



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2022-SERVIR-GPGSC

Para : **BRATZO BENJAMÍN BARTRA IBAZETA**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre los alcances de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Referencia : Oficio N° 000233-2022-GRHB-GG-PJ

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, el Gerente de Recursos Humanos y Bienestar (e) del Poder Judicial formula a SERVIR las siguientes consultas:

- a) En el Poder Judicial han presentado pliego petitorio con proyecto de convenio colectivo, cuatro (4) organizaciones sindicales de segundo orden, por lo que, se hace necesario nos precise si debemos llevar a cabo el trato directo con cada una de las Federaciones o conforme a lo regulado en el numeral 10.1.1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, podemos negociar con la organización sindical que en su proyecto de Convenio Colectivo acredite contar con el mayor número de servidores público afiliados del total de servidores de la entidad.
- b) De otro lado, nos informe si el Poder Judicial, al estar en el nivel descentralizado, puede negociar y concertar sobre temas remunerativos (Escala Remunerativa y otros conceptos).

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.

Delimitación de la respuesta contenida en el presente informe técnico

- 2.4 De la revisión del documento de la referencia, se puede advertir de la consulta que se encuentra orientada a que SERVIR determine si el Poder Judicial debe negociar de forma independiente con las siete (7) organizaciones sindicales con las que cuenta (entre la cuales existen federaciones y sindicatos), o si debe negociar con la organización sindical que ostente mayor representatividad de todas ellas.
- 2.5 Al respecto, debe reiterarse que no corresponde a SERVIR emitir opinión respecto de casos particulares, ni constituir en instancia previa para la adopción de decisiones de las entidades, motivo por el cual no resulta posible atender la consulta en los términos en que ha sido formulada.

Sin perjuicio de ello, tomando en cuenta el contexto de la citada consulta, través del presente informe técnico se abordará de forma general la legitimidad para negociar a nivel descentralizado por parte de los servidores públicos según la Ley N° 31188 y el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.

Legitimidad para negociar a nivel descentralizado por parte de los servidores públicos según la Ley N° 31188 y el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM

- 2.6 En primer orden corresponde remitirnos al [Informe Técnico N° 000123-2022-GPGSC](#), disponible en la página web de SERVIR, cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, a través del cual se precisaron las reglas para determinar la legitimidad para negociar de acuerdo a la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, los Lineamientos), concluyéndose lo siguiente:

“2.20 En suma, a partir de la entrada en vigencia de los Lineamientos, la legitimidad para negociar por parte de los servidores públicos en el nivel descentralizado se rige por las siguientes reglas:

- a) ***Si solo existe una organización sindical en el ámbito, la misma se encuentra legitimada para negociar a nombre de todos los servidores de dicho ámbito, siendo aplicable el convenio colectivo para todos ellos, indistintamente de si se encuentran afiliados o no.***
- b) ***Si existiera más de una organización sindical en el ámbito, corresponderá negociar a aquel sindicato o coalición de estos que acredite contar con el mayor número de afiliados respecto del total de servidores del ámbito. Es decir, aquel que tuviera más afiliados sin necesidad de ostentar la mayoría absoluta.***



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dicho sindicato negocia a nombre de todos los servidores del ámbito y el convenio colectivo suscrito resulta aplicable a todos los servidores del ámbito, indistintamente de si se encuentran afiliados al sindicato que negocia, a otros sindicatos, o no se encontraran sindicalizados.

- c) *En caso existieran varias organizaciones sindicales pertenecientes a distintos ámbitos (por ejemplo, un sindicato de servidores sujetos al DL 276, otro correspondiente a los servidores 728 y otro correspondiente a los servidores CAS), corresponderá a la entidad negociar independientemente con el sindicato de mayor representatividad de cada uno de dichos ámbitos, los cuales se identifican conforme a la regla descrita en el literal b) precedente.*

El convenio colectivo que se suscriba con cada organización sindical de cada ámbito resulta aplicable únicamente a los servidores pertenecientes al ámbito de representación de estos. A modo de ejemplo:

- *El convenio suscrito con el sindicato que representa a los servidores del D.L. N° 728, resulta aplicable a todos los servidores de dicho régimen laboral.*
- *El convenio suscrito con el sindicato que representa a los servidores del D.L. N° 276, resulta aplicable a todos los servidores de dicho régimen laboral.*
- *El convenio suscrito con el sindicato que representa a los servidores del D.L. N° 1057, resulta aplicable a todos los servidores de dicho régimen laboral."*

(...)

- 3.3 *En irrestricto respeto al Principio de Legalidad, teniendo en cuenta lo previsto por el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9° de la LNCSE, **no resultaría posible pactar que los beneficios contenidos en el convenio colectivo suscrito por el sindicato legitimado para negociar a nombre de todos los servidores sean aplicables únicamente a los servidores afiliados a dicho sindicato**, de conformidad con los fundamentos descritos en los numerales 2.27 a 2.37 del presente informe técnico."*

(Resaltado y subrayado es nuestro)

- 2.7 Ahora bien, tal como se puede apreciar, a efectos de identificar adecuadamente cual es la organización sindical que ostenta legitimidad para negociar a nivel descentralizado en un determinado ámbito, debe verificarse primero si en dicho ámbito existe una única organización sindical o varias.

En caso existiera solo una, corresponderá a esta negociar a nombre de todos los servidores del respectivo ámbito; por otro lado, si existiera más de una en el mismo ámbito, la legitimidad para negociar corresponderá negociar a aquel sindicato o coalición de estos que acredite contar con el mayor número de afiliados respecto del total de servidores del ámbito que representa.

- 2.8 Es importante señalar en este punto que corresponde a cada entidad verificar si la organización que presenta el proyecto de convenio colectivo cumple con las reglas antes señaladas, no siendo posible para SERVIR efectuar un análisis de dicha naturaleza en una entidad en concreto.



- 2.9 Sin perjuicio, atendiendo al contexto de la consulta, sí es oportuno que este ente rector se pronuncie como se determina la legitimidad para negociar en los casos en que una misma entidad cuenta simultáneamente con organizaciones sindicales de primer grado (sindicatos) y de segundo grado (federaciones) en el mismo ámbito.
- 2.10 Al respecto, es oportuno señalar que ni la LNCSE ni los Lineamientos han regulado expresamente lo anterior, sin embargo, a efectos de dilucidar adecuadamente dicha situación es oportuno señalar que el glosario de definiciones contenido en el artículo 3° de los Lineamientos, establece que en la negociación colectiva en el sector público, el término "Organización Sindical": ***"Es la denominación que comprende a los sindicatos, federaciones y confederaciones, según fuera el caso"***.
- 2.11 En tal sentido, si bien las reglas para determinar la legitimidad para negociar a nivel descentralizado contenidas en el numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE y el numeral 10.1 del artículo 10° de los Lineamientos no han distinguido entre los casos en que una misma entidad cuenta solo con organizaciones sindicales de primer grado (sindicato) de los casos en que esta cuenta con organizaciones sindicales tanto de primer como de segundo grado, lo cierto es que los propios Lineamientos señalan que la expresión "organización sindical" -empleada en ambas normas antes mencionadas- hace alusión a las organizaciones sindicales de los tres grados¹.
- 2.12 Así pues, podría darse el caso de que, como consecuencia de la envergadura de la competencia funcional de una determinada entidad (y por ende de su extensión territorial y cantidad de servidores), esta cuente con multiplicidad de organizaciones sindicales de primer grado (sindicatos), algunos de los cuales pudieran haberse organizado a efectos de conformar organizaciones de grado superior (federaciones)², sin embargo, dado que ni la LNCSE ni los Lineamientos han otorgado especial tratamiento a dichas organizaciones sindicales de rango superior para efectos de la determinación de la legitimidad cuando estas concurren en el mismo ámbito con otras organizaciones sindicales de primer grado (sindicatos), en esos casos también resultan de aplicación las reglas descritas en el numeral 2.20 de [Informe Técnico N° 000123-2022-GPGSC](#).
- Por consiguiente, en estos casos corresponderá negociar a aquella organización sindical, sea sindicato o federación, que contara con la mayor cantidad de servidores afiliados respecto del total de servidores del ámbito al que pertenecen. En el caso de las federaciones la cantidad de afiliados es aquella resultante de la suma de los afiliados de cada organización sindical que las conforman.
- 2.13 Finalmente, es importante señalar que, si bien la parte *in fine* del literal a) del artículo 7° de la LNCSE concordante con el numeral 10.1.2 del artículo 10° de los Lineamientos establecen que las organizaciones sindicales de grado superior intervienen en condición de asesoras de las organizaciones de grado inferior en la negociación colectiva descentralizada sin ejercer

¹ Sindicato, Federación y Confederación.

² En este punto cabe recordar que de acuerdo al artículo 57° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM: "Para constituir una federación, se requiere la unión de no menos de dos (02) organizaciones sindicales del mismo ámbito. Para constituir una confederación, se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas."



representación³; debe entenderse que dicha disposición se refiere únicamente a la posibilidad de que una determinada organización sindical legitimada para negociar a nivel descentralizado sea asesorada por otra de grado superior a esta⁴, no pudiendo interpretarse que dichas disposiciones constituyen una limitación a la capacidad negocial de las organizaciones sindicales de grados superiores, las mismas que pueden negociar siempre que contaran con la legitimidad correspondiente derivada de su condición de mayoritaria en el respectivo ámbito según la reglas de la LNCSE y los Lineamientos⁵.

Sobre la posibilidad de negociar aspectos remunerativos en el nivel descentralizado

- 2.14 El artículo 4° de la LNCSE precisa las materias pasibles de negociación de colectiva en el sector público, indicando que: ***“Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.”***
(Énfasis es nuestro)
- 2.15 Por su parte, el artículo 5° de dicha ley precisa la articulación de las materias negociables según el nivel de negociación señalando en su numeral 5.2 que, en el nivel descentralizado, se negocian las siguientes materias: ***“Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que***

³ Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

“Artículo 7. Sujetos de la negociación colectiva en el sector público

Son sujetos de la negociación colectiva:

a. Por la parte sindical, en la negociación colectiva centralizada, las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional; y en la negociación colectiva descentralizada, las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito, pudiendo participar en condición de asesoras las organizaciones sindicales de grado superior.”

Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM

“Artículo 10.- Legitimidad para negociar a nivel descentralizado

10.1. Por parte de los servidores públicos:

(...)

10.1.2. Las organizaciones sindicales de grado superior pueden participar en condición de asesoras de las organizaciones de grado inferior a fin de brindarles orientación técnica con relación al procedimiento y materias contenidas en el proyecto de Convenio Colectivo, sin tener derecho a ejercer representación, adoptar acuerdos o rechazar propuestas.”

⁴ Por ejemplo, si le correspondiera negociar a una organización sindical de primer grado (sindicato) podría intervenir en calidad de asesora de esta una organización de segundo grado (federación), mientras que si la legitimidad para negociar la ostentara una de segundo grado (federación), podría intervenir como asesora de esta última una organización sindical de tercer grado (confederación).

