



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2025-SERVIR-GPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre el ámbito de la organización sindical
b) Sobre la capacidad negociadora de las federaciones
c) Sobre el nivel de negociación colectiva
d) Sobre las materias negociables en los niveles de negociación colectiva y la regla de exclusión
e) Sobre la licencia sindical para los dirigentes sindicales

Referencia : Oficio N° 240-2024-SG-FENTRASA

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Salud formula a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR las siguientes consultas:

- ¿Una federación de alcance nacional puede negociar con el sector otras condiciones no económicas o indicar qué temas se pueden negociar a ese nivel?
- ¿Una federación de alcance nacional puede negociar en representación de una base sindical?
- ¿A qué se refiere negociar por ámbito de entidad o ámbito que estimen conveniente?
- ¿Se puede negociar la ampliación de la licencia sindical para dirigentes sindicales ante el sector o ante la unidad ejecutora donde labora el servidor?

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.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

- 2.3 Considerando lo señalado, 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 el ámbito de la organización sindical

- 2.4 Al respecto, el artículo 2 del Convenio N° 87 “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” de la Organización Internacional de Trabajo - OIT establece 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 se enmarca en el derecho de sindicación, estableciendo 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.

Así, por ejemplo, puede tomarse como criterios para la constitución de la organización sindical 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 o carrera especial bajo el cual los servidores se encuentran vinculados.

- 2.6 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 capacidad negocial de las federaciones

- 2.7 Respecto de la capacidad de negociación¹ que pueden ejercer las organizaciones sindicales como las federaciones, nos remitimos al Informe Técnico N° 1839-2016-SERVIR-GPGSC² (disponible en www.gob.pe/servir) en el cual SERVIR indicó lo siguiente:

“2.31 Sobre el particular, debemos indicar que la negociación colectiva es un derecho de ejercicio colectivo, el cual se expresa mediante la capacidad de negociación que es la capacidad inherente a toda organización sindical que sea partícipe de una negociación.”

2.32 Asimismo, para complementar lo anterior, también se requerirá contar con legitimidad para negociar, que es la aptitud para ser parte en una negociación colectiva a efectos de suscribir el respectivo convenio colectivo.

2.33 En ese orden de ideas, respecto a la capacidad de negociación de una organización sindical, debemos tener presente lo establecido en el artículo 3 del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que señala que “a los efectos del presente Convenio, la

¹ Téngase en cuenta que la **capacidad de negociación** es la aptitud genérica inherente a toda organización sindical para ser titular del derecho a negociar colectivamente; mientras que, la **legitimidad negocial** es la aptitud específica para ejercer el derecho a la negociación colectiva.

² Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5691576/5053954-informe-tecnico-1839-2016-servir-gpgsc.pdf?v=1705435638>

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos".

Del contenido de dicha norma, podemos inferir que cuando se hace referencia al término "organizaciones sindicales", ello no solo incluye a los sindicatos, sino también a las federaciones y confederaciones, en tanto constituyan organizaciones de servidores en procura de la defensa y promoción de sus derechos sociales. Siendo así, tanto las federaciones como las confederaciones, en el ejercicio de la libertad sindical, gozan de capacidad de negociación, pudiendo ser partícipes de una negociación colectiva."

(Énfasis agregado)

- 2.8 En ese sentido, lo expuesto nos permite colegir que la facultad que poseen las organizaciones sindicales (como los sindicatos) para actuar en representación de sus afiliados se extiende, más no desaparece, con su integración a una organización de grado superior como la federación, lo cual se replica inclusive respecto de las confederaciones, sin que ello implique la pérdida de la representación sobre sus afiliados como organización sindical de grado inferior.
- 2.9 Asimismo, cabe precisar que el numeral 4 del artículo 3 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos), define -para efectos de la negociación colectiva en el sector público- que el término de organización sindical *"comprende a los sindicatos, federaciones y confederaciones, según fuera el caso"*.
- 2.10 Por lo tanto, la titularidad del derecho de negociación colectiva en el sector público alcanza a las organizaciones sindicales en general -cualquiera fuese el nivel de organización- en relación con su ámbito de representación.

