



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 FERNANDEZ**  
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Negociación colectiva a nivel descentralizado de las organizaciones  
sindicales que no cuentan con la afiliación de la mayoría absoluta de  
servidores de determinado ámbito  
b) Sobre la adecuación del procedimiento de negociación colectiva a nivel  
descentralizado en el marco de la Ley N° 31188 ante la suspensión de la  
eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos

Referencia : Oficio N° 0427-2023-MIDAGRI-SG/OGGRH  
Oficio N° 0486-2023-MIDAGRI-SG/OGGRH  
Oficio N° 0562-2023-MIDAGRI-SG/OGGRH

#### **I. Objeto de la consulta**

Mediante el documento de la referencia, la Directora General de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, formula a SERVIR,-en el marco de los alcances desarrollados en el Informe N° 526-2023-SERVIR/GPGSC-, las siguientes consultas:

1. De acuerdo a lo expresado en el numeral 3.5 (conclusiones) del mencionado informe técnico, ¿Cuál es el procedimiento a seguir por parte de las entidades para que los gremios sindicales minoritarios que presentaron sus proyectos de convenios colectivos oportunamente, puedan negociar en conjunto para obtener un solo convenio colectivo, considerando que dado los plazos de la Ley N° 31188, a la fecha, se han conformado las respectivas representaciones empleadoras y se encuentra en curso el trato directo en forma individual con cada uno de los gremios sindicales minoritarios?
2. En virtud a lo expresado en el mencionado informe técnico, ¿Los gremios minoritarios de una entidad solo cuentan con la única posibilidad de negociar en conjunto?, teniendo en cuenta que el numeral 9.2, cuya vigencia se realiza en el informe técnico aludido, no hace alusión a la figura de negociación conjunta.
3. ¿La figura de negociación conjunta no afectaría la libertad sindical de los gremios minoritarios?
4. ¿Cómo se conformaría la representación sindical unificada por parte de todos los gremios minoritarios para la negociación?

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: J39F6WW



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"

5. ¿Cómo se llevaría a cabo la consolidación de los proyectos de convenio colectivo para obtener un solo convenio colectivo que alcance a todos los servidores del ámbito?
6. ¿Cuál sería el tratamiento que se le daría a las negociaciones colectivas en curso, cuyas representaciones han sido conformadas por Resoluciones de Secretaría General para negociar individualmente con cada uno de los gremios minoritarios?

## 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 es parte de sus competencias 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.

### Aspectos generales sobre la aplicación del procedimiento de negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos

- 2.4 Al respecto, debemos indicar que con fecha 02 de mayo del 2021, se publicó la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante LNCSE), norma que tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales. Posteriormente, con fecha 20 de enero de 2022, se publicaron en el diario oficial “El Peruano”, los Lineamientos para la implementación de la LNCSE<sup>1</sup> (en adelante, los Lineamientos). En ese sentido, a partir de su vigencia y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú<sup>2</sup>, dichas normas constituyen el marco normativo aplicable para el desarrollo de la negociación colectiva de los servidores de las entidades comprendidas en el artículo 2 de la LNCSE.

<sup>1</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. 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. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

(...)

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: J39F6WWW



- 2.5 En esa línea, el procedimiento de negociación colectiva en el sector estatal regulado por la LNCSE y sus Lineamientos se compone por plazos, etapas y reglas para su correcto desarrollo, en tanto ello permite la suscripción de un producto negocial (el cual se materializa en un convenio, acta de conciliación o laudo arbitral) en aras de mejorar las condiciones de los servidores, sin que ello implique una afectación al equilibrio presupuestario<sup>3</sup> de la Administración Pública, concordante con el principio de previsión y provisión presupuestal regulado en el literal d) del artículo 3 de la LNCSE<sup>4</sup>.

### **Sobre la negociación colectiva a nivel descentralizado de las organizaciones sindicales que no cuentan con la afiliación de la mayoría absoluta de servidores de determinado ámbito**

- 2.6 Como premisa al desarrollo del presente punto, debemos señalar que 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 2023, el cual se encuentra contenido en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC<sup>5</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)) que, entre otras consideraciones, 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.

(...)

- 3.5 **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**

<sup>3</sup> Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público  
Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

(...)

<sup>4</sup> Ley N° 31188

Artículo 3. Principios que rigen la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales

d. Principio de previsión y provisión presupuestal: En virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.