⁵ A título de referencia, y sin perjuicio de reconocer las diferencias que existen en cuanto al tratamiento de la negociación colectiva en el sector público respecto al sector privado, teniendo en cuenta que el propio Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo tampoco contiene un desarrollo expreso ni extenso sobre la capacidad negocial de las organizaciones sindicales de grados superiores (federaciones y confederaciones) -situación que también se presenta en la LNCSE y los Lineamientos- es oportuno señalar que la Corte Suprema de la República ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, entre otros, a través de la Casación N° 11748-2014-LIMA, en la cual precisó lo siguiente:

“(…)

Décimo Noveno.- Es menester señalar que, la elección del tipo de organización no determina que necesariamente ésta se vea obligada a negociar únicamente en el correspondiente nivel fijado por la ley, debiendo entenderse este aspecto de manera dinámica. En consecuencia, podrán negociar colectivamente en representación de los trabajadores en las convenciones colectivas de empresa, tanto la organización sindical o los representantes elegidos que lo sustituyan como el conjunto de ellas de la rama o gremio que corresponda, siempre que cuente con legitimidad negocial para ello, esto es que entre sus afiliados u organizaciones afiliadas, existan trabajadores de la empresa con la que pretende entablar la negociación. De manera que cuando el inciso a) del artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, hace referencia al Sindicato como la Institución con capacidad para negociar colectivamente en representación de los trabajadores de una determinada empresa, ello no debe entenderse restrictivamente, por cuanto, dicha norma no alude al Sindicato como el ente con la única capacidad para negociar colectivamente, sino que son también las Federaciones, en su condición de organizaciones sindicales de segundo grado, las que poseen igualmente la capacidad para negociar colectivamente en representación de sus trabajadores que así lo hayan decidido, máxime si de conformidad con lo establecido en el artículo 38° de la norma en comento, las Federaciones se rigen por todo lo dispuesto para los Sindicatos.”



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.

- 2.16 Así pues, se puede advertir que en el nivel de negociación colectiva descentralizada también resulta posible la negociación de condiciones con incidencia económica, encontrándose entre ellas las remuneraciones; sin embargo, se excluyen (y por tanto no pueden ser negociadas) aquellas materias que hubieran sido pactadas a nivel centralizado salvo acuerdo en contrario contenido en el convenio colectivo suscrito en dicho nivel.
- 2.17 Finalmente, es de precisar que el numeral 5.2 del artículo 5° de los Lineamientos precisa que: **"(...) a efectos de llevar a cabo la negociación colectiva a nivel descentralizado se requiere conocer previamente las materias económicas y acuerdos sobre las mismas adoptados en la negociación colectiva a nivel centralizado. A dicho efecto, la negociación a nivel descentralizado podrá iniciar el trato directo sobre las materias no contenidas a nivel centralizado, pudiendo concluir el trato directo sobre las mismas luego de conocer lo pactado a nivel centralizado."**
(Énfasis es nuestro)

III. Conclusiones:

- 3.1 Corresponde a cada entidad verificar si la organización que presenta el proyecto de convenio colectivo ostenta la legitimidad para negociar de acuerdo a la LNCSE y los Lineamientos, siguiendo las reglas precisadas en el [Informe Técnico N° 000123-2022-GPGSC](#). Por tanto, no resulta posible para SERVIR efectuar un análisis de dicha naturaleza en una entidad en concreto.
- 3.2 Ni la LNCSE ni los Lineamientos han otorgado especial tratamiento a las organizaciones sindicales de rango superior para efectos de la determinación de la legitimidad cuando estas concurren en el mismo ámbito con otras organizaciones sindicales de primer grado (sindicatos), en esos casos también resultan de aplicación las reglas descritas en el numeral 2.20 de [Informe Técnico N° 000123-2022-GPGSC](#).
- 3.3 En el nivel de negociación colectiva descentralizada también resulta posible la negociación de condiciones con incidencia económica, encontrándose entre ellas las remuneraciones; sin embargo, se excluyen (y por tanto no pueden ser negociadas) aquellas materias que hubieran sido pactadas a nivel centralizado salvo acuerdo en contrario contenido en el convenio colectivo suscrito en dicho nivel.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

BBBI/meccgo/ear.

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2022

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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: 24QGYJZ