

Lima,

INFORME TECNICO N° -2026-SERVIR-DPGSC

A : **BETTSY DIANA ROSAS ROSALES**
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

De : **SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS**
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Asunto : Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado

Referencia : Oficio N° 00910-2026-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL05/DIR-ARH

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la jefa del Área de Recursos Humanos de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 05 consulta a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR lo siguiente:

¿Puede la UGEL 05 conformar una mesa de negociación colectiva con el Sindicato Unitario de Trabajadores Administrativos de Centros Educativos e Institutos Superiores UGEL 05 – SUTACE UGEL 05, en su condición de sindicato mayoritario de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 de la UGEL 05, y, paralelamente, conformar otra mesa de negociación colectiva con el Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Sede de la Unidad de Gestión Educativa Local 05 – SITRAUGEL 05?

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: 6CF0XKH

- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado

- 2.4 La legitimación para intervenir en la negociación colectiva implica el reconocimiento jurídico que habilita a determinados sujetos a participar válidamente en un proceso negocial¹, conforme a su conexión o representatividad con el ámbito correspondiente. En consecuencia, no toda organización sindical o entidad pública con capacidad convencional puede intervenir en cualquier negociación, sino únicamente en aquella respecto de la cual ostente legitimación derivada del marco normativo aplicable y del ámbito funcional de representación.
- 2.5 En principio, cabe indicar que el artículo 5 de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (en adelante, LNCSE), ha previsto dos niveles de negociación en el sector público: centralizado y descentralizado. Así, tenemos que, en el nivel descentralizado, la negociación puede ser llevada a cabo en el ámbito sectorial², territorial³ y por entidad pública, o en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente⁴.
- 2.6 Respecto de la legitimidad para negociar a nivel descentralizado, los literales a) y c) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE disponen que:

"9.2 En la negociación colectiva descentralizada:

- a. Se considera legitimada para negociar a la respectiva organización sindical del ámbito. En caso exista más de una organización sindical en el ámbito, se considera legitimada a la organización sindical mayoritaria.

(...)

- c. Se considera mayoritaria a la organización sindical que afilie a la mayoría de trabajadores del ámbito respectivo.

(...)".

(Subrayado agregado).

- 2.7 Por su parte, el numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188, aprobados por Decreto Supremo N° 008-2022-PCM (en adelante, Lineamientos),

¹ Ojeda Avilés, A. (2014). *Compendio de derecho sindical* (3.ª ed.). Tecnos.

² 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 (numeral 5.4 del artículo 5 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188).

³ La negociación colectiva a nivel descentralizado en el ámbito territorial comprende a las Municipalidades Distritales ubicadas geográficamente dentro de una misma provincia y sus organismos adscritos. No forman parte de esta negociación aquellas entidades que hubieran celebrado o mantengan en desarrollo un proceso de negociación colectiva por ámbito de Entidad (numeral 5.5 del artículo 5 de los Lineamientos para la implementación de la Ley N° 31188).

⁴ En este último caso ("en el que las organizaciones sindicales estimen conveniente"), cabe resaltar que este implica que se otorga libertad a las organizaciones sindicales para plantear el nivel por ámbito de negociación, en relación al ámbito establecido en su respectivo estatuto; en otras palabras, se circunscribe al ámbito establecido en el estatuto sin excederlo.

establece que la legitimidad para negociar corresponde a una única organización sindical o coalición de organizaciones sindicales por ámbito de negociación, cuya mayoría se determina por el mayor número de servidores afiliados –del total de servidores del ámbito de negociación– ante la coexistencia de varias organizaciones sindicales de un mismo ámbito.

- 2.8 No obstante, conforme a los Informes Técnicos Nos 000762-2026-SERVIR-GPGSC⁵ y 000805-2026-SERVIR-GPGSC⁶ —cuyos fundamentos recomendamos revisar para un mayor detalle—, aunque la sentencia recaída en la Acción Popular N.º 9362-2023 Lima restituyó la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, dicha restitución solo despliega efectos respecto de los ciclos negociales iniciados con posterioridad a dicha decisión. Por ello, la determinación de la legitimidad para negociar en el ciclo 2025-2026 continúa rigiéndose por los criterios interpretativos desarrollados por SERVIR durante el periodo en que dicha disposición se encontraba suspendida, al ser estos los vigentes al momento de la presentación del proyecto de convenio colectivo.
- 2.9 En mérito a ello, las reglas aplicables para el examen de legitimidad hasta el ciclo negocial 2025-2026, son las establecidas en el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC⁷ (disponible en www.gob.pe/servir) SERVIR ha señalado lo siguiente:

