



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° -2021-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 el ámbito de representación sindical en el marco de la Ley N° 31188

Referencia : Documento con registro N° 39124-2021

I. Objeto de la consulta

Mediante los documentos de la referencia, la Secretaria General del Sindicato de Empleados de la Municipalidad Distrital de La Esperanza – SIEMDE, formula a SERVIR la siguiente consulta:

- En una entidad en la cual de los 100 servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 que se encuentran sindicalizados, tenemos que 54 pertenecen al sindicato A y 46 al sindicato B. En esa línea y teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, consulta ¿con cuál de los dos sindicatos la entidad debe negociar?, ¿Se puede conformar una comisión mixta entre los dos sindicatos?

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.



Aspectos generales sobre el derecho de sindicación en el sector público

- 2.4 Debemos señalar que 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, pues debemos 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 laboral bajo el cual los servidores se encuentran vinculados con su empleador.
- 2.6 En este último caso, si se trata de una organización sindical de una entidad que en su Estatuto ha previsto ser conformada únicamente por servidores de un régimen laboral determinado, su ámbito de aplicación serán los servidores de dicho régimen y no estará legitimada para representar a los trabajadores de otro u otros regímenes laborales en la entidad.

Respecto a la mayor representatividad en el marco de la Ley 31188

- 2.7 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.
- 2.8 En esa línea, advertimos que el artículo 13 de la LNCSE ha previsto dos niveles de negociación en el sector público:
- **A nivel centralizado**
 - En la que negocian las confederaciones sindicales más representativas de los trabajadores del Estado a nivel nacional (21 representantes) y el Poder Ejecutivo a través de una comisión de designada por la Presidencia del Consejo de Ministros (21 representantes).
 - **A nivel descentralizado**
 - En la que negocian **las organizaciones sindicales más representativas en el respectivo ámbito** y los representantes designados de las entidades públicas correspondientes, dependiendo del ámbito escogido por las organizaciones sindicales. En ambos casos el número de representantes debe ser de no menos 3 ni más de 14 miembros, debiendo tener ambas representaciones igual número
- 2.9 De lo indicado en la citada norma, tenemos que, en la negociación colectiva a nivel descentralizado, la organización sindical que podrá negociar es aquella que tenga la calidad de organización más representativa en el respectivo ámbito. Por tanto, se aprecia que la norma



dispone de dos condiciones para ello, la primera relacionada al ámbito y la segunda a la mayor representatividad.

- 2.10 Respecto al ámbito, nos remitimos a lo indicado en los numerales 2.4 al 2.6 del presente informe, en el cual se precisa que son las propias organizaciones quienes establecen su ámbito de representación, por lo que de existir dos o más organizaciones sindicales dentro de una misma entidad pero con ámbitos de representación distintos (por ejemplo, que una establezca que bajo su ámbito solo podrán afiliarse servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, y la otra establezca que bajo su ámbito solo podrán afiliarse servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057), cada una podrá negociar en representación de su respectivo ámbito.

Por el contrario, en caso existan organizaciones sindicales que ejerzan su poder de representación dentro de un mismo ámbito, estará legitimada para negociar aquella que cuente con la mayor representación, conforme a lo dispuesto en el literal "a" del artículo 7 de la LNCSE, el cual prescribe lo siguiente:

"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.
(...)" (resaltado agregado)*

- 2.11 En esa línea, respecto a la forma de determinar cuál de las organizaciones sindicales que comparten un mismo ámbito posee mayor representatividad a nivel descentralizado, nos remitimos a lo indicado en el literal c del numeral 9.2 del artículo 9° de la Ley N° 31188 en el cual se precisa que se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo, debiendo entenderse por ello al cincuenta por ciento (50%) más uno de servidores del ámbito correspondiente.
- 2.12 Ahora bien, es preciso indicar que cuando la norma hace referencia al total de los servidores del ámbito correspondiente, incluye a los servidores que no se encuentran afiliados a ninguna organización sindical. Por tanto, si en una determinada entidad, en la cual existen dos sindicatos que agrupan en su ámbito a servidores sujetos al régimen laboral del DL 276, se cuenta con 100 servidores afiliados (entre los dos sindicatos) y 40 no afiliados, tendríamos que el universo de servidores sujetos al régimen laboral del DL 276 de dicha entidad es de 140, por lo que aquel sindicato que agrupe al 50% más uno de dicho total, es decir, que agrupe a 71 o más servidores (según nuestro ejemplo), será quien tenga la mayor representatividad de su respectivo ámbito.



Ello es así en tanto los beneficios que obtenga el sindicato mayoritario, por disposición legal¹, no solo se extiende al sindicato o a los sindicatos minoritarios, sino también a los servidores que se encuentran dentro de su ámbito y no se han afiliado a ninguna organización sindical.

Sobre la coalición de organizaciones sindicales minoritarias que comparten el mismo ámbito

- 2.13 Ahora bien, debemos precisar que, en caso de coexistir en una misma entidad, distintas organizaciones sindicales minoritarias (cuyos ámbitos de representación pueden coincidir o no), la entidad deberá negociar con cada una de estas, al no existir una organización mayoritaria que represente a las demás que se encuentren dentro de su ámbito. En esa línea, los posibles productos negociales que la entidad suscriba con cada una de sus organizaciones sindicales minoritarias, solo serán aplicables a los servidores afiliados de cada una de éstas.
- 2.14 Asimismo, es preciso indicar que la LNCSE no ha establecido la posibilidad de formar coaliciones o agrupación de sindicatos minoritarios para efecto de iniciar un procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado.

III. Conclusiones

- 3.1 Debemos 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 laboral bajo el cual los servidores se encuentran vinculados con su empleador.
- 3.2 Respecto a la forma de determinar cuál de las organizaciones sindicales que comparten un mismo ámbito posee mayor representatividad a nivel descentralizado, nos remitimos a lo indicado en el literal c del numeral 9.2 del artículo 9° de la Ley N° 31188 en el cual se precisa que se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo, debiendo entenderse por ello al cincuenta por ciento (50%) más uno de servidores del ámbito correspondiente.
- 3.3 Es preciso indicar que cuando la norma hace referencia al total de los servidores del ámbito correspondiente, incluye a los servidores que no se encuentran afiliados a ninguna organización sindical. Por tanto, si en una determinada entidad, en la cual existen dos sindicatos que agrupan en su ámbito a servidores sujetos al régimen laboral del DL 276, se cuenta con 100 servidores afiliados (entre los dos sindicatos) y 40 no afiliados, tendríamos que el universo de servidores sujetos al régimen laboral del DL 276 de dicha entidad es de 140, por lo que aquel sindicato que agrupe al 50% más uno de dicho total, es decir, que agrupe a 71 o más servidores (según nuestro ejemplo), será quien tenga la mayor representatividad de su respectivo ámbito.
- 3.4 En caso de coexistir en una misma entidad, distintas organizaciones sindicales minoritarias (cuyos ámbitos de representación pueden coincidir o no), la entidad deberá negociar con cada

¹ Literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE.



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"

una de estas, al no existir una organización mayoritaria que represente a las demás que se encuentren dentro de su ámbito. En esa línea, los posibles productos negociales que la entidad suscriba con cada una de sus organizaciones sindicales minoritarias, solo serán aplicables a los servidores afiliados de cada una de éstas.

- 3.5 Es preciso indicar que la LNCSE no ha establecido la posibilidad de formar coaliciones o agrupación de sindicatos minoritarios para efecto de iniciar un procedimiento de negociación colectiva en el nivel descentralizado.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

BBBI/meccg/jms

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: **YAYIMR6**