



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 32/2021

Caso de la negociación colectiva en el sector público | 1

Expediente 00003-2020-PI/TC

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 7 de enero de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00003-2020-PI/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma (ponente) y Ramos votaron por declarar: **1. FUNDADA** en parte la demanda **2. INFUNDADA** la demanda con interpretación e **3. INFUNDADA** en lo demás que contiene.
- El magistrado Miranda votó por declarar **FUNDADA** la demanda e inconstitucional en su totalidad el Decreto de Urgencia 14-2020, sin posibilidad de interpretación.
- El magistrado Blume declaró **FUNDADA** la demanda en su totalidad. Se deja constancia de que el magistrado entregará su voto en fecha posterior.
- Los magistrados Ferrero, Sardón y Espinosa-Saldaña, con fecha posterior, votaron por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda por sustracción de la materia.

Estando a los votos presentados, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 5, primer y segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes mencionados, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la negociación colectiva en el sector público | 2

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 00003-2020-PI/TC

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NÁRVAEZ Y RAMOS  
NÚÑEZ**

7 de enero de 2021

**Caso de la negociación colectiva en el Sector Público**

**COLEGIO DE TECNÓLOGOS MÉDICOS DEL PERÚ C. PODER EJECUTIVO**

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 014-2020

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
RAMOS NÚÑEZ**



**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Decreto de Urgencia 014-2020:  - Artículo 5.1; - Artículo 5.2; - Artículo 5.3; - Artículo 5.5.3; - Artículo 6; - Artículo 6.4; - Artículo 7.2.3 - Primera Disposición Complementaria Transitoria - Segunda Disposición Complementaria Transitoria	Constitución:  - Artículo 26.2 - Artículo 28.1; - Artículo 28.2  Convenio 98 OIT Convenio 151 OIT

**I. ANTECEDENTES**

**A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

**B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

**B-1. DEMANDA**

**B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**C. INTERVENCIONES**

**C-1. TERCERO**

**II. FUNDAMENTOS**

**§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL**

**§2. SOBRE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA REGULAR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA A TRAVÉS DE UN DECRETO DE URGENCIA**

**§3. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y A LA SINDICALIZACIÓN**

**§4. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA ARBITRAL**

**§5. SOBRE LA VIGENCIA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS**

**III. FALLO**



## I. ANTECEDENTES

### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de febrero de 2020, el Colegio Tecnólogo Médico del Perú, a través de su Decano, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 014-2020, publicado el 23 de enero de 2020, en el diario oficial “El Peruano”, solicitando se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la norma por haber incurrido en un vicio de competencia. Asimismo, precisa que los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 6, 7.2.3, de la Primera y Segunda Disposición Complementarias Transitorias de dicho decreto de urgencia han incurrido en presuntos vicios de inconstitucionalidad por el fondo.

El 23 de octubre de 2020, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, presenta su escrito de contestación, solicitando que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.

### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

#### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante señala que las materias previstas en la norma impugnada no pueden ser reguladas a través de un decreto de urgencia. Asimismo, alega que no se han configurado los requisitos de excepcionalidad y urgencia que ameriten que dichas materias sean aprobadas a través de la aludida norma.
- Antes bien, sostiene que la negociación colectiva amerita un mayor tiempo de debate con la participación de los representantes de los gremios sindicales del Estado, en el marco del proceso de aprobación de leyes por el legislador democrático.
- Asimismo, el recurrente afirma que tampoco se habría cumplido con el principio de especialidad al que están sujetos los decretos de urgencia, dado que su contenido se debe ocupar de materias netamente económicas y financieras. En ese



sentido, el demandante considera que se incurre en un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del principio de competencia, al haberse emitido una norma con un contenido que no es propio de un decreto de urgencia, en el contexto de disolución del órgano competente.

- En cuanto a los vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el Colegio recurrente sostiene que los artículos impugnados vulneran el artículo 28, numerales 1 y 2 de la Constitución Política del Perú, los Convenios 98 y 151 de la OIT, el Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y el Decreto Legislativo 1071, Ley General del Arbitraje.
- En primer lugar, el recurrente solicita que los artículos 5, numerales 1, 3 y 5, y 6, referidos a la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) en la aprobación de los pliegos de reclamos, sean declarados inconstitucionales, toda vez que los sindicatos de las entidades públicas estarían sujetos a que sus pliegos sean aprobados en primera instancia por el Informe Económico Financiero (en adelante IEF) del MEF, condicionando la continuación de la negociación colectiva. Ello vulneraría los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a la sindicalización.
- A su vez, indica que el MEF no es el órgano indicado para emitir el límite máximo pecuniario en los pliegos de reclamos, puesto que es una entidad del Estado y, por lo tanto, del mismo sector del empleador. Con ello se obstaculiza, según refiere, la satisfacción de las necesidades públicas a través de conductas objetivas que permitan la prestación del servicio de manera eficaz y continua para la colectividad, así como la transparencia en el ejercicio de la función pública.
- En ese sentido, el recurrente sostiene que se afecta la independencia funcional del MEF porque al establecer la norma que dicho ministerio se encarga de la emisión del IEF, entonces este podría impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes e, incluso, perjudicar los intereses generales.
- En la misma línea, el demandante argumenta que los artículos que promueven la participación del MEF como órgano de control previo en la negociación colectiva atentan contra el principio del debido proceso. Además, señala que no puede condicionarse la admisibilidad del pliego de reclamos que presenten los sindicatos, puesto que, si este es desestimado por el MEF, se estaría coartando la libertad sindical.