- “3.2 En aplicación del principio de jerarquía normativa (que se configura por la supremacía de la Ley frente a cualquier otra norma de inferior jerarquía), la vigencia y eficacia de lo establecido en el numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE —sobre la legitimidad de las organizaciones sindicales para negociar y su alcance— no se afecta por la suspensión de la eficacia del numeral 10.1 del artículo 10 de los Lineamientos, dado que aquella disposición se encuentra contenida en una norma con rango de ley; por lo que, debe cumplirse en todos sus extremos.*
- 3.3 Se debe entender como organización sindical mayoritaria a aquella que afilia a la mayoría de los servidores que comprenden el ámbito de negociación, considerándose el concepto de mayoría absoluta (50% + 1) como regla para el inicio de todo procedimiento de negociación colectiva, en razón al alcance de los beneficios convencionales pactados respecto de todos los servidores del respectivo ámbito.*
- 3.4 Ante la existencia de una sola organización sindical del ámbito que no cuente con la afiliación de la mayoría absoluta (50% + 1), corresponderá a la entidad negociar con esta. Ello, en cautela del derecho constitucional a la negociación colectiva; por lo que, dicha organización sindical se encontrará legitimada para negociar en representación de los servidores de un determinado ámbito, motivo por el cual los beneficios logrados serán extensivos a todos los servidores, de conformidad con el literal b) del numeral 9.2 del artículo 9 de la LNCSE.*

⁵ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9766182/7985790-informe-tecnico-000762-2026-servir-gpgsc.pdf?v=1775670788>

⁶ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9824896/8028035-informe-tecnico-000805-2026-servir-gpgsc.pdf?v=1776452988>

⁷ Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657561/5012028-informe-tecnico-0526-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924614>

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: 6CF0XKH

- 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 (...)*".

(Subrayado agregado).

- 2.10 De lo expuesto se desprende que, según el nivel por ámbito de la negociación (literal b) del artículo 5 de la LNCSE), se determinará la legitimidad para negociar de acuerdo al grado de representatividad que ostenten las organizaciones sindicales en relación al universo de servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, el mismo que consta en sus respectivos proyectos de convenio colectivo.
- 2.11 Cabe señalar que, la "organización sindical mayoritaria" será la organización 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. No obstante, la inexistencia de dicha mayoría no invalida el derecho a la organización y organizaciones sindicales a ejercer el derecho de negociación colectiva.
- 2.12 En esa misma línea, y en aplicación del principio de promoción de la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú y en los Convenios N^{os} 87 y 98 de la OIT, cuando coexistan varias organizaciones sindicales en un mismo ámbito de negociación y ninguna de ellas cuente con la afiliación de la mayoría absoluta (50% + 1) de los servidores, dichas organizaciones estarán legitimadas para negociar de manera conjunta⁸. Para tal efecto, deberán articular sus pretensiones mediante la integración de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo, el cual deberá presentarse antes del inicio del trato directo. Asimismo, acordarán la conformación de una única representación sindical, respetando los límites mínimos y máximos de participantes establecidos en el artículo 8 de la LNCSE⁹.
- 2.13 En ese contexto, corresponde señalar que las partes (representación sindical y empleadora) pueden acordar mecanismos procedimentales que faciliten la negociación colectiva, siempre

⁸ 6 De acuerdo con el Informe Técnico N° 1193-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado lo siguiente: "2.15 (...) la necesidad de ejercer su derecho a negociar colectivamente en conjunto, no supone que para ello se deba constituir una coalición, puesto que, en el marco de su libertad sindical colectiva, una o más organizaciones sindicales minoritarias del ámbito deciden voluntariamente si participan o no del desarrollo de la negociación colectiva con las otras organizaciones sindicales minoritarias del mismo ámbito, lo que además conlleva a afirmar que la representación empleadora no podrá ejercer acto alguno que coaccione su participación." [Subrayado agregado] Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5658174/5012342-informe-tecnico-1193-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924952>

⁹ La participación de estas organizaciones sindicales en un procedimiento de negociación colectiva se encuentra sujeta a la presentación de sus proyectos de convenio colectivo dentro del plazo señalado en el numeral 13.2 del artículo 13 de la LNCSE, entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año; y, que no se incurra en los supuestos por los cuales se tenga por no presentados los proyectos de convenios colectivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de los Lineamientos

que se ajusten al marco normativo vigente¹⁰. En todo caso, el procedimiento debe conducir, dentro del plazo¹¹ establecido, a la suscripción de un único convenio colectivo aplicable al ámbito correspondiente; de lo contrario, se configuraría el supuesto de nulidad previsto en el artículo 30 de los Lineamientos¹².

