida cautelar concedida mediante Resolución s/n, de fecha 1 de setiembre de 2022, al haberse determinado que dicho órgano jurisdiccional carecía de competencia para conocer el proceso (...)"

2.9 Al respecto corresponde tener en consideración que la acción popular constituye un mecanismo jurisdiccional orientado a garantizar la supremacía de la Constitución y la legalidad del ordenamiento jurídico, mediante el control abstracto de normas de carácter general. A través de este proceso, el Poder Judicial evalúa la conformidad de disposiciones infralegales -como reglamentos, normas administrativas o resoluciones de alcance general- con la Constitución y la ley, pudiendo declarar su invalidez cuando estas contravengan el marco normativo superior o no hayan sido emitidas conforme a las exigencias formales previstas².

2.10 Asimismo, de acuerdo con el artículo 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional cuando una demanda de acción popular es declarada fundada, la sentencia puede disponer la nulidad de la norma impugnada, incluso con efectos retroactivos, siempre que así se determine expresamente en función de las circunstancias del caso. Dichos pronunciamientos tienen eficacia general, en la medida que no se limitan a las partes del proceso, y requieren su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*, lo cual garantiza su oponibilidad frente a todos y refuerza la seguridad jurídica en la aplicación del ordenamiento.

2.11 Si bien el artículo 93 del Nuevo Código Procesal Constitucional contempla la posibilidad de otorgar medidas cautelares en el marco de un proceso de acción popular, no establece de manera expresa si estas deben ser publicadas para que produzcan efectos generales frente a terceros. Asimismo, dicha norma tampoco precisa expresamente el momento a partir del cual

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Análisis jurisprudencial del proceso de acción popular en el Perú: Propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre las normas reglamentarias*. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, pp. 31-32. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/5fc496ab-277e-4ede-8e75-9454d67a4301/content>

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: SRFRCBU



una medida cautelar deja de surtir efectos cuando sobreviene un pronunciamiento que incide sobre su validez o continuidad.

- 2.12 En ese contexto, a fin de esclarecer el alcance de la medida cautelar que suspendió los efectos del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, así como determinar si esta continuó produciendo efectos tras la emisión de la resolución en la Acción Popular N.º 9362-2023-Lima, se formuló una consulta a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), en atención a su competencia en materia de interpretación normativa.
- 2.13 La citada Dirección, a través de la Opinión Jurídica N.º 007-2026-JUS/DGDNCR del 27 de marzo de 2026, ha precisado que las resoluciones que dejan sin efecto una medida cautelar emitida en el marco de un proceso de acción popular, para producir efectos generales —esto es, ser oponibles a todos—, deben ser publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*. Ello se sustenta en la naturaleza del proceso de acción popular, cuyos pronunciamientos están destinados a incidir en la validez y eficacia de normas de alcance general, requiriéndose su publicidad como condición para garantizar su exigibilidad frente a la ciudadanía y a las entidades públicas.
- 2.14 En tal sentido, con la citada opinión se esclareció que, aun cuando la resolución recaída en el proceso de Acción Popular N.º 9362-2023-Lima fue notificada al Procurador Público Especializado en Materia Constitucional el 22 de enero de 2026, la medida cautelar dictada en dicho proceso continuaba surtiendo efectos. Ello se debe a que, tratándose de pronunciamientos con vocación de eficacia general, la sola notificación a las partes no resulta suficiente para su oponibilidad frente a terceros, sino que se requiere su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*. En consecuencia, es a partir de dicha publicación que se produce el cese de la eficacia de la medida cautelar y, correlativamente, el restablecimiento de la aplicación del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, cuya eficacia había sido suspendida.
- 2.15 Bajo ese marco, es de señalar que con fecha 11 de abril de 2026 fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* la resolución recaída en la Acción Popular N.º 9362-2023 Lima, mediante la cual la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República declaró nulo todo lo actuado hasta el auto admisorio inclusive.
- 2.16 Atendiendo a lo señalado por el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional en el Oficio N.º D000028-2026-JUS/PGE-PPEMC, así como a lo indicado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUSDH en la Opinión Jurídica N.º 007-2026-JUS/DGDNCR, la medida cautelar dictada en el citado proceso de acción popular se vio afectada por la declaración de nulidad de todo lo actuado dispuesta en la Acción Popular N.º 9362-2023-Lima. No obstante, el cese de sus efectos -entiéndase, de la medida cautelar- con alcance general se produjo recién con la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial *El Peruano*, momento a partir del cual dejó de ser oponible frente a terceros. En ese sentido, el

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: SRFRCBU



numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos recobró eficacia a partir del 12 de abril de 2026.

