



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 unidad, la paz y el desarrollo"

Lima,

INFORME TÉCNICO N° -2023-SERVIR-GPGSC

A : **JUAN BALTAZAR DEDIOS VARGAS**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **CECILIA CAROLA GALLEGOS FERNÁNDEZ**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre la identificación del "ámbito" de la organización sindical
b) Sobre la legitimidad para negociar y los alcances del convenio colectivo a nivel descentralizado bajo la Ley N° 31188

Referencia : Oficio N° 016-2022-SG

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Sindicato Unificado de Trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones – SINUNITRA-MTC formula a SERVIR las siguientes consultas:

1. Si en una entidad estatal existe un sindicato mayoritario cuyo alcance de afiliados acoge a los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 1057. Luego, con posterioridad a la negociación colectiva se crea un nuevo sindicato de carácter minoritario cuyo alcance de afiliados acoge a los regímenes del Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 1057. Consultamos:
 - i) ¿Los beneficios del sindicato mayoritario alcanzados en la negociación colectiva para el año 2022 le corresponde al sindicato minoritario?
 - ii) Si fuera afirmativa la respuesta, ¿desde cuándo se hace efectivo el alcance de dichos beneficios?
2. ¿Cómo debe entenderse los términos "ámbito" y "legitimidad" para efectos legales en el otorgamiento de beneficios alcanzados por negociaciones colectivas en las diversas entidades de la administración pública?

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,

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: HHP2BFK



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.

Sobre la identificación del “ámbito” de la organización sindical

- 2.4 Al respecto, el artículo 2 del Convenio N° 87 de la Organización Internacional de Trabajo (ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 13281), establece como principio que: *“Los trabajadores (...), sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (...).”*
- 2.5 Esta declaración establece la obligación de observar el estatuto de la organización sindical para afiliarse a la misma, debiendo precisar que las organizaciones sindicales pueden recurrir a distintos parámetros o criterios para su conformación, como son 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 de vinculación con el Estado bajo el cual los servidores se encuentran vinculados con su empleador.
- 2.6 En este último caso y a manera de ejemplo, si se tratara de una organización sindical de una entidad que en su Estatuto ha previsto ser conformada únicamente por servidores de un determinado régimen de vinculación con el Estado (como el Decreto Legislativo N° 276), su ámbito se circunscribe a los servidores de dicho régimen. Asimismo, si se tratara de una organización sindical que en su Estatuto ha previsto ser conformada por servidores de dos o más regímenes de vinculación con el Estado (por ejemplo, de los Decretos Legislativos N°s 276 y 1057), se debe tener en cuenta que su ámbito se sujeta a los servidores bajo los regímenes de vinculación respectivos.
- 2.7 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 y los alcances del convenio colectivo a nivel descentralizado bajo la Ley N° 31188

- 2.8 En principio, debemos precisar que el artículo 5 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal¹ (en adelante, LNCSE) ha previsto dos niveles de negociación en el sector público, en el cual se establecen los alcances o efectos de los acuerdos suscritos en cada uno de dichos niveles. Así tenemos que, en el nivel descentralizado, la negociación puede

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de mayo de 2021. Cuyo objeto es regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales.

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: HHP2BFK



ser llevada a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, cuyos efectos se rigen conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2² de la LNCSE.

2.9 Es así que, el numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE regula la legitimidad para negociar por parte de las organizaciones sindicales en la negociación descentralizada señalando las siguientes reglas:

- 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.**
- b. **Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.**
- c. **Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.**

(...)

(Énfasis agregado)

2.10 Al respecto, cabe precisar que los Lineamientos para la implementación de la LNCSE³ (en adelante, los Lineamientos), en el numeral 10.1 de su artículo 10⁴, establecen que la legitimidad para negociar corresponde a una única organización sindical o coalición de organizaciones sindicales por ámbito, cuya mayoría se determina por el mayor número de servidores afiliados –del total de servidores del ámbito– ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales de un mismo ámbito. Ello fue motivo de pronunciamiento por parte de SERVIR a través del [Informe Técnico N° 123-2022-SERVIR-GPGSC⁵](#), en cuyo contenido se señaló que la organización sindical o coalición de organizaciones sindicales legitimadas ejercían la representación de todos los servidores del ámbito, sin excepción; por lo que 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.

² Ley N° 31188

Artículo 9. Legitimación de las organizaciones sindicales
(...)

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.
- b. Las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.
- c. Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.
- d. A propuesta de las organizaciones sindicales más representativas del respectivo ámbito, se establece mediante resolución de la autoridad competente, el número de los representantes sindicales para cada proceso de negociación descentralizada.

³ Aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, publicado el 20 de enero de 2022 en el diario oficial "El Peruano".

⁴ Artículo 10.- Legitimidad para negociar a nivel descentralizado

"10.1. Por parte de los servidores públicos:

10.1.1. La mayor representatividad de las organizaciones sindicales se entiende respecto de aquella organización sindical, o coalición de las organizaciones sindicales inscritas en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, que al momento de presentación del proyecto de Convenio Colectivo acrediten contar con el mayor número de servidores públicos afiliados del total de servidores que comprende dicho ámbito de negociación, en cuyo caso los acuerdos arribados rigen para todos los servidores públicos comprendidos en el ámbito de la negociación.

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."