- 2.14 Ahora bien, en cuanto a la consulta formulada, corresponde señalar que la instalación de una o más mesas de negociación colectiva no se determina únicamente por la existencia de distintas organizaciones sindicales dentro de la entidad, sino por el ámbito de negociación propuesto y por la legitimidad que ostenten dichas organizaciones respecto de dicho ámbito. Así, si en un mismo ámbito de negociación coexisten varias organizaciones sindicales y una de ellas afilia a la mayoría absoluta de los servidores comprendidos en dicho ámbito, esta será la organización sindical legitimada para negociar, sin que corresponda instalar una mesa de negociación adicional e independiente con otra organización sindical del mismo ámbito. Por su parte, cuando en un mismo ámbito de negociación coexisten varias organizaciones sindicales y ninguna de ellas afilia a la mayoría absoluta (50 % + 1) de los servidores comprendidos en dicho ámbito, la legitimidad para negociar no puede ser ejercida de manera independiente por cada organización sindical, sino conforme a las reglas previstas para estos supuestos en la LNCSE.
- 2.15 En ese sentido, de conformidad con la LNCSE y con el criterio interpretativo desarrollado por SERVIR, dichas organizaciones sindicales se encuentran legitimadas para negociar de manera conjunta, para lo cual deben integrar sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo y conformar una única representación sindical antes del inicio del trato directo. En consecuencia, la negociación colectiva descentralizada debe desarrollarse mediante un único procedimiento y culminar con la suscripción de un solo convenio colectivo aplicable al respectivo ámbito de negociación, por lo que no resulta jurídicamente procedente que la entidad lleve a cabo negociaciones paralelas o independientes con cada una de dichas organizaciones sindicales.

III. Conclusiones

- 3.1 Sobre la legitimidad para negociar en el nivel descentralizado, se recomienda revisar el Informe Técnico N° 526-2023-SERVIR-GPGSC. En atención a ello, según el nivel por ámbito de negociación, se determinará la legitimidad para negociar de acuerdo al grado de

¹⁰ De acuerdo con el Informe Técnico N° 595-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado 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 atañen; sin que el uso de dichos mecanismos suponga dificultar la negociación en sí misma o contravenir lo estipulado en la ley."

Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5657530/5012003-informe-tecnico-0595-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1704924596>

¹¹ De acuerdo con el Informe Técnico N° 851-2023-SERVIR-GPGSC, SERVIR ha señalado lo siguiente: "3.5 En el caso de que la negociación colectiva a nivel centralizado se haya extendido hasta la fecha límite para su conclusión –30 de junio–, sea que hayan o no pactado acuerdos sobre materias económicas, la negociación colectiva a nivel descentralizado tendrá como plazo máximo el 15 de julio para culminar el trato directo, conciliación o arbitraje sobre materias económicas (...)"

Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8652263/7163124-informe-tecnico-000851-2023-servir-gpgsc.pdf?v=1757715612>

¹² "Artículo 30.- Incumplimiento de la Ley o de los presentes Lineamientos

El Convenio Colectivo suscrito en contravención de algunas de las disposiciones contenidas expresamente en la Ley o en los presentes Lineamientos resulta nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que, según el caso, corresponda a las personas que lo suscribieron."

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: 6CF0XKH

representatividad que ostenten las organizaciones sindicales en relación al universo de servidores comprendidos en el respectivo ámbito de negociación, el mismo que consta en sus respectivos proyectos de convenio colectivo.

- 3.2 Cuando en un mismo ámbito de negociación coexistan varias organizaciones sindicales y una de ellas cuente con la afiliación de la mayoría absoluta de los servidores comprendidos en dicho ámbito, esta será la organización sindical legitimada para negociar, no correspondiendo que la entidad instale una mesa de negociación adicional o independiente con otra organización sindical del mismo ámbito. Por el contrario, esto es, ante la inexistencia de una organización mayoritaria, dichas organizaciones se encuentran legitimadas para negociar de manera conjunta. Para ello, deben articular sus pretensiones mediante la integración de sus propuestas en un único proyecto de convenio colectivo, que deberá presentarse antes del inicio del trato directo, así como acordar la conformación de una única representación sindical, respetando los límites mínimos y máximos de participantes previstos en el artículo 8 de la LNCSE. En tal sentido, corresponde que ambas partes —la representación sindical y la empleadora— desarrollen un único procedimiento de negociación colectiva orientado a la suscripción de un solo producto negocial dentro del mismo ámbito; de lo contrario, se configuraría el supuesto de nulidad establecido en el artículo 30 de los Lineamientos.

Atentamente,

Firmado por

SIXTO JOSEPH BARRIGA ALBIS

Ejecutivo de Soporte y Orientación Legal

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

IVANA JAVIER CUBA

Especialista de Soporte y Orientación Legal

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Firmado por (VB)

WINSTON LUIS GARCÍA MENDOZA

Analista Jurídico I

Dirección de Políticas de Gestión del Servicio Civil

BDRR/sjba/ijc/wlgm

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2026

Reg. N° 0012068-2026

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: 6CF0XKH