<sup>5</sup> Véase en [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0526-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0526-2023-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: J39F6WW



**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.

- 3.6 Lo desarrollado en el presente informe aplica a los procedimientos de negociación colectiva a nivel descentralizado cuya presentación de proyecto de convenio colectivo se realizó conforme a lo señalado en el literal a) del numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE, esto es, desde el 01 de noviembre de 2022 al 30 de enero de 2023, no pudiendo extenderse dicho plazo para la admisión de nuevos proyectos de convenio colectivo dado su carácter perentorio, materia que ha sido objeto de pronunciamiento de SERVIR en el Informe Técnico N° 1198-2022-SERVIR-GPGSC.
- 3.7 En tanto se emita el pronunciamiento final en el proceso constitucional de acción popular referido en el numeral 2.7 del presente informe, corresponderá a los operadores del SAGRH tomar en cuenta lo señalado en los numerales 2.12 al 2.20 en los procedimientos de negociación colectiva a nivel descentralizado que se encuentran en trámite, a fin de no contravenir lo establecido en el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE y con ello evitar la nulidad de pleno derecho del convenio colectivo y las responsabilidades administrativas, civiles o penales previstas en el artículo 30 de los Lineamientos.

(Énfasis agregado)

- 2.7 En esa línea, respecto a la negociación colectiva cuando la entidad tiene varias organizaciones sindicales y ninguna cuenta con el cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del ámbito de negociación; debemos señalar que SERVIR ha profundizado su explicación a través del Informe Técnico N° 588-2023-SERVIR-GPGSC<sup>6</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), en el que se concluyó lo siguiente:

(...)

- 3.2 **La participación de las organización sindicales**, conforme se ha referido en el numeral 3.5 del Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC, no implica la conformación de un frente o coalición sino que, **en estricto respeto al derecho de la negociación colectiva y en el marco de la autonomía colectiva, se posibilita el diálogo y concertación de los representantes de dichas organizaciones sindicales con la representación empleadora para que proceden a negociar de manera articulada los proyectos de convenio colectivo presentados en el plazo de ley, a fin de lograr la suscripción o emisión de un solo producto negocial en beneficio común de los servidores (afiliados y no afiliados) del respectivo ámbito.**
- 3.3 Dentro del procedimiento de la negociación colectiva, **las organizaciones sindicales conjugan sus propuestas para hacer más contundentes sus pretensiones.** Esto quiere decir que, por ejemplo, las organizaciones sindicales podrían optar por negociar la propuesta más beneficiosa para el servidor, complementar sus propuestas o hacer uso de otros mecanismos que permitan la interrelación de las mismas en el marco de la participación activa de las

<sup>6</sup> Véase en [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0588-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0588-2023-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: J39F6WWW



organizaciones sindicales que no cuentan con la afiliación de la mayoría absoluta de un mismo ámbito pero que se encuentran legitimadas para negociar en representación de todos los servidores del ámbito, conforme al literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE.

3.4 En mérito a la autonomía colectiva, **los representantes de las partes (sindical y empleadora), podrán hacer uso de las técnicas de negociación que consideren pertinentes para tener como resultado un solo producto negocial, sin que ello conlleve a conformar más de una Comisión Negociadora conforme a lo previsto por el artículo 8 de la LNCSE, debiendo tener en cuenta que la representación sindical debe ser integrada por los representantes de las organizaciones sindicales que presentaron su proyecto de convenio colectivo dentro del plazo establecido.**

3.5 En el marco de la buena fe negocial, la representación empleadora debe desplegar los esfuerzos necesarios para garantizar la participación de las organizaciones sindicales que cumplieron con presentar su proyecto de convenio colectivo en el plazo de ley, con el objeto de que se logre una solución pacífica mediante acuerdos consensuados en relación a sus petitorios.

(Énfasis agregado)

2.8 Asimismo, a través del Informe Técnico N° 595-2023-SERVIR-GPGSC<sup>7</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), SERVIR, en torno a lo señalado en los informes técnicos citados previamente, recalcó lo siguiente:

(...)

3.2 En aplicación del principio de la autonomía colectiva previsto en el literal a) del artículo 3 de la LNCSE, las partes intervinientes en un procedimiento de negociación colectiva pueden establecer mecanismos adecuados ciñéndose al marco normativo de la LNCSE para garantizar que la negociación colectiva se desarrolle eficazmente a fin de autorregular los derechos y obligaciones que les atañe; sin que el uso de dichos mecanismos suponga dificultar la negociación en sí misma o contravenir lo estipulado en la ley.