- Por otra parte, el colegio recurrente manifiesta que el máximo intérprete de la Constitución reconoce que una de las principales actividades de un sindicato es la negociación colectiva, por lo que ponerle trabas a su ejercicio es desalentar a la sindicalización.
- Asimismo, sostiene que la negociación colectiva debe ser garantizada y promovida por el Estado. Ello se desprende de los artículos 28 y 42 de la Constitución Política, del artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y del artículo 7 del Convenio 151 de la OIT. Precisamente, el recurrente menciona que, según dicho artículo, los Estado miembros deben adoptar:

medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

- El demandante agrega que la negociación colectiva es el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral. En ese sentido, indica que, dentro del respeto del orden público constitucional, la Constitución impone al Estado el deber de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
- Es en ese sentido, señala, que el decreto cuestionado contradice con los artículos 28 y 42 de la Constitución, interpretados de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en particular, con lo dispuesto en los Convenios de la OIT 98, sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, y 151 sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, olvidando que la negociación colectiva es aquel proceso de diálogo realizado entre organizaciones que representan los intereses de los sectores involucrados en una relación de trabajo.
- Ahora bien, respecto a la presentación anual del pliego de reclamos, el recurrente sostiene que lo establecido en el artículo 5.2 del decreto cuestionado, que regula dicha presentación cada dos años, debe ser declarado inconstitucional por contravenir un derecho adquirido, según lo dispuesto en el Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y la costumbre laboral, lo que no puede ser afectado por normas que se dicten posteriormente.



- Además, el recurrente alega que la costumbre como fuente del derecho laboral en el Perú es particular, dado que, si un empleador otorga un beneficio durante dos años consecutivos, se considera una costumbre ya creada, cuyo cumplimiento le resulta obligatorio.
- Sobre la alega inconstitucionalidad del artículo 6.4 del decreto cuestionado, referido a la autonomía de los árbitros y los efectos del laudo, el colegio demandante indica que dicho artículo es inconstitucional, por cuanto se estaría amenazando con iniciar un proceso penal si el convenio colectivo o el laudo arbitral contradice lo establecido en el Informe del MEF, además de la expulsión del Registro de SERVIR, según lo establecido en el artículo 7.2.3, a pesar de que en la etapa de actuación de medios probatorios se pueda contar con un peritaje económico que contradiga técnicamente el informe del MEF, lo que limita la actuación de la justicia arbitral.
- Adicionalmente, el recurrente solicita que la Primera Disposición Complementaria Transitoria, sobre la vigencia de los convenios colectivos, sea declarada inconstitucional, dado que mediante aquella el MEF puede suspender los convenios colectivos y laudos firmes que hayan obtenido la calidad de cosa juzgada, vulnerando directamente el Decreto Legislativo 1071, Ley de Arbitraje, cuyo artículo 59 establece los efectos del laudo, el mismo que es definitivo, inapelable y de obligatorio cumplimiento desde su notificación a las partes.
- Asimismo, el colegio demandante sostiene que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria, referida a la elección de los árbitros, es inconstitucional en tanto delega en SERVIR la designación del presidente del Tribunal Arbitral, en los procesos arbitrales en que los árbitros estén pendientes de instalarse, vulnerándose de tal modo, el derecho de los co-árbitros de designar al presidente del Tribunal Arbitral reconocido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley Servir aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM.
- A su vez, el recurrente afirma que la forma y el modo de cómo debe designarse al presidente del Tribunal Arbitral, en caso de que las partes no se pongan de acuerdo en su designación, o el modo en como deberá conformarse el consejo especial y todo lo relacionado con su composición, son aspectos ajenos a la materia que debe contener un decreto de urgencia.



- Por todo lo expuesto, el colegio recurrente solicita a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia 014-2020 en su totalidad, o en su defecto, la inconstitucionalidad de los artículos señalados.

## B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El Poder Ejecutivo manifiesta que el decreto de urgencia impugnado no debe ser analizado bajo el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, sino a partir de lo dispuesto en el artículo 135 de dicha Norma Fundamental. Por ello, alega que los criterios de materia regulada, excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad, desarrollados por el Tribunal Constitucional para el primer supuesto, no pueden ser aplicados de forma automática al segundo, pues se trata de situaciones completamente diferentes.
- Alega que, en el presente caso, la norma impugnada ha sido expedida en el marco de lo establecido por el artículo 135 de la Constitución, durante el período de interregno parlamentario producido como consecuencia de la disolución del Congreso de la República ocurrida el 30 de setiembre de 2019.
- Por otro lado, sostiene que el límite presupuestario de la negociación colectiva no significa que el derecho no pueda ejercerse. Tampoco impide que se puedan discutir o negociar beneficios económicos respetando el límite constitucional del presupuesto equitativo y equilibrado. Alega que la capacidad de negociar se ve razonablemente restringida sobre la base de un documento objetivo y público: el presupuesto.
- Refiere que, siendo el equilibrio presupuestal un límite con sustento constitucional al ejercicio del derecho a la negociación colectiva, resulta indispensable que los trabajadores cuenten con la información necesaria para garantizar que su pliego de reclamos sea viable.
- Alega que ellos deben conocer el tope máximo a sus demandas que le permite el presupuesto de una entidad, antes de iniciar el proceso de negociación. En esa misma línea, el Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia, que la información presupuestaria permite a las partes entrar a negociar en igualdad de condiciones.