- 2.17 Esta situación ha generado dudas por parte de los actores de la negociación colectiva, por lo que corresponde a SERVIR, en su condición de ente rector del SAGRH dilucidar si el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos (que recobró eficacia desde el 12 de abril de 2026) resulta aplicable a los procesos de negociación colectiva que se encuentran en trámite. A esos efectos, resulta necesario evaluar este aspecto a la luz de las reglas que rigen la aplicación de las normas en el tiempo.

Sobre la aplicación temporal de las normas y la teoría de los hechos cumplidos

- 2.18 Sobre el particular, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú señala que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.
- 2.19 En esa línea, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00316-2011-PA/TC, señaló:

*"26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, **se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund. 11) citando a Díez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser "aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad."***

- 2.20 En ese sentido, toda ley es de aplicación inmediata a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas que se produzcan durante su vigencia³.
- 2.21 Ahora bien, en adición a lo antes expuesto, es pertinente observar tres conceptos útiles para tratar el problema de la aplicación de las normas en el tiempo⁴:
- a) Aplicación inmediata de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren mientras tiene vigencia, es decir, entre el momento en que entra en vigencia y aquel en que es derogada o modificada.
 - b) Aplicación ultraactiva de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita, es decir, luego de que termina su aplicación inmediata.

³ Cabe precisar que el Tribunal Constitucional, en el expediente N° 03389-2021-PA/TC ha tenido ocasión de distinguir entre *la vigencia o existencia de una disposición jurídica, su validez o conformidad sustantiva con el ordenamiento jurídico, su aplicabilidad, entendida como deber de utilizar dicha norma en un caso concreto, y la eficacia de las normas, es decir, su aceptación o cumplimiento social*; nociones que serán consideradas en el presente análisis.

⁴ Rubio Correa Marcial, *El título preliminar del Código Civil* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008), pp. 47-51.

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: SRFRCBU



- c) Aplicación retroactiva de una norma es aquella que se hace para regir hechos, situaciones o relaciones que tuvieron lugar antes del momento en que entra en vigencia, es decir, antes de su aplicación inmediata.

- 2.22 Así, a la luz de la doctrina constitucional desarrollada por el Tribunal Constitucional, la determinación de la norma aplicable debe efectuarse conforme al criterio de la teoría de los hechos cumplidos, según el cual las disposiciones normativas producen efectos desde su entrada en vigencia sobre todas las situaciones jurídicas que se encuentren en curso o no hayan quedado extinguidas.
- 2.23 En consecuencia, la correcta delimitación del ámbito temporal de vigencia normativa constituye el presupuesto necesario para evaluar la legalidad de la actuación administrativa y la pertinencia del marco normativo aplicable a las situaciones jurídicas que se analicen.

Sobre la oportunidad de aplicación del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos y sus efectos en el ciclo negocial en curso 2025-2026

- 2.24 Sobre este extremo, corresponde remitirse a lo desarrollado en el Informe Técnico N° 000762-2026-SERVIR-GPGSC⁵ –que tiene como sustento esencial la Opinión Jurídica N° 007-2026-JUS/DGDNCR de fecha 27 de marzo de 2026 emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos–, en el cual se precisó que, dada la suspensión de los efectos del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos para la implementación de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), la determinación de la legitimidad negocial se realiza con base en las reglas vigentes a la presentación del respectivo proyecto de convenio colectivo, esto es, las desarrolladas en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC⁶.
- 2.25 Asimismo, se señaló que, si se produce un cambio en las reglas de legitimidad negocial como consecuencia de un mandato judicial —o incluso de una modificación normativa—, dichas modificaciones se aplicarán a los hechos que ocurran desde su entrada en vigencia.
- 2.26 Este criterio guarda plena coherencia con la línea interpretativa desarrollada por SERVIR en los Informes Técnicos⁷ N°s 002268-2022-SERVIR-GPGSC, 002269-2022-SERVIR-GPGSC y 002291-2022-SERVIR-GPGSC, en los cuales, a propósito de la medida cautelar que suspendió la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, se estableció que toda modificación normativa o interpretativa que incida en las reglas del proceso negocial rige hacia futuro y no afecta los procedimientos de negociación colectiva ya iniciados con la presentación del proyecto de convenio colectivo a nivel descentralizado⁸.

