



Lima,

INFORME TECNICO N° -2024-SERVIR-GPGSC

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

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

Asunto : a) Aspectos generales sobre la aplicación del procedimiento de negociación colectiva en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos
b) Sobre la identificación del "ámbito" de la organización sindical
c) Sobre la legitimidad para negociar 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
d) Sobre la conformación de la comisión negociadora a nivel descentralizado en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos

Referencia : Carta N° 015-2024-SINATRANA

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Autoridad Nacional del Agua - SINATRANA, consulta a SERVIR lo siguiente:

- En el contexto del desarrollo de un procedimiento de negociación colectiva a nivel descentralizado, si una entidad tiene más de una organización sindical, ¿cómo se determina la legitimidad para negociar a nivel descentralizado de dichas organizaciones sindicales para ser parte de la Comisión Negociadora?

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, máxime cuando las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema¹, entre las que se encuentra la legislación en materia de negociación colectiva en el sector público.

¹ Artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM



- 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, 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 LNCSE² (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 Perú³, 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.**

Sobre la identificación del "ámbito" de la organización sindical

- 2.5 Como se ha indicado previamente, el Convenio N° 87 de la OIT 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.
- 2.6 Esta declaración establece la obligación de observar el estatuto de la organización sindical para afiliarse a la misma, pudiendo la organización sindical 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 Aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.

³ 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.

(...)



- 2.7 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° 728), 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 728 y 1057), se debe tener en cuenta que su ámbito se sujeta a los servidores bajo los regímenes de vinculación respectivos.
- 2.8 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. Asimismo, es importante señalar que, de la determinación del ámbito de la organización sindical se derivan los efectos o alcance de los beneficios convencionales.

Sobre la legitimidad para negociar 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

- 2.9 Una vez explicado el concepto de “ámbito” y que el mismo es definido por la propia organización sindical a través de sus estatutos, corresponde ahora abordar la legitimidad para negociar de las organizaciones sindicales en el marco de la LNCSE. Sobre el particular, SERVIR ha emitido pronunciamiento a través del [Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC](#)⁴ (disponible en www.gob.pe/servir), que recomendamos revisar para mayores alcances, 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

⁴ Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657561/5012028-informe-tecnico-0526-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924614>



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. (...)**

(Énfasis agregado)

- 2.10 Considerando los alcances contenidos en el informe antes reseñado, se puede inferir que, la determinación de la legitimidad para negociar a nivel descentralizado debe evaluarse en función del contexto, sea este de individualidad o de pluralidad de organizaciones sindicales dentro de la entidad, considerando el ámbito de la/las organización/es sindical/es que presente/n su/s proyecto/s de convenio/s colectivo/s (detallados en sus respectivos estatutos), así como también el universo de servidores públicos que correspondan al respectivo ámbito.
- 2.11 En ese sentido, se desprende del informe citado que, en primer término, la organización sindical que ostente la mayoría absoluta (50% + 1) de los servidores comprendidos en el ámbito estará legitimada para negociar en representación de todos los servidores del respectivo ámbito. De otro lado, en el contexto en que ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales y que ninguna de ellas cuenta con la afiliación del cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del ámbito, se deberá tener en cuenta lo indicado por SERVIR en el Informe Técnico N° 975-2023-SERVIR-GPGSC⁵, en el que se cita a los Informes Técnicos N°s 588-2023-SERVIR-GPGSC⁶ y 595-2023-SERVIR-GPGSC⁷ (disponibles en www.gob.pe/servir), de los cuales se desprende que, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar –en conjunto– articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas.