- Añade, además, que el Tribunal Constitucional ha precisado en que la intervención de una autoridad competente vinculada con las remuneraciones y condiciones laborales con impacto en el presupuesto público, no significa, en lo absoluto, que se afecte la autonomía de las partes para negociar.
- Por ello, para el Poder Ejecutivo, dado que hay una relación directa e intrínseca entre la negociación colectiva en materia de condiciones laborales económicas y el presupuesto público, el Ministerio de Economía y Finanzas tienen competencia para intervenir en la negociación colectiva.
- Alega que esta participación en el decreto de urgencia impugnado se concretiza a través de la elaboración de informes que den cuenta, por ejemplo, de la circunstancia específica en materia económica del país, de la necesidad de restringir el incremento de ingresos de los servidores públicos, o de limitar los montos.
- En ese sentido agrega que, conforme al numeral 17 del artículo 118 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República la administración de la hacienda pública, entendida ésta como la parte de la Economía que se ocupa del estudio de la actividad financiera del sector público; es decir del conjunto de las decisiones económicas que se manifiestan en la realización de ingresos y gastos públicos y la mutua relación entre ellos.
- Refieren que, por ello, resulta perfectamente compatible con la Constitución que el Ministerio de Economía y Finanzas intervenga en los procesos de negociación colectiva en los que esté de por medio la discusión sobre el incremento de ingresos o cualquier otra condición económica, pues se debe medir el impacto en el presupuesto público y evitar que se afecte el equilibrio presupuestal y la equitativa administración de los recursos públicos.
- Menciona que el límite máximo que determina el MEF a través del IEF responde directamente a lo señalado por el Tribunal Constitucional sobre los principios de equilibrio presupuestal y de uso equitativo de los recursos públicos, a fin de que se establezcan topes máximos para que las partes tengan conocimiento del límite para iniciar el procedimiento de negociación colectiva.
- Con relación al IEF, señala que este no es un informe que contenga una opinión. Se trata de un informe que analiza, sobre la base de los criterios y principios



presupuestales previamente descritos, la viabilidad de los pedidos contenidos en los pliegos de reclamo

- Señala que el numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 014-2020 establece que en dicho informe se valoriza el pliego de reclamos, la situación económica financiera del Sector Público, la situación concreta de la entidad o de la empresa pública, el máximo negociable y se establece las fuentes de donde provendrá el financiamiento.
- Además, sostiene que en el numeral 6.3 se prescribe que el informe debe contener información de situaciones excepcionales que puedan dar cuenta de la imposibilidad de usar recursos públicos para la mejora de condiciones laborales como desastres naturales, la caída de la economía, o cláusulas de excepción, entre otros. Este análisis es competencia, por la materia especializada y por las normas citadas, exclusiva del Poder Ejecutivo a través del MEF.
- Concluye a este respecto que el IEF se constituye en el instrumento que concretiza el límite constitucional del presupuesto público para el ejercicio de toda actividad, que es emitido en el marco de las competencias del MEF, y que se elabora sobre la base de información pública y oficial, por lo que las normas que se impugnan con relación al IEF del MEF no son inconstitucionales, al buscar garantizar la vigencia de principios y reglas presupuestales que se aplican al procedimiento de negociación colectiva en el Sector Público.
- Sostiene además que la norma impugnada se orienta a analizar si hay disponibilidad presupuestaria para cumplir con los convenios y/o laudos, a fin de hacer frente, a su criterio, a dos situaciones igualmente graves:
  - i) La ineficacia de estos, y su incidencia en los derechos de los trabajadores, que se generan expectativas que no pueden satisfacerse, lo que coloca en riesgo las condiciones laborales; y
  - ii) la afectación de los principios de equilibrio presupuestal y de uso equitativo de los recursos públicos, lo que pone en riesgo la viabilidad presupuestaria de las entidades y empresas públicas.
- Por ello indica que el análisis sobre la viabilidad de cumplir con los convenios colectivos coadyuva al efectivo goce de los beneficios que se otorgan a través de los mismos, así como permite ordenar la planilla de cada entidad estatal, por lo



que su constitucionalidad reside en atender un problema que involucra bienes constitucionales.

- Respecto a los cuestionamientos de los efectos de los laudos, la autonomía de los árbitros y la elección del presidente del Tribunal Arbitral, sostiene que, que la actuación de los árbitros no se ve limitada debido a que el IEF contiene los límites máximos que el presupuesto le permite, y este, como lo ha señalado el Tribunal es un límite constitucional que debe contemplarse en la regulación de la negociación colectiva en el Sector Público.
- Finalmente, alega que la independencia que le asiste a los árbitros no los habilita a desconocer el análisis técnico sobre la viabilidad presupuestaria del pliego de reclamos que realiza el sector competente, con información técnica, pública y oficial, pues afectaría las competencias que sobre el presupuesto tiene el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, debe advertirse que las normas impugnadas no vulneran la independencia de los árbitros.
- Por tales consideraciones solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos.

## C. INTERVENCIONES

### C-1. TERCEROS

El Tribunal Constitucional incorporó como terceros a las siguientes entidades:

#### a) **Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud – (SINESS):**

- Con fecha 30 de septiembre de 2020, el Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud-SINESSS presenta un escrito, a través del cual solicita intervenir en el presente proceso de inconstitucionalidad que se sigue contra el Decreto de Urgencia 014-2020, en calidad de tercero.
- Posteriormente, con fecha 26 de octubre de 2020, el Tribunal Constitucional admitió su incorporación como tercero, en tanto dicha organización sindical agrupa a un colectivo considerable de trabajadores que prestan servicios para el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y cuyo ámbito de actividades se encuentra relacionado con la controversia del presente proceso.