⁵ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

⁶ Disponible en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

⁷ Disponibles en: https://consultasexternas.servir.gob.pe/CECIBusquedaIT/faces/busqueda/busqueda_informe_tecnico.xhtml

⁸ Véase los párrafos 2.6 y 2.7 del Informe Técnico N° 002268-2022-SERVIR-GPGSC:

"2.6 En tal sentido, advirtiéndose que dicha medida cautelar no posee efecto retroactivo, su aplicación corresponde respecto de los procedimientos de negociación colectiva que se inicien sobre la presentación del proyecto de convenio colectivo a partir del 01 de noviembre de 2022 (y en tanto dure la

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: SRFRCBU



- 2.27 En esa misma línea, y siguiendo lo desarrollado en el Informe Técnico N° 000762-2026-SERVIR-GPGSC, la legitimidad para intervenir en una negociación implica el reconocimiento jurídico que habilita a determinados sujetos a participar válidamente en un proceso negocial. Así, este reconocimiento se adquiere con la presentación oportuna (entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente) del proyecto de convenio colectivo acreditando la mayor representatividad de la organización sindical respecto del ámbito de negociación propuesto. Es dicho rango temporal durante el cual una organización sindical puede acreditar su mayor representatividad -a través de la presentación de su respectivo proyecto de convenio colectivo- de cara al examen de legitimidad a ser realizado por parte de la entidad para el inicio del procedimiento de negociación colectiva⁹.
- 2.28 Esto es así, precisamente debido a que, con la presentación del proyecto de convenio que se fija el ámbito concreto de negociación y se determina el contexto de mayor o menor afiliación sindical sobre la cual se analiza la condición de sindicato mayoritario o minoritario de cara a identificar si es o no la organización legitimada para negociar¹⁰. Siendo ello así, es importante destacar que la evaluación o examen de legitimidad que realiza la entidad se hace precisamente bajo el contexto antes descrito, reconociendo la calidad de mayoritario de la organización sindical (o la identificación de inexistencia de alguna que ostente dicha condición), siendo la conclusión de dicho examen de carácter declarativo sobre la condición que ostentan las organizaciones sindicales.
- 2.29 Es decir, la condición de sindicato mayoritario o minoritario no depende de su reconocimiento como tal por parte de la entidad producto del análisis de legitimidad, sino que esa es una condición ostentada y acreditada por la organización sindical en la etapa inicial del procedimiento negocial con su postulación mediante la presentación de su proyecto de convenio colectivo dentro del plazo previsto por los Lineamiento (desde el 1 de noviembre hasta el 30 de enero).
- 2.30 Dicho en otros términos, el examen de legitimidad a realizarse por parte de la entidad no tiene carácter constitutivo sobre la condición de la organización sindical (esto es, si es mayoritario o minoritario), sino que más bien constituye un acto declarativo sobre la condición ostentada al momento de su postulación y hasta el 30 de enero del año (fecha máxima de presentación de los proyectos de convenio colectivo).

vigencia de dicho mandato judicial), sin afectarse a aquellos que se hubieran iniciado (e incluso concluido) durante la vigencia del numeral 10.1.1 del artículo 10 de los Lineamientos, entendiéndose como "iniciados" a aquellos procesos de negociación colectiva a nivel descentralizado que hubieran presentado sus proyectos de convenio colectivo, de acuerdo al numeral 14.1 del artículo 14 de los Lineamientos, respecto de los cuales ratificamos la opinión vertida en los numerales precedentes del presente informe.