2.9 De lo antes expresado se desprende que, cuando la entidad tiene varias organizaciones sindicales y ninguna cuenta con el cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del “ámbito de negociación”, ello implica que dichas organizaciones sindicales estarán legitimadas para negociar – en conjunto–, lo que supone articular los proyectos de convenio colectivo presentados en el plazo de ley, conjugando sus propuestas para hacer más contundentes sus pretensiones.

2.10 En este punto, cabe reparar en que, tal como ha sido expuesto en el Informe Técnico N° 533-2023-SERVIR/GPGSC<sup>8</sup>, el ámbito de negociación es definido por las organizaciones sindicales como se indica a continuación:

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

<sup>7</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0595-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0595-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)

<sup>8</sup> Véase en: [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0533-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0533-2023-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: J39F6WWW



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 Nos 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.  
(Énfasis agregado)

- 2.11 Siendo así, a modo de ejemplo, puede darse el caso en el que más de una organización sindical minoritaria dentro de una entidad, han establecido en sus estatutos que afilian únicamente a personal del régimen del Decreto Legislativo N° 728, no existiendo una organización sindical mayoritaria en ese mismo ámbito. En tanto que, otras organizaciones sindicales minoritarias de esa misma entidad, han establecido en sus estatutos que afilian únicamente a personal del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 de la región Lima, no existiendo tampoco en este caso, una organización sindical mayoritaria en ese mismo ámbito. En dicho contexto, se tendrán los siguientes de escenarios negociación colectiva conjunta, según los ámbitos:
- a) Un procedimiento de negociación colectiva conjunto, en el que la representación sindical estará conformada por los sindicatos minoritarios de la entidad, que afilian personal del régimen del Decreto Legislativo N° 728.
  - b) Un procedimiento de negociación colectiva conjunto, en el que la representación sindical estará conformada por los sindicatos minoritarios de la entidad, que afilian personal del régimen del Decreto Legislativo N° 276 de la región Lima.
- 2.12 En cuanto al número de integrantes de la representación sindical, deberá tenerse en cuenta que, de acuerdo con el literal a) del artículo 8 de la LNCSE, esta se conforma con no menos de tres (3) ni más de catorce (14) representantes. Aplicando dicha regla a los ejemplos antes mencionados, se tendría 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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: J39F6WW



- a) En el procedimiento de negociación colectiva conjunto, en el que la representación sindical está conformada por los sindicatos minoritarios de la entidad, que afilian personal del régimen del Decreto Legislativo N° 728, la mencionada representación sindical podrá tener un mínimo de tres (3) y hasta un máximo de catorce (14) representantes de aquellas organizaciones sindicales minoritarias que, bajo su libertad sindical colectiva<sup>9</sup>, deseen conformarla. De manera que, se tendría una Comisión Negociadora cuyo fin sería lograr la suscripción o emisión de un solo producto negocial en beneficio común de los servidores (afiliados y no afiliados) del ámbito antes mencionado (personal del Decreto Legislativo N° 728 de la entidad).
- b) En el procedimiento de negociación colectiva conjunto, en el que la representación sindical está conformada por los sindicatos minoritarios de la entidad, que afilian personal del régimen del Decreto Legislativo N° 276 de la región Lima, la mencionada representación sindical podrá tener un mínimo de tres (3) y hasta un máximo de catorce (14) representantes de aquellas organizaciones sindicales minoritarias que, bajo su libertad sindical colectiva, deseen conformarla. De manera que, se tendría una Comisión Negociadora cuyo fin sería lograr la suscripción o emisión de un solo producto negocial en beneficio común de los servidores (afiliados y no afiliados) del ámbito antes mencionado (personal del Decreto Legislativo N° 276 de la región Lima de la entidad).

2.13 En este punto es relevante señalar que, de acuerdo con el literal b) del artículo 9 de la LNCSE, en la negociación colectiva descentralizada las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito. Aunado a ello, el numeral 17.1 artículo 17 de la LNCSE precisa que, el convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva, siendo una de sus características el tener fuerza de ley y ser 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.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3311-2005-PA/TC  
(...)

3. El artículo 28°, inciso 1) de la Constitución reconoce el derecho de sindicación y la libertad sindical. Al respecto, este Colegiado ha establecido que su contenido esencial tiene dos aspectos: el primero consiste en la facultad de toda persona de constituir sindicatos con el propósito de defender sus intereses gremiales, mientras que el segundo se refiere a la facultad de afiliarse o no afiliarse a este tipo de organizaciones. A su vez, se ha precisado que implica la protección del trabajador afiliado o sindicado frente a la comisión de actos que perjudiquen sus derechos y tengan como motivación real su condición de afiliado o no afiliado de un sindicato u organización análoga. (Exp. N.º 1124-2001-AA/TC, Fundamento N.º 8). Del mismo modo, en el citado caso, se dejó abierta la posibilidad de ulteriores concretizaciones del contenido esencial de la libertad sindical.
4. En el Exp. N.º 0008-2005-PI/TC, este Colegiado estableció que la libertad sindical no sólo tenía una dimensión individual, relativa a la constitución de un sindicato y a su afiliación, sino también una dimensión plural, que se manifiesta en la autonomía sindical y la personalidad jurídica (Fundamento N.º 26). Esta es la dimensión de la libertad sindical que deberá ser configurada en el presente caso. Para ello, aplicaremos la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y al artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que disponen que el contenido y alcances de los derechos y libertades que aquella reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la misma materia ratificados por el Perú.
6. Por tanto, en esta oportunidad y a la luz del caso concreto, debe precisarse que la libertad sindical en su dimensión plural también protege la autonomía sindical, esto es, la posibilidad de que el sindicato pueda funcionar libremente sin injerencias o actos externos que lo afecten. Protege, asimismo, las actividades sindicales que desarrollan los sindicatos y sus afiliados de manera colectiva, así como la de los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos.

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: J39F6WWW



## Sobre la libertad sindical y la negociación colectiva

- 2.14 El principio de libertad sindical ha sido definido por el Tribunal Constitucional como la capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical<sup>10</sup> y que de acuerdo con el numeral 3.1 del artículo 3 del Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948<sup>11</sup>, contempla el derecho tanto de las organizaciones de trabajadores como de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
- 2.15 En relación a lo antes expresado, téngase en consideración que el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en sus recomendaciones (Soft law) referidas al "Derecho de las organizaciones sindicales de redactar sus estatutos y reglamentos"<sup>12</sup>, ha indicado lo siguiente:

### Legislación en la materia e injerencia de las autoridades

565. Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor.
566. Las exigencias relativas a la competencia territorial y al número de afiliados deberían depender únicamente de lo que determinen los estatutos de los sindicatos. De hecho, toda disposición legislativa que vaya más allá de las exigencias de forma puede obstaculizar la creación y el desarrollo de las organizaciones, y constituye una intervención contraria a lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 87.  
(...)
575. Las enmiendas a los estatutos sindicales deben ser sometidas a debate y adoptadas por los propios miembros del sindicato.  
(...)
- 2.16 Por otra parte, el derecho de los trabajadores de negociar libremente con los empleadores es un elemento esencial de la libertad sindical, el mismo que supone que las organizaciones sindicales que así lo hicieran, cuenten con legitimación para ello (pues es el derecho de sindicación lo que permite el ejercicio de la negociación colectiva).
- 2.17 Considerando lo antes señalado, tratándose de organizaciones sindicales minoritarias en donde no exista un sindicato mayoritario en el ámbito que representan, ha sido necesario realizar una interpretación *pro homine* del literal a) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE a fin de garantizar el respeto irrestricto del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, precisando que dicha norma incorpora implícitamente la posibilidad de las

<sup>10</sup> Según el fundamento 26 de la Sentencia de Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 008-2005-PI/TC

<sup>11</sup> Ratificado por el Estado peruano por Resolución Legislativa N° 13281, de 9 de diciembre de 1959.

<sup>12</sup> Disponible en:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:394F780,1](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:394F780,1)

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: J39F6WWW



organizaciones sindicales minoritarias para negociar colectivamente. A mayor ahondamiento, cabe traer a colación el Principio Pro Homine, desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 02005-2009-PA/TC:

33. El principio pro homine es un principio hermenéutico que al tiempo de informar el derecho de los derechos humanos en su conjunto, ordena que deba optarse, ante una pluralidad de normas aplicables, siempre por aquella norma iusfundamental que garantice de la manera más efectiva y extensa posible los derechos fundamentales reconocidos; es decir aquella que despliegue una mayor eficacia de la norma. O como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, **el principio pro homine implica que los preceptos normativos se tengan que interpretar del modo que mejor se optimice el derecho constitucional y se reconozca la posición preferente de los derechos fundamentales** [STC N.º 1049-2003-PA, fundamento 4]. **Asimismo pero de manera inversa, también implica que debe preferirse la norma o interpretación más restringida cuando de lo que se trata es de fijar restricciones al ejercicio de los derechos, sean éstas de carácter permanente o extraordinaria. Esta directriz de preferencia de normas o de interpretación alcanza a ser aplicable incluso en los casos de duda sobre si se presenta una situación en que se encuentran en juego derechos fundamentales u otros derechos.**

- 2.18 En este punto cabe precisar que, si se hiciera una interpretación literal de dicha norma, que suponga la imposibilidad de negociar por parte de los sindicatos minoritarios ante la inexistencia de una organización sindical mayoritaria en la entidad, ello resultaría incongruente con la protección constitucional de los derechos de sindicación y negociación colectiva reconocidos a favor de los servidores públicos, que se desprende de los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú, así como, con la obligación de promoción de dichos derechos por parte del Estado en los términos señalados por el Tribunal Constitucional (en consonancia con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>13</sup>), pues implicaría una negación absoluta de la negociación colectiva de los servidores en una entidad.
- 2.19 Frente a todo lo antes expresado, la aplicación del literal a) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE que, bajo la interpretación del principio *pro homine*, alberga que los sindicatos minoritarios participen de un procedimiento de negociación colectiva (según su ámbito), se complementa con lo expresado en el literal b) del numeral 9.2 de ese mismo artículo, que establece que las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.
- 2.20 Ello conlleva entonces a colegir que, tratándose de sindicatos minoritarios de un mismo ámbito que presentaron sus proyectos de convenio colectivo conforme a lo establecido en los artículos 12 y 13 de la LNCSE<sup>14</sup>, en donde no exista una organización sindical mayoritaria, **se genera una**

<sup>13</sup> Adoptada en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) y enmendada en la 110.a reunión (2022)

<sup>14</sup> Ley 31188

**Artículo 12. Inicio del procedimiento de negociación colectiva**

La negociación colectiva se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene, como mínimo, lo siguiente:

- Nombre y domicilio de las entidades públicas involucradas.
- Denominación y número de registro de la o las organizaciones sindicales que lo suscriben, y domicilio único.
- La nómina de los integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados.
- Las cláusulas que se someten a negociación y que se integran armónicamente dentro de un solo proyecto de convenio colectivo.
- Firma de los representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora.

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: J39F6WW



**razón implícita de negociar de manera conjunta, habida cuenta que: i) ninguna de ellos puede ser excluido de participar de la negociación colectiva (hacerlo supondría un acto de discriminación, atentatorio de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva); y, ii) porque además todos ellos representan a los servidores sindicalizados y no sindicalizados del mismo ámbito de negociación.**

- 2.21 En el escenario antes descrito, es relevante incidir en que el mayor número de afiliados de una u otra organización sindical minoritaria del mismo ámbito, no es un criterio válido que limite la participación de alguna de ellas en un procedimiento de negociación colectiva, más aun encontrándose suspendida la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, por la medida cautelar concedida por la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

### **Sobre la adecuación del procedimiento de negociación colectiva a nivel descentralizado en el marco de la LNCSE ante la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos**

- 2.22 En relación a esta temática, SERVIR ha emitido pronunciamiento, el cual se encuentra contenido en el Informe Técnico N° 632-2023-SERVIR/GPGSC<sup>15</sup> (disponible en [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)), en cuyos alcances se expone lo siguiente:

(...)

2.9 De otro lado, cabe señalar que en los procedimientos de negociación colectiva en trámite (como los que se encuentran en trato directo), corresponderá plantear la adecuación y reconducción de manera que se cumplan las pautas de legitimidad para negociar a nivel descentralizado que se han desarrollado en los Informes Técnicos N° 526-2023-SERVIR-GPGSC, N° 588-2023-SERVIR-GPGSC y N° 595-2023-SERVIR-GPGSC, teniendo en cuenta que con la finalidad de no restringir el derecho a la negociación colectiva dada la suspensión del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, las pautas han sido desarrolladas a partir de lo previsto por el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE.

2.10 Asimismo, si bien se ha establecido que la representación empleadora debe procurar la participación en la negociación colectiva de las organizaciones sindicales que cumplieron con presentar su proyecto de convenio colectivo en el plazo de ley; no obstante, en caso alguna de dichas organizaciones sindicales, bajo su libertad sindical colectiva, decida no participar en la negociación colectiva a nivel descentralizado, la representación empleadora no podrá ejercer acto alguno que coaccione su participación.

2.11 De esta forma, en el contexto antes descrito, la representación sindical se conformaría por las organizaciones sindicales del ámbito que sí cuenten con la disposición de articular sus petitorios presentados en el plazo de ley con la finalidad de llegar a un pacto colectivo común con la representación empleadora,

#### **Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público**

(...)

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. El proyecto de convenio colectivo se presenta ante la entidad pública entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

<sup>15</sup> [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0632-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0632-2023-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: J39F6WWW



que beneficie a todos los servidores del ámbito, tomando en cuenta lo señalado en los informes citados, a fin de no contravenir lo estipulado en la LNCSE.

2.23 Atendiendo a ello, en aquellas negociaciones colectivas que se encuentren en curso, en las cuales las entidades hayan emitido actos para la conformación de su respectiva representatividad por cada sindicato minoritario del mismo ámbito, dichos actos deben ser modificados a fin de reconducir el procedimiento de negociación colectiva para efectos de:

1. Conformar una sola representación empleadora para todos los sindicatos del mismo ámbito.
2. Llevar a cabo un único procedimiento de negociación colectiva, para esos mismos sindicatos.
3. Asimismo, las organizaciones sindicales minoritarias del mismo ámbito que decidan participar del procedimiento de negociación colectiva, deberán concertar la manera en cómo establecerán su conformación de representación sindical (considerando el mínimo y máximo de participantes establecidos en la LNCSE); y
4. Finalmente, deberán concertar la forma en cómo integran sus proyectos de convenio colectivo presentados en el plazo establecido en la LNCSE.

### III. Conclusiones

- 3.1 Con relación a la negociación colectiva cuando la entidad tiene varias organizaciones sindicales y ninguna cuenta con el cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del ámbito de negociación, debemos señalar que SERVIR ha profundizado su explicación a través del Informe Técnico N° 588-2023-SERVIR-GPGSC, el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayor alcance. De su contenido se desprende que, bajo este supuesto, ello implica que dichas organizaciones sindicales (del mismo ámbito de negociación) estarán legitimadas para negociar –en conjunto–, lo que supone articular los proyectos de convenio colectivo presentados en el plazo de ley, conjugando sus propuestas para hacer más contundentes sus pretensiones.
- 3.2 Aunado a ello, cabe indicar que, en lo referente al ámbito, corresponde remitirnos al Informe Técnico N° 533-2023-SERVIR-GPGSC, el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayores alcances, de cuyas conclusiones se desprende que el ámbito de representación de una organización sindical es el que ha sido elegido libremente por la misma al momento de su constitución (estatuto).
- 3.3 Asimismo, la aplicación del literal a) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE que, bajo la interpretación del principio *pro homine*, alberga que los sindicatos minoritarios participen de un procedimiento de negociación colectiva (según su ámbito), se complementa con lo expresado en el literal b) del numeral 9.2 de ese mismo artículo, que establece que las organizaciones sindicales negocian en nombre de todos los trabajadores del respectivo ámbito.
- 3.4 Ello conlleva entonces a colegir que, tratándose de sindicatos minoritarios de un mismo ámbito que presentaron sus proyectos de convenio colectivo conforme a lo establecido en los artículos 12 y 13 de la LNCSE, en donde no exista una organización sindical mayoritaria, se genera una

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: J39F6WW



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"

razón implícita de negociar de manera conjunta, habida cuenta que: i) ninguno de ellos puede ser excluido de participar de la negociación colectiva; y, ii) porque además todos ellos representan a los servidores sindicalizados y no sindicalizados del mismo ámbito de negociación.

- 3.5 Finalmente, en aquellas negociaciones colectivas que se encuentren en curso, en las cuales las entidades hayan emitido actos para la conformación de su respectiva representatividad por cada sindicato minoritario del mismo ámbito, dichos actos deben ser modificados a fin de reconducir el procedimiento de negociación colectiva conforme ha sido expuesto en el Informe N° 632-2023-SERVIR-GPGSC, el cual ratificamos y recomendamos revisar para mayores alcances.

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° 29129-2023

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: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: J39F6WW