- Entre las razones que fundamentan la intervención de esta organización sindical como tercero, este Sindicato sostiene que la participación del MEF obstruye con barreras burocráticas la realización del arbitraje, toda vez que esta entidad del Estado deberá emitir previamente un Informe Económico Financiero, el mismo que condicionará el contenido de las negociaciones colectivas que se planteen.
- De ese modo, el tercero admitido, considera que el Estado estaría actuando como juez y parte en el proceso de las negociaciones colectivas, toda vez que la viabilidad de los pliegos de reclamos, como la negociación colectiva, dependerá del informe que el Ministerio de Economía y Finanzas emita.
- Asimismo, este Sindicato argumenta que el IEF que el MEF debe emitir para la viabilidad presupuestaria de los pliegos de reclamos impide que en las mesas de las negociaciones se debatan temas económicos.
- Al respecto, esta organización sindical indica que el MEF no es el indicado para emitir el límite máximo pecuniario en los pliegos de reclamos, ya que forma parte del mismo sector del empleador, esto es, del Estado, lo que conlleva a la vulneración del principio constitucional de la función pública, que es fundamental para lograr la satisfacción de las necesidades públicas a través de conductas objetivas que permitan la prestación del servicio de manera eficaz y continua para la colectividad.
- Además, añade que el Estado estaría actuando como juez y parte, toda vez que será este el que designará al árbitro, quien no podrá actuar con neutralidad por encontrarse condicionado al artículo 7.2, numeral 3 del Decreto cuestionado, esto es, que no puede contradecir el informe del MEF.
- Por otro lado, esta organización sindical considera que este decreto cuestionado carece de un contenido que no es propio de un decreto de urgencia, toda vez que su contenido no requería ser legislado de manera urgente ni necesaria, en tanto que la negociación colectiva es un tema que amerita mayor tiempo de debate y la participación de los representantes de los gremios sindicales del Estado.
- A su vez, indica que este contenido, además de no requerir una urgente ni necesaria legislación, tampoco cumple con la exigencia del principio de especialidad al que está sujeto todo decreto de urgencia, esto es, que su contenido debe responder únicamente a abordar materias económicas y financiera.



- De otro lado, esta organización sostiene que la Constitución reconoce como una de las principales actividades de un sindicato, a la negociación colectiva. Por ello, obstaculizar la negociación colectiva desalienta la sindicalización.
- En la misma línea, advierte que no debe perderse de vista el criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0008-2005-PI/TC, fundamento 52, en el que reconoció que las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, cuya obligación constitución recae en el Estado, el mismo que deberá privilegiar y fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
- Por otra parte, sobre la presentación anual del pliego de reclamos, el sindicato recurrente sostiene que el artículo 5.2 del decreto cuestionado es inconstitucional por establecer que los pliegos de reclamos se presentan cada dos años, entre el 1 y el 30 de junio, no pudiendo presentarse en el año anterior a las elecciones que correspondan.
- Sobre el particular, manifiestan que dicha regulación afecta un derecho adquirido que no puede ser afectado por normas posteriores que se emitan. En ese sentido, argumentan que en nuestro país si un empleador otorga un beneficio durante dos años consecutivos, el mismo se considera como una costumbre creada, cuyo cumplimiento resulta obligatorio.

**b) Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú-(FENAOMP)**

- Con fecha 03 de noviembre de 2020, la Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú solicita ser incorporado en calidad de tercero al proceso de inconstitucionalidad que se sigue contra el Decreto de Urgencia 014-2020.
- Dicha federación nacional alega que mediante el decreto de Urgencia 014-2020 se elimina el diálogo entre los gobiernos locales y las organizaciones de los trabajadores. Esto sería así en tanto que, según señalan, el Ministerio de Economía y Finanzas será quien disponga unilateralmente y sin consulta previa, el nivel de las remuneraciones y condiciones de trabajo.
- Además, indica que mediante la norma cuestionada, las organizaciones sindicales solo podrán negociar una sola vez cada siete años, en lugar de hacerlo anualmente como se ha venido realizando y que dichos acuerdos solo podrán convenir con



aquello que el Ministerio de Economía y Finanzas disponga mediante su Dictamen Económico Laboral, cuyo carácter es obligatorio y bajo sanción de nulidad.