- 2.7 En ese sentido, respecto de los proyectos de convenios colectivos presentados en el marco de la LNCSE y sus Lineamientos, con anterioridad a la emisión de la referida medida cautelar, resultaba aplicable la regla contenida en el numeral 10.1.1 del artículo 10 de los Lineamientos, esto es, la organización sindical que asumía la legitimidad y representación para la negociación colectiva a nivel descentralizado por el ámbito elegido recaía en la organización sindical o coalición de aquellas que ejercían la mayor representación en base a la mayoría simple (mayor cantidad de afiliados) en el ámbito elegido al momento de la presentación del proyecto de convenio colectivo, debiendo acreditar esta dicha condición al momento de presentar el pliego⁹.

⁹ De acuerdo con el artículo 12° de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, la negociación colectiva se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo.

¹⁰ Siendo esto coherente con lo señalado en Quiñones Infante, S. (2019). El derecho constitucional a la libertad sindical: una mirada actual a su contenido y alcances. *Derecho & Sociedad*, (51), 131-141. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/20864> (Fecha de consulta 14/04/2026).

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: SRFRCBU



- 2.31 Siendo esto así, se tiene que el hecho constitutivo¹¹ para la acreditación de la legitimidad para negociar será la presentación del proyecto de convenio colectivo respectivo dentro del plazo de ley. Luego, el examen de legitimidad que le corresponde realizar a la entidad empleadora será un acto declarativo¹² de un hecho -o conjunto de hechos- que ya aconteció previamente.
- 2.32 Esta precisión guarda coherencia con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-27/21, a través de la cual señaló, que el derecho a la negociación colectiva comprende, entre otros, *“la no injerencia directa o indirecta de los empleadores en los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en las etapas de constitución, funcionamiento y administración, pues puede producir desbalances en la negociación que atentan en contra del objetivo de los trabajadores y las trabajadoras de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante negociaciones colectivas y por otros medios lícitos”*.
- 2.33 Así, esta prohibición de injerencia directa o indirecta del empleador en la actividad sindical, reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se limita a la constitución formal de los sindicatos, sino que se extiende a su funcionamiento efectivo, dentro del cual la negociación colectiva constituye su manifestación principal. En ese sentido, atribuir al empleador una facultad constitutiva para determinar la legitimidad negociadora implicaría, en primer lugar, permitirle controlar el acceso a la negociación, definiendo quién puede actuar como su contraparte; en segundo lugar, introducir una forma de injerencia indirecta en la organización sindical, al afectar la eficacia representativa de determinadas organizaciones; en tercer lugar, generar incentivos distorsionadores que habilitan conductas estratégicas como la exclusión o el retraso en el reconocimiento de sindicatos; en cuarto lugar, alterar el equilibrio estructural que debe regir la negociación colectiva, al otorgar a una de las partes la capacidad de configurar a la otra; y, finalmente, comprometer el propio objetivo del derecho a la negociación colectiva, en tanto debilita la capacidad de los trabajadores y sus organizaciones para defender y promover eficazmente sus intereses. En síntesis, no hay negociación libre si una de las partes decide quién puede negociar, de ahí que en el contexto de la negociación colectiva en el sector estatal se cuenta con una norma de rango legal (y su respectivo desarrollo reglamentario) que establecen expresamente las reglas para ostentar la legitimidad para negociar, la cual impide cualquier discrecionalidad en la materia por parte de las entidades, mismas que se encuentran obligadas a su estricta observancia en atención del Principio de Legalidad.
- 2.34 Así pues, desde la teoría de la aplicación temporal de las normas, el examen de legitimidad negociadora presenta naturaleza eminentemente declarativa dado que se limita a verificar y reconocer una situación jurídica previamente configurada con la presentación del proyecto de convenio colectivo dentro del plazo legalmente establecido. En tal sentido, conforme a la regla

¹¹ Rubio Correa, M. (2013). Aplicación de la norma jurídica en el tiempo. *Fondo Editorial PUCP*, Lima. Página 127. Recuperado de: <https://repositoriodigital.bnp.gob.pe/bnp/recursos/2/html/aplicacion-de-la-norma-juridica/126/> (fecha de consulta 14/04/2026). Siguiendo al autor, el acto constitutivo es aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica desde el momento en que es emitido. Es decir, la situación jurídica empieza a existir con el acto mismo.

¹² Ídem. Un acto declarativo es aquel que clarifica o determina qué es lo que ocurrió en un momento pasado. En contraste un acto constitutivo es cuando deja establecido algo que empieza a existir en el momento en que dicho acto es dictado.

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: SRFRCBU



*tempus regit actum*¹³ y a la garantía del procedimiento previamente establecido prevista en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú¹⁴, la legitimidad debe verificarse a la luz de las normas aplicables al momento en que se inició y culminó la etapa de presentación del pliego, esto es, entre el 1 de noviembre de 2025 y el 30 de enero de 2026, teniendo como hito determinante la presentación del proyecto de convenio colectivo, no siendo jurídicamente admisible la aplicación retroactiva de reglas restituidas con posterioridad.

- 2.35 Abona a tal afirmación el hecho de que el artículo 15 de los Lineamientos prevé que un proyecto de convenio colectivo puede ser objeto de observación cuando la organización sindical que presenta el proyecto de Convenio Colectivo no ha acreditado su mayor representatividad respecto de su ámbito. Dicha disposición confirma que la verificación de la legitimidad no tiene un carácter constitutivo, sino estrictamente declarativo, orientado a constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos al momento de la presentación del proyecto de convenio colectivo, sin que ello suponga la creación de una nueva situación jurídica, sino únicamente su reconocimiento en función de las condiciones previamente configuradas.
- 2.36 Teniendo en consideración ello, dado que en el caso del presente ciclo negocial las organizaciones sindicales postularon en la etapa inicial del procedimiento acreditando su legitimidad entre el 1 de noviembre de 2025 y el 30 de enero de 2026, entonces nos encontramos frente a un hecho cumplido. En consecuencia, en estricta observancia de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, las nuevas normas que entren en vigencia o adquieran eficacia en forma posterior (por ejemplo, el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos a raíz del pronunciamiento de la Corte Suprema) no podrían modificar dicha legitimidad. Caso contrario, esta situación constituiría un supuesto de aplicación retroactiva de la nueva norma, la cual se encuentra proscrita expresamente por la propia norma constitucional.
- 2.37 De otro lado, es importante destacar que la conclusión arribada no supone un supuesto de aplicación ultraactiva de la norma, puesto que ello se produciría si los criterios plasmados en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC fueran aplicados a situaciones o hechos que se produzcan luego del 11 de abril de 2026. Situación distinta a la analizada en el presente informe, en el cual se determina que el hecho cumplido a efectos de la aplicación de las reglas de legitimidad para el presente ciclo negocial (acreditar la legitimidad a través de la postulación en la etapa inicial del proceso negocial a través de la presentación del proyecto de convenio colectivo), se ha producido dentro de un rango temporal (desde el 1 de noviembre de 2025 hasta el 30 de enero de 2026) previo a la fecha en que ha recobrado vigencia el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos (12 de abril de 2026), siendo el examen de legitimidad de carácter declarativo y no constitutivo¹⁵.

¹³ Baca Oneto, V. (2016). La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. *THÉMIS-Revista de Derecho* (69). Páginas 31-34.

¹⁴ El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05786-2007-PHC, interpretando el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, ha precisado que el procedimiento debe regirse por la norma vigente cuando se inició, y no por cambios posteriores.

¹⁵ Supuesto último (es decir, ser constitutivo) que habilitaría a aplicar la norma vigente al momento del examen de legitimidad, no siendo ese el caso.

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: SRFRBCU



- 2.38 Bajo ese marco, tenemos entonces que la evaluación de la legitimidad de las organizaciones sindicales que presentaron sus proyectos de convenio colectivo entre el 1 de noviembre de 2025 y el 30 de enero de 2026 debe realizarse conforme a las reglas establecidas en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC. Por lo tanto, para el presente ciclo negocial tienen legitimidad para negociar las organizaciones sindicales mayoritarias, es decir, aquellas que afilian al 50% más uno de los servidores del ámbito de negociación, y, en caso de que todas las organizaciones de la entidad sean minoritarias, todas estas podrán participar en la negociación colectiva de forma conjunta.
- 2.39 De igual forma corresponde indicar que el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos resulta aplicable desde el 12 de abril de 2026 en adelante, por lo que, constituye la regla que debería observarse para que las organizaciones sindicales acrediten su legitimidad para negociar, desde dicha fecha, a través de la presentación de su respectivo proyecto de convenio colectivo dentro del plazo establecido por la LNCSE.
- 2.40 Así pues, dado que conforme a la LNCSE, en el sector público la presentación de proyectos de convenio colectivo solo puede realizarse entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente (literal a) del numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley N° 31188), la aplicación del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos se materializa en el siguiente ciclo negocial, es decir, respecto de los procedimientos que se inicien con la presentación del respectivo proyecto de convenio colectivo a partir del 1 de noviembre del presente año.
- 2.41 En caso de que el examen de legitimidad –para el presente ciclo negocial 2025-2026– se haya realizado aplicando reglas o criterios distintos a los señalados en el presente informe técnico, la entidad deberá efectuar un nuevo análisis de legitimidad conforme a dichas reglas. Este nuevo análisis deberá realizarse de acuerdo con lo indicado en el Informe Técnico N° 000762-2026-SERVIR-GPGSC.
- 2.42 En consecuencia, la publicación sobreviniente de la sentencia recaída en la Acción Popular N.º 9362-2023 Lima el día 11 de abril de 2026 no modifica las reglas aplicables a la etapa de presentación del proyecto de convenio colectivo correspondiente al ciclo negocial 2025-2026, en tanto dicha etapa culminó el 30 de enero de 2026, fecha en la cual resultaban vigentes los criterios contenidos en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC, manteniéndose la eficacia los actos válidamente realizados y las etapas ya concluidas del referido ciclo negocial.

III. Conclusiones

- 3.1 La acreditación de la legitimidad para intervenir en la negociación colectiva se configura como un hecho jurídico previo, mismo que se materializa en la etapa inicial del procedimiento negocial con postulación de las organizaciones sindicales a través de la presentación de sus proyectos de convenio colectivo, dentro del plazo previsto por la LNCSE (desde el 1 de noviembre hasta el 30 de enero).

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: SRFRCBU



- 3.2 Siendo ello así, el examen de legitimidad a cargo de la entidad empleadora tiene una naturaleza eminentemente declarativa y no constitutiva, al limitarse a verificar la concurrencia de los presupuestos establecidos por la norma vigente en la etapa inicial del procedimiento negocial con la postulación de las organizaciones sindicales (hasta el 30 de enero).
- 3.3 Una interpretación que atribuyera al empleador una facultad constitutiva sobre la legitimidad negocial resulta incompatible con el derecho fundamental a la negociación colectiva y con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto supone una forma de injerencia directa o indirecta en la actividad sindical, afecta la autonomía de las organizaciones y genera un desequilibrio estructural en el proceso de negociación.
- 3.4 En aplicación del artículo 103 de la Constitución Política del Perú y de la teoría de los hechos cumplidos, la legitimidad ostentada y acreditada por las organizaciones sindicales al cierre del plazo de presentación del proyecto de convenio colectivo (30 de enero de 2026) constituye una situación jurídica consolidada, que no puede ser afectada por normas o decisiones posteriores sin incurrir en un supuesto de aplicación retroactiva prohibida.
- 3.5 La publicación de la resolución recaída en la Acción Popular N.º 9362-2023 Lima restituye la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos con efectos generales hacia el futuro; sin embargo, dichas reglas resultan aplicables únicamente a los ciclos negociales posteriores, sin incidir en el ciclo 2025–2026 ya iniciado, el cual se rige por el marco normativo vigente al momento de la presentación del proyecto de convenio colectivo.

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)

EDUARDO ALEXANDER CHUQUIPOMA ANGELES

Analista Jurídico II

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/crto/eaca

Reg. N° 0006378-2026

Reg. N° 0017362-2026

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: SRFRCBU