Sobre el nivel de negociación colectiva

- 2.11 El artículo 5 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE)³, ha previsto dos niveles de negociación en el sector público: centralizado y descentralizado. Así, tenemos que la negociación en el nivel descentralizado puede ser llevada a cabo por el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o por el que las organizaciones sindicales estimen conveniente.
- 2.12 En esa línea, el artículo 5 de los Lineamientos señala lo siguiente:

"5.1. La negociación colectiva en el sector público se realiza de manera complementaria, por niveles, siendo estos:

³ "Artículo 5. Niveles de la negociación colectiva

La negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales se desarrolla en los siguientes niveles:

- a. El nivel centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas al que hace mención el artículo 2 de la Ley.
- b. El nivel descentralizado, que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente, y que tiene efectos en su respectivo ámbito, conforme a las reglas establecidas en el artículo 9.2 de la Ley. En los gobiernos locales la negociación colectiva se atiende con cargo a los ingresos de cada municipalidad. En el caso de los gobiernos locales con menos de 20 trabajadores, estos podrán acogerse al convenio colectivo federal de su organización de rama o adscribirse al convenio de su elección con el que exista afinidad de ámbito, territorio u otros."

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

(...)

b) **Negociación colectiva a nivel descentralizado;** la misma que se lleva a cabo en el ámbito sectorial, territorial, y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente; manteniendo efectos únicamente en el ámbito que corresponda a su celebración.

(...)

5.4. **La negociación colectiva a nivel descentralizado en el ámbito sectorial corresponde a los servidores públicos pertenecientes a las carreras especiales de los sectores de educación y salud, en cuyo caso la Comisión Negociadora es integrada conforme a lo señalado en el artículo 11 de los presentes Lineamientos.**

(Énfasis agregado)

- 2.13 Atendiendo a ello, la negociación colectiva en el nivel descentralizado por “ámbito sectorial” corresponde a las organizaciones sindicales compuestas por servidores sujetos a las carreras especiales de los sectores de educación y salud, es decir, no comprende a otros sectores.
- 2.14 Por su parte, la negociación colectiva descentralizada en el “ámbito territorial” está dirigida para aquella que se lleva a cabo con las municipalidades distritales ubicadas geográficamente dentro de una misma provincia y sus organismos adscritos, no formando parte aquellas entidades hayan negociado o estén negociando por “ámbito entidad”⁴.
- 2.15 Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, debe tenerse en cuenta que es posible que las organizaciones sindicales planteen negociar en “otro ámbito que estimen conveniente”, en relación al ámbito establecido en su respectivo estatuto. Ello, en tanto se otorga libertad a las organizaciones sindicales para plantear el nivel por ámbito de negociación que estimen conveniente, en relación al ámbito establecido en su respectivo estatuto (se circunscribe al ámbito establecido en el estatuto sin excederlo).
- 2.16 Cabe precisar que la negociación colectiva en el “otro ámbito que estimen conveniente” debe desarrollarse con base en el principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio N° 98 “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva” de la OIT, de tal manera que la determinación del ámbito de la negociación debería depender esencialmente de la voluntad de las partes⁵.

Sobre las materias negociables en los niveles de negociación colectiva y la regla de exclusión

- 2.17 En relación a las materias comprendidas en la negociación colectiva, el artículo 4 de la LNCSE y el numeral 6.1 del artículo 6 de los Lineamientos establecen que son objeto de negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden:
- Las remuneraciones
 - Otras condiciones de trabajo con incidencia económica

⁴ Es decir, en el caso de la negociación colectiva a nivel descentralizado “por ámbito territorial”, existe una limitación legal a que esta coexista con una negociación colectiva a nivel descentralizado “por ámbito de entidad”.

⁵ OIT. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018, párrafo 1404.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

- Las relaciones entre empleadores y servidores públicos
- Las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de servidores públicos
- Otras dispuestas por normas con rango de ley

- 2.18 En ese sentido, en el nivel centralizado, se pueden negociar las materias reseñadas en el artículo 4 de la LNCSE y el numeral 6.1 del artículo 6 de los Lineamientos, siendo que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas a las que hace mención el artículo 2 de la LNCSE⁶.
- 2.19 Por su parte, en el nivel descentralizado, se negocian las condiciones de trabajo y empleo que resulten de aplicación a los servidores públicos comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado.
- 2.20 En efecto, es importante resaltar que la articulación abordada en la LNCSE y en sus Lineamientos tiene una regla de exclusión de las materias negociables dentro de los niveles de negociación colectiva, siendo esta la que dispone sustraer del nivel descentralizado aquellas materias que hubieran sido pactadas a nivel centralizado.
- 2.21 En concordancia con ello, en el nivel descentralizado, si bien es posible que coexistan una negociación colectiva por "ámbito de entidad" y una negociación colectiva por "otro ámbito que estimen conveniente", se deberá aplicar la exclusión de materias pactadas; puesto que, de no darse dicha exclusión, podría acordarse en el mismo periodo negocial conceptos de la misma naturaleza derivados de dos negociaciones colectivas descentralizadas a favor de los mismos servidores⁷.

Sobre la licencia sindical para los dirigentes sindicales

- 2.22 El artículo 61 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁸, establece lo siguiente:

"Artículo 61.- De las licencias sindicales

El convenio colectivo podrá contener las estipulaciones tendientes a facilitar las actividades sindicales en lo relativo a reuniones, comunicaciones, permisos y licencias sindicales, las mismas que configuran un supuesto de suspensión imperfecta del servicio civil, de acuerdo con el literal d) del numeral 47.2 del artículo 47 de la Ley.

⁶ "Artículo 2. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores estatales de entidades públicas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía y las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.

(...)"

⁷ Numeral 3.2 del Informe Técnico N° 000952-2024-SERVIR-GPGSC.

Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6760070/5860395-informe-tecnico-n-000952-2024-servir-gpgsc.pdf?v=1723251602>

⁸ Mediante el Informe Técnico N° 1762-2021-SERVIR-GPGSC (disponible en www.gob.pe/servir) SERVIR ha señalado que, bajo una interpretación con arreglo a la Constitución Política del Perú y con base al principio pro homine, si bien por la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal, se derogó el artículo 40 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ello se refiere únicamente al extremo del ejercicio de la negociación colectiva en el sector público, dada la regulación exclusiva de la propia Ley N° 31188. Por lo tanto, el marco legal que regula los derechos de sindicación y huelga continúa siendo la Ley N° 30057 y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

A falta de acuerdo, las entidades públicas solo están obligadas a otorgar permisos o licencias sindicales para actos de concurrencia obligatoria hasta un límite de 30 días calendario por año y por dirigente.

El límite de treinta (30) días calendario al año por dirigente no se aplicará cuando exista convenio colectivo o costumbre más favorable."

(Énfasis agregado)

- 2.23 En tal sentido, de no existir acuerdo convencional entre las partes que regule la licencia sindical para dirigentes sindicales, corresponderá a la entidad otorgar la licencia sindical conforme a lo previsto en el Reglamento General de la Ley N° 30057, es decir, la entidad solo estará obligada a otorgar licencia sindical para actos de concurrencia obligatoria hasta por un límite de 30 días calendarios por año y dirigente.
- 2.24 Finalmente, cabe resaltar que el otorgamiento por un plazo mayor a los 30 días calendario (por ejemplo, a través de una licencia sindical permanente) de la licencia sindical para actos de concurrencia obligatoria, solo se realizará ante la existencia de un convenio colectivo o de costumbre más favorable.

III. Conclusiones

- 3.1 En el marco del derecho de sindicación, 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.
- 3.2 La titularidad del derecho de negociación colectiva en el sector público alcanza a las organizaciones sindicales en general -cualquiera fuese el nivel de organización- en relación con su ámbito de representación.
- 3.3 La negociación colectiva a nivel descentralizado se desarrolla en función de ámbitos, los cuales pueden ser sectorial, territorial, por entidad o cualquier otro (ámbito) que estimen conveniente.
- 3.4 Es posible que las organizaciones sindicales planteen negociar en "otro ámbito que estimen conveniente", en relación al ámbito establecido en su respectivo estatuto; en cuyo caso, este debe desarrollarse con base en el principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el Convenio N° 98 "Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva" de la OIT, de manera que la determinación del ámbito de la negociación debería depender esencialmente de la voluntad de las partes.
- 3.5 En el nivel descentralizado, si bien es posible que coexistan una negociación colectiva por "ámbito de entidad" y una negociación colectiva por "otro ámbito que estimen conveniente", se deberá aplicar la exclusión de materias pactadas; puesto que, de no darse dicha exclusión, podría acordarse en el mismo periodo negocial conceptos de la misma naturaleza derivados de dos negociaciones colectivas descentralizadas a favor de los mismos servidores.

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU



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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

- 3.6 La inobservancia a la regla de exclusión de materias negociables conllevaría a incurrir en el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos, además de la determinación de responsabilidades, según sea el caso.
- 3.7 El otorgamiento de la licencia sindical para dirigentes sindicales por un plazo mayor a los 30 días calendario (por ejemplo, a través de una licencia sindical permanente) para actos de concurrencia obligatoria, solo se realizará ante la existencia de un convenio colectivo o de costumbre más favorable.

Atentamente,

Firmado por

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

LESLY WINDY AYALA GONZALES

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

KIMBERLY YHESSEL SOSA CÓRDOVA

Analista Jurídico II

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/aabs/lwag/kysc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2025

Reg. N° 0059385-2024

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: <https://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QJR1VIU