- De ese modo, afirma que el decreto cuestionado lesiona gravemente los derechos fundamentales a la libertad sindical y a la negociación colectiva, reconocidos en nuestra Constitución Política del Perú y en los Convenios de la OIT relativos a dichas materias.
- Específicamente, la federación recurrente sostiene que los artículos 3, numeral 2, y 4 lesionan gravemente el derecho de negociación colectiva y el derecho a la libertad sindical, dado que mediante aquellos artículos se establecen niveles de negociación en forma excesivamente reglamentaria y se dispone la posibilidad de establecerse mesas especiales mediante un reglamento que será emitido por el Poder Ejecutivo, imposibilitado a que las partes involucradas puedan conocer el contenido de dichas normas e impidiendo que se pueda negociar sobre ellos.
- A su vez, señala que mediante los artículos 5, numeral 3, y 6, el gobierno decidirá unilateralmente el contenido del convenio a través del Informe Económico Financiero que será expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas previo al inicio de la negociación, cuyo cumplimiento es de obligatorio cumplimiento. En ese sentido, indican que las partes no podrán pactar nada diferente a lo señalado en el informe, bajo sanción de nulidad.
- Por otro lado, alega que mediante los numerales 2 y 4 del artículo 5 se establece que la duración mínima del convenio es de 2 años, no pudiendo las partes negociar sobre una duración menor. Al respecto, afirman que, en muchas ocasiones, estas organizaciones sindicales con los gobiernos locales han convenido por mutuo acuerdo plazos menores a los dos años. Asimismo, señalan que estas disposiciones contenidas en el decreto cuestionado prohíben llevar a cabo negociaciones un año anterior a las elecciones generales, regionales y municipales, impidiéndose de este modo negociar dos veces en un periodo constitucional de gobierno de cinco años
- Por su parte, señala que la Tercera Disposición Complementaria Transitoria establece la prohibición de presentar pliegos de reclamos y de negociar colectivamente si la organización sindical tiene pactada alguna condición económica o ha iniciado una negociación que incluyó una condición económica durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019. En otras palabras, todas aquellas bases que tuvieron algún tipo de acuerdo sobre condiciones económicas en aquellos



cuatro años están imposibilitados de iniciar una negociación colectiva en el presente año 2020.

- Respecto a la alegada inconstitucionalidad del artículo 5, numeral 4, el recurrente manifiesta que mediante ella se dispone el carácter no acumulativo del convenio colectivo. Es decir, indican que a la terminación de los dos años de duración establecida, se tendrá que negociar nuevamente todo el contenido del convenio, a pesar de contar con un acuerdo sobre los derechos y beneficios pactados.
- A su vez, la federación recurrente sostiene que mediante la Primera Disposición Complementaria Transitoria se dispone la posibilidad de la revisión de los convenios colectivos anteriores ya pactados, a través de una solicitud presentada por la entidad del Estado al Ministerio de Economía y Finanzas, cuya finalidad es que se inaplique en forma total o parcial y de manera temporal los acuerdos arribados, con lo cual se introduce un gran factor de incertidumbre, por cuanto con ello se restaría efectividad a todos los convenios colectivos vigentes que se encuentran suscritos con municipalidades y gobiernos locales.
- Adicionalmente, afirma que los artículos 6, numeral 4, 7.2, numeral 3 y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria vulneran la independencia de la jurisdicción arbitral al disponerse que cuando el árbitro incumple lo establecido en el IEF, previo procedimiento sancionador a cargo de SERVIR, será excluido del Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas, sin poder ser designado en posteriores arbitrajes.
- Finalmente, señala que la Segunda Disposición Complementaria Final es inconstitucional por disponer que órganos que representan a una de las partes en la negociación colectiva, tales como SERVIR y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, tengan la facultad de interpretar las disposiciones del Decreto de Urgencia 014-2020 y de su reglamento que se expida en el futuro.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. En el presente caso, la parte demandante cuestiona la totalidad del Decreto de Urgencia 014-2020 por haber incurrido en un presunto vicio de incompetencia. Asimismo, impugna concretamente los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 6, 7.2.3 así



como la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto de Urgencia 014-2020 por vulnerar supuestamente los incisos 1 y 2 del artículo 28 de la Constitución, los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de negociación colectiva y sindicalización, expresados en los Convenios 98 y 151 de la OIT así como el principio de independencia arbitral.

2. A mayor abundamiento, las disposiciones específicamente impugnadas establecen lo siguiente:

**Artículo 5. Reglas generales para la negociación colectiva de las entidades del Sector Público**

5.1. La representación de las/os servidoras/es públicas/os y de las/os trabajadoras/es de empresas públicas presenta ante su entidad o empresa pública, según corresponda, un solo pliego de reclamos de acuerdo al nivel de negociación y según lo establecido en el Reglamento, para que lo remita a SERVIR y *este lo remita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de que este emita el respectivo Informe Económico Financiero, al que hace referencia el artículo 6 del presente Decreto de Urgencia.*

5.2. *Los pliegos de reclamos se presentan cada dos (2) años, entre el 1 y el 30 de junio. No pueden presentarse en el año anterior a las elecciones que correspondan.*

5.3. *En los supuestos mencionados en los numerales 1 y 2 precedentes, no se puede superar el límite máximo determinado en el Informe Económico Financiero al que hace referencia el artículo 6 del presente Decreto de Urgencia.*

5.5. *En el caso de empresas públicas y de ESSALUD, el convenio colectivo debe ser aprobado por su respectivo Directorio, teniendo en cuenta el Informe Económico Financiero emitido por el MEF, así como las disposiciones dictadas por FONAFE o quien haga sus veces y las que se desarrollen en el Reglamento de la presente norma.*

(...).