⁵ Véase en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2022/IT_0123-2022-SERVIR-GPGSC.pdf

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: HHP2BFK



- 2.11 Sin embargo, debe precisarse que lo previsto en el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, **se encuentra suspendido en mérito a una medida cautelar innovativa de ejecución anticipada concedida por la Octava Sala Laboral Permanente de Lima derivada de un proceso de acción popular⁶**, cuyos efectos resultan de aplicación general.
- 2.12 En mérito a ello, **SERVIR ha emitido pronunciamiento sobre la legitimidad para negociar a nivel descentralizado en el marco de la LNCSE** aplicable a los procedimientos de negociación colectiva que se iniciaron con la presentación de los proyectos de convenio colectivo desde el 1 de noviembre de 2022 hasta el 30 de enero de 2023⁷. Dicho pronunciamiento se encuentra contenido en el [Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC](#)⁸ (disponible en www.gob.pe/servir), en el que se concluye 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.** Ello, indistintamente que estas organizaciones sindicales hayan presentado o no, su proyecto de convenio colectivo ante la entidad.
- (Énfasis agrgado)

⁶ Al respecto, debemos advertir que la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente N° 60-2022-98-1801-SP-LA-08), concede medida cautelar y ordena la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 008-2022-PCM, que aprueba los Lineamientos para la implementación de la LNCSE.

⁷ Conforme al plazo establecido en el literal a) del numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE.

⁸ Véase en https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0526-2023-SERVIR-GPGSC.pdf



- 2.13 De lo expuesto, se colige que conforme a lo previsto por el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE, los acuerdos arribados en un convenio colectivo suscrito por la organización sindical u organizaciones sindicales legitimadas para negociar serán extensivos a todos los servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, esto es, estén o no afiliados a la organización sindical y/o se encuentren afiliados a otras organizaciones sindicales del mismo ámbito.
- 2.14 De otro lado, respecto de la vigencia del convenio colectivo y de sus respectivas cláusulas, debemos indicar que el numeral 17.2 del artículo 17 de la LNCSE señala que los convenios rigen desde el día en que las partes lo determinen, con excepción de las disposiciones con incidencia presupuestaria, que necesariamente rigen desde el 01 de enero del año siguiente a su suscripción. Así, la ejecución de los convenios colectivos es obligatoria dentro del plazo indicado en los mismos y conforme a la redacción de cada una de las cláusulas en el marco establecido por la LNCSE y sus Lineamientos, materia que ha sido objeto de pronunciamiento de SERVIR en el [Informe Técnico N° 465-2023-SERVIR-GPGSC](#)⁹ (disponible en www.gob.pe/servir).
- 2.15 Finalmente, se debe señalar que si durante la ejecución del convenio colectivo suscrito bajo el marco normativo de la LNCSE, se constituye una o más organizaciones sindicales que comprenden el mismo ámbito de la organización sindical que suscribió el pacto colectivo, ello no genera alteración alguna en la aplicación de las cláusulas del pacto colectivo, que conforme a su contenido, alcanza a todos los servidores que se encuentran dentro del ámbito, dado que la negociación con la organización sindical u organizaciones sindicales legitimadas, se da a nombre de todos los servidores del respectivo ámbito, tal como lo establece el numeral 9.2 del artículo 9 LNCSE.

III. Conclusiones

- 3.1 El ámbito de representación de una organización sindical es el que ha sido elegido libremente por la misma, 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, debido a que el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos se encuentra actualmente suspendido en mérito a una medida cautelar derivada de un proceso de acción popular, cuyos efectos resultan de aplicación general, SERVIR ha emitido pronunciamiento, en el marco de la LNCSE aplicable a los procedimientos de negociación colectiva que se iniciaron con la presentación de los proyectos de convenio colectivo desde el 1 de noviembre de 2022 hasta el 30 de enero de 2023. Dicho pronunciamiento se encuentra contenido en el [Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC](#), el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle.
- 3.3 Conforme a lo previsto por el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE, los acuerdos arribados en un convenio colectivo suscrito por la organización sindical u organizaciones sindicales legitimadas para negociar serán extensivos a todos los servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, esto es, estén o no afiliados a la organización sindical y/o se encuentren afiliados a otras organizaciones sindicales del mismo ámbito.

⁹ Véase en https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_465-2023-SERVIR-GPGSC.pdf

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: HHP2BFK



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 unidad, la paz y el desarrollo"

- 3.4 Si durante la ejecución del convenio colectivo suscrito bajo el marco normativo de la LNCSE, se constituye una o más organizaciones sindicales que comprenden el mismo ámbito de la organización sindical que suscribió el pacto colectivo, ello no genera alteración alguna en la aplicación de las cláusulas del pacto colectivo, que conforme a su contenido, alcanza a todos los servidores que se encuentran dentro del ámbito, dado que la negociación con la organización sindical u organizaciones sindicales legitimadas, se da a nombre de todos los servidores del respectivo ámbito, tal como lo establece el numeral 9.2 del artículo 9 LNCSE.

Atentamente,

Firmado por
CECILIA CAROLA GALLEGOS FERNANDEZ
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)
ESTEFANIA MURIEL DIEZ CANSECO CASTILLO
Analista Jurídico i
Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

JBDV/ccgf/emdcc
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2023
Reg. N° 0046006-2022

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: HHP2BFK