Sobre la conformación de la representación sindical para la comisión negociadora en el nivel descentralizado en el marco de la Ley N° 31188 y sus Lineamientos

- 2.12 Al respecto, debe señalarse que la LNCSE establece, en su artículo 8, la instauración de una sola Comisión Negociadora conformada por representantes de las partes involucradas en la negociación colectiva, bajo los límites en cuanto al número de integrantes de cada representación. Así, el referido artículo señala lo siguiente:

Son representantes de las partes en la negociación colectiva en el sector público:

⁵ Véase en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0975-2023-SERVIR-GPGSC.pdf

⁶ Véase en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0588-2023-SERVIR-GPGSC.pdf

⁷ Véase en: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0595-2023-SERVIR-GPGSC.pdf



- a. **De la parte sindical (...) En la negociación colectiva descentralizada, no menos de tres (3) ni más de catorce (14) representantes. La representación de la parte sindical está conformada por trabajadores estatales en actividad.**
- b. De la parte empleadora (...) En la negociación colectiva descentralizada, los funcionarios o directivos que el titular de la entidad designe, en igual número al de la representación de la parte sindical.

(Énfasis agregado)

- 2.13 Conforme a lo expuesto, se establece que en el caso de la negociación colectiva a nivel descentralizado con la organización sindical que ostente la afiliación de la mayoría (50% + 1) de servidores de un determinado ámbito, corresponderá a dicha organización sindical identificar, dentro de los límites establecidos en el literal a) del artículo 8 de la LNCSE, a los integrantes de la representación sindical en el proyecto de convenio colectivo conforme se establece en el artículo 12 de la LNCSE.
- 2.14 Ahora bien, en el caso de la negociación colectiva a nivel descentralizado con organizaciones sindicales que no cuentan con la afiliación de la mayoría absoluta de los servidores de un determinado ámbito, como bien se ha señalado en el numeral 2.11 del presente informe técnico, dichas organizaciones sindicales negocian en conjunto, articulando sus proyectos de convenio colectivo, lo cual no solo implica la integración de las propuestas de cada sindicato, sino que, en mérito a la libertad sindical y autonomía colectiva, dichas organizaciones sindicales deberán concertar los criterios para la conformación de la representación sindical conjunta para la comisión negociadora (sin que se requiera para ello la intervención de la parte empleadora), debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el literal a) del artículo 8 de la LNCSE.

III. Conclusiones

- 3.1 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. Asimismo, es importante señalar que, de la determinación del ámbito de la organización sindical se derivan los efectos o alcance de los beneficios convencionales.
- 3.2 La organización sindical que ostente la mayoría absoluta (50% + 1) de los servidores comprendidos en el ámbito estará legitimada para negociar en representación de todos los servidores del respectivo ámbito. De otro lado, en el contexto en que ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales y que ninguna de ellas cuenta con la afiliación del cincuenta por ciento más uno (50% + 1) de los servidores del ámbito, se deberá tener en cuenta lo indicado por SERVIR en el Informe Técnico N° 975-2023-SERVIR-GPGSC, en el que se cita a los Informes Técnicos N°s 588- 2023-SERVIR-GPGSC y 595-2023-SERVIR-GPGSC (disponibles en www.gob.pe/servir), de los cuales se desprende que, dichas organizaciones sindicales se encontrarán legitimadas para negociar –en conjunto– articulando sus pretensiones a través de la conjunción de sus propuestas.



- 3.3 En el caso de la negociación colectiva a nivel descentralizado con la organización sindical que ostente la afiliación de la mayoría (50% + 1) de servidores de un determinado ámbito, corresponderá a dicha organización sindical identificar, dentro de los límites establecidos en el literal a) del artículo 8 de la LNCSE, a los integrantes de la representación sindical en el proyecto de convenio colectivo conforme se establece en el artículo 12 de la LNCSE.
- 3.4 En el caso de la negociación colectiva a nivel descentralizado con organizaciones sindicales que no cuentan con la afiliación de la mayoría absoluta de los servidores de un determinado ámbito, se establece que dichas organizaciones sindicales, en mérito a la libertad sindical y autonomía colectiva, deberán concertar los criterios para la conformación de la representación sindical conjunta para la comisión negociadora (sin que se requiera para ello la intervención de la parte empleadora), debiendo observar el mínimo y máximo de participantes establecidos en el literal a) del artículo 8 de la LNCSE.

Atentamente,

Firmado por

GLADYS GABRIELA CUSIMAYTA LOBO

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/ggcl/emdcc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2024

Registro N° 005653-2024