**Artículo 6. Informe Económico Financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas**

6.1 *Corresponde al MEF emitir un Informe Económico Financiero a partir del cual inician las reuniones entre las partes, siempre que se cumpla con lo señalado en el numeral 5.1 del artículo 5 del presente Decreto de Urgencia.*

6.2 *El Informe Económico Financiero contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la*



*situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el máximo negociable, conforme a lo que se desarrolle en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada.*

*6.3 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:*

*1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.*

*2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.*

*3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.*

*6.4 Si el convenio colectivo o el laudo arbitral contraviene lo establecido en el Informe Económico Financiero, se configura causal de nulidad del respectivo convenio colectivo o el laudo arbitral y, para dicho efecto, el Procurador Público correspondiente o quien haga sus veces, es competente para impugnar el convenio colectivo o el laudo arbitral, según corresponda, sin perjuicio del inicio de las acciones civiles y penales correspondientes, independientemente de las acciones administrativas, contra los que resulten responsables. El plazo de impugnación se contabiliza a partir de la fecha de publicación del convenio colectivo o del laudo arbitral en el Registro al que se refiere el artículo 8 del presente Decreto de Urgencia.*

*6.5 Para el caso de las entidades del Sector Público, según corresponda, es requisito indispensable para la emisión del Informe Económico Financiero, que las/os servidoras/es públicas/os y las/os trabajadoras/es de empresas públicas, y sus ingresos se encuentren previa y debidamente registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1442 y el Decreto de Urgencia N° 038-2019, bajo responsabilidad. Para tal efecto, las entidades deben mantener actualizada la información antes mencionada.*



**Artículo 7. Disposiciones sobre arbitraje de índole laboral**

(...) 7.2.3. *Cuando el árbitro incumple lo establecido en el Informe Económico Financiero, previo procedimiento sancionador a cargo de SERVIR, es excluido del Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas para entidades y empresas del Sector Público, no pudiendo ser designado en nuevos arbitrajes de índole laboral en el ámbito del Sector Público, siendo excluido además de aquellos en los que haya sido designado.*

(...).

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**PRIMERA. Vigencia de los convenios colectivos**

*Todos los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales anteriores a la vigencia del presente Decreto de Urgencia, siempre y cuando hayan quedado firmes o, habiendo sido judicializados, cuenten con calidad de cosa juzgada, son registrados en el AIRHSP en tanto cuenten con disponibilidad presupuestaria, según corresponda.*

*En el caso que los convenios colectivos o laudos arbitrales afecten la disponibilidad presupuestaria de la entidad del Sector Público o en los supuestos previstos en el numeral 6.3 del artículo 6 del presente Decreto de Urgencia, el titular de la entidad solicita al MEF un Informe Económico Financiero con la finalidad de iniciar una revisión del convenio colectivo o laudo arbitral, a fin de que el mismo se inaplique total o parcialmente de manera temporal, conforme a lo establecido en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia.*

**SEGUNDA. Tratamiento de negociación colectiva en curso**

(...) *En el caso de procesos arbitrales en que los árbitros no se hayan puesto de acuerdo en la elección del presidente del tribunal arbitral o que dicho tribunal esté pendiente de instalarse, corresponde a SERVIR designar al presidente del tribunal arbitral, bajo sanción de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo y del laudo arbitral correspondiente.*

3. Este Tribunal advierte que en las impugnaciones a los artículos citados pueden ser reconducidas a los siguientes cuestionamientos:
  - i) Sobre la competencia del Poder Ejecutivo para regular a través del decreto de urgencia la negociación colectiva en el sector público;
  - ii) Sobre la presunta vulneración del derecho a la negociación colectiva y sindicalización;
  - iii) Sobre la presunta afectación del principio de independencia arbitral;



- iv) Sobre la vigencia de los convenios colectivos

**§2. SOBRE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA REGULAR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE UN DECRETO DE URGENCIA**

4. Con relación a este primer extremo de la demanda, cabe tener presente que el artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa puede ser:
- (i) Directa o indirecta;
  - (ii) Total, o parcial; y,
  - (iii) Por la forma o por el fondo.
5. Asimismo, este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una norma puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos (Sentencia 0020-2005-PI/TC, y acumulados, fundamento 22):
- a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
  - b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
  - c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
6. Indicado lo anterior, este Tribunal advierte que el caso de autos se relaciona con el supuesto c) mencionado *supra*. En efecto, el demandante alega que el contenido normativo del decreto de urgencia impugnado incluye materias cuya regulación no puede ser expedida a través de este tipo de norma, según la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal. En ese sentido, sostiene que el decreto cuestionado ha incurrido en un vicio de incompetencia, vulnerando así la Norma Fundamental, en la medida que el Poder Ejecutivo carece de competencia para regular la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública
7. A mayor abundamiento, el demandante sostiene que la norma impugnada solo puede regular materias económico-financieras, de forma excepcional, necesaria, transitoria y general. Así pues, según indica, la regulación de la negociación



colectiva no se ajusta a dichos requisitos.

8. La materia constitucionalmente relevante que nos ocupa implica responder a la pregunta de si las materias establecidas en el decreto de urgencia impugnado podían ser válidamente reguladas por este tipo de norma que expide el Poder Ejecutivo.
9. Para ello, este Tribunal estima pertinente mencionar que el orden constitucional establecido por la Norma Fundamental de 1993 ha previsto un conjunto de requisitos respecto a la expedición de los decretos de urgencia, lo que ha sido objeto de pronunciamiento por este Tribunal en variada jurisprudencia.
10. Asimismo, es necesario distinguir entre los decretos de urgencia **ordinarios**, cuya base normativa se desprende principalmente del artículo 118 inciso 19 de la Constitución, de aquellos **extraordinarios** que son expedidos al amparo del artículo 135 de dicha Norma Fundamental, como se indicará a continuación.

## 2.1. Decretos de urgencia ordinarios

11. Este Tribunal ha sostenido reiteradamente que los decretos de urgencia son normas con rango de ley cuya legitimidad constitucional depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su expedición.
12. Así pues, los decretos de urgencia deben cumplir con requisitos formales y sustanciales. Los primeros son previos como posteriores a su promulgación en tanto que el cumplimiento de los segundos involucra la verificación de criterios endógenos y exógenos.
13. En cuanto a los requisitos formales, estos son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.



14. En lo que respecta a los criterios sustanciales, estos implican la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, esto es, de la materia que regula el decreto y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado.
15. En cuanto a lo primero, el propio inciso 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre “materia económica y financiera”, lo que de acuerdo al principio de separación de poderes implica que dicha materia sea el contenido específico de la disposición,
16. Como se ha reiterado en diversas ocasiones, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico. Sin embargo, corresponde distinguir entre los medios o mecanismos de la norma que integran su contenido de los fines que la inspiran. De esta manera, la concreta regulación o estado de cosas que persigue la norma debe ser de naturaleza económica, financiera, incidir directamente en el mercado, entre otros supuestos análogos, etc.
17. Asimismo, la expedición de un decreto de urgencia debe respetar los límites constitucionales impuestos a este respecto. Tal es el caso del límite explícito recaído sobre la materia tributaria, proscrita de ser regulada a través de un decreto de urgencia según lo establecido en el párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución.
18. Por otro lado, este Tribunal, en la Sentencia 008-2003-PI/TC, también se ha pronunciado sobre las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, justifican su expedición. En ese sentido, con base en la interpretación sistemática de las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución y del inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso, este Tribunal ha establecido que los criterios sustanciales exógenos que deben justificar la expedición de los decretos de urgencia son:
  - a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC 29/1982, fundamento 3).
  - b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes



(iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

c) **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

d) **Generalidad:** El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Sentencia 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, fundamento 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

e) **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC 29/1982, FJ 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada (Sentencia 008-2003-PI/TC, fundamento 60).

19. Sin embargo, estas exigencias que deben ser las que debe observar el Poder Ejecutivo al momento de expedir decretos de urgencia, se modulan en cuando se trata de expedir normas bajo el supuesto previsto en el artículo 135 de la Constitución.

## 2.2. Decretos de urgencia extraordinarios

20. La otra clase de decretos de urgencia previstos en la Constitución son los decretos de urgencia extraordinarios que expide el Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la República ha sido disuelto por la causal prevista en el artículo 134 de la Constitución.



21. En ese sentido, el artículo 135 establece que:

Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

22. Como puede advertirse, ante la disolución del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo expide normas con rango de ley a través de los decretos de urgencia. En ese sentido, no se trata del mismo escenario ordinario en el cual se emiten los decretos de urgencia según el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución.

23. Siendo un escenario excepcional, sería irrazonable que las exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al emitir los decretos de urgencia durante dicho interregno sean las mismas que cuando dicha situación no se configura.

24. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia durante el interregno, lo que a su vez es objeto de control por el Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución.

25. Ahora bien, en cuanto a la negociación colectiva, este Tribunal en la Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados estableció que correspondía:

(...)

1. Declarar **INCONSTITUCIONAL** la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenida en las disposiciones impugnadas; en consecuencia, **FUNDADAS EN PARTE**, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013; por tanto, se declara:
  - a) **INCONSTITUCIONALES** las expresiones "[...] beneficios de toda índole [...]" y "[...] mecanismo [...]", en la medida en que no se puede prohibir de o absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva a Administración Pública que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos; y, b) **INCONSTITUCIONAL**, por conexión, y por reflejar una situación de hecho inconstitucional, la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales contenida en los artículos 6 de la Ley 30114, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y 6 de la Ley 30182, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.
2. **EXHORTAR** al Congreso de la República a que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la



negociación colectiva acotada, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la *vacatio sententiae* del punto resolutivo número 1 de esta sentencia.

26. No obstante, años después, al expedirse la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, este Tribunal dispuso en la parte resolutive de dicha sentencia lo siguiente:

(...)

4. **REITERAR** la exhortación al Congreso de la República en la sentencia de inconstitucionalidad de fecha 3 de setiembre de 2015 (Expedientes 3-2013-PI; 04-2013-PI; 23-2013-PI-acumulados) para que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 157 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la *vacatio sententiae* del punto resolutivo 1.b al 1.i y el punto resolutivo 2 de esta sentencia.

27. Sin embargo, dicha regulación no fue expedida por el Congreso de la República dentro del plazo previsto por este Tribunal. Posteriormente, dicho Congreso fue disuelto el 30 de setiembre de 2019.

28. Este Tribunal Constitucional considera que, durante el período de disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia y, en consecuencia, la negociación colectiva no constituye una materia manifiestamente vedada a la regulación que, través de este tipo de norma legal, se pueda expedir durante dicho interregno.

29. Por la razón expuesta corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

30. Más allá de ello, aun cuando dicha regulación a través de un decreto de urgencia extraordinario se encuentre dentro de lo constitucionalmente posible, ello no niega, bajo ningún sentido, que tales disposiciones están sujetas a controles, de conformidad con la Constitución, según lo mencionado *supra*. Asimismo, según el artículo 118 inciso 19 *in fine* de la Constitución, que a igual razón resulta aplicable para los decretos de urgencia extraordinarios, el Congreso puede modificarlos o derogarlos.

31. Con relación a esto último, debe recordarse que el Tribunal ha indicado que la legislación en materia de negociación colectiva debe ser integral y, en ese sentido, incluir todos los aspectos relacionados con aquella en el ámbito de la administración pública como:



la información mínima que deben poseer los trabajadores para iniciar un proceso negocial; el procedimiento mismo de la negociación colectiva; la autoridad pública competente para intervenir en el proceso negocial además de las partes; el límite de los incrementos remunerativos, puede ser limitada, entre otros aspectos, de modo tal que sea compatible con la capacidad presupuestaria estatal; las circunstancias excepcionales en las cuales el proceso de negociación colectiva puede ser limitada, entre otros aspectos (Sentencia 025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 73).

32. En todo caso, toda regulación en materia de negociación colectiva en el sector público deberá regirse por el orden constitucional, los respectivos convenios, principios y recomendaciones de la OIT, el desarrollo histórico de las relaciones laborales en el Perú, la consideración del derecho comparado pertinente o que corresponda y, en todo caso, deberá expresar el diálogo social que debe estar a la base de su plasmación y desarrollo jurídicos.

### **§3. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y A LA SINDICALIZACIÓN**

33. El demandante alega también que los artículos 5 y 6 del decreto de urgencia impugnado vulneran los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a la sindicalización en la medida que condicionan la aceptación del pliego de reclamos a lo dispuesto en el IEF del MEF. Asimismo, en el caso específico del artículo 5.2, el recurrente alega que este artículo contraviene un derecho reconocido en la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo y en la costumbre laboral al establecer que la presentación del pliego de reclamos no es anual, sino cada dos años.
34. Este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha establecido que la negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un conjunto de facultades, a través de las que pueden regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral; así pues, el empleador y las organizaciones o los representantes de los trabajadores cuando aquellas no existan, están facultados para realizar un proceso de diálogo encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 147).
35. De igual modo, en la Sentencia 0003-2013-AI /TC y acumulados, este Tribunal manifestó que:

La negociación colectiva es el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral. En ese



sentido, dentro del respeto del orden público constitucional, la Constitución impone al Estado el deber de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Al lado de estas tareas de fomento y estímulo, al Estado también le corresponde la obligación constitucional de asegurar y garantizar que los convenios aprobados tengan "fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado (...)" (fundamento 54).

36. Al respecto, corresponde enfatizar la relación directa que existe entre el derecho a la negociación colectiva con el derecho a la sindicalización, como ha sostenido este Tribunal en su jurisprudencia. Así, cabe recordar que en la citada Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, este Tribunal ha sostenido que la negociación colectiva es una de las principales actividades de las organizaciones de los trabajadores (fundamento 144).
37. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de sindicalización implica el ejercicio de garantías que permitan un ejercicio real de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los intereses de los miembros (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 146).
38. Así, deben tutelarse aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamento 146, Sentencia 1469-2002-AA/TC, fundamento 5; Sentencia 5209-2011-AA, fundamento 6, entre otras).
39. De ahí que este derecho de sindicalización, reconocido por la Constitución, constituya el presupuesto material para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva (fundamento 52 de la STC 0008-2005-PI/TC; fundamento 1 de la Sentencia 0206-2005-PA/TC).
40. Sobre el particular, en la Sentencia 0261-2003-AA/TC, este Tribunal Constitucional ha manifestado que la Constitución encarga al Estado peruano:

(...) el fomento de la negociación colectiva y la promoción de formas de solución pacífica de los conflictos, lo que significa no sólo que éste debe garantizar el derecho a la negociación colectiva, sino también que debe promover su desarrollo". Es más, de modo específico, ha dicho que "el artículo 28 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que, si bien esta labor de fomento y promoción de la negociación colectiva, implica, entre otras acciones, que el Estado promueva las



condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, ante situaciones de diferenciación admisible, el Estado debe realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva, pudiendo otorgar determinado "plus de tutela" cuando ésta sea la única vía para hacer posible la negociación colectiva (fundamento 3).

41. Teniendo en consideración dicho marco jurídico-constitucional, este Tribunal advierte en primer lugar que la norma cuestionada otorga un rol relevante al IEF elaborado por el MEF durante todo el proceso de negociación colectiva. Así, el artículo 6.1 expresa que a partir de la emisión de dicho informe se inician las reuniones entre las partes. Dicho informe contiene los siguientes elementos:

6.2 El Informe Económico Financiero contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, así como el máximo negociable, conforme a lo que se desarrolle en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada.

42. Asimismo, la propia norma prevé que dicho IEF considere o prevea determinadas situaciones excepcionales:

6.3 El Informe Económico Financiero debe tener en cuenta la existencia de las siguientes situaciones excepcionales:

1. Si el año previo a que se realice la negociación colectiva, los ingresos del gobierno general, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), caen en más de 2.0 puntos del PBI respecto al año previo, según las estadísticas oficiales públicas.
2. Si se publica una ley que disponga la aplicación de las cláusulas de excepción, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este supuesto se aplica únicamente para el año que se publica dicha ley.
3. Si se presentan desastres naturales y antrópicos de gran magnitud que ameriten la priorización del uso de recursos en la atención de los mismos.

43. Ante ello, este Tribunal advierte que el rol desempeñado por el IEF durante el proceso de negociación colectiva es básicamente de índole técnico, que presenta



la información necesaria para las partes respecto a la disponibilidad presupuestaria con la que el Estado cuenta al momento de dicha negociación.

44. Por ello, desde esta perspectiva, este Tribunal no advierte que la expedición de un informe económico a cargo del MEF y su consideración por las partes durante el proceso de negociación colectiva sea *per se* inconstitucional.
45. No obstante, también es cierto que de acuerdo al artículo 6.2, dentro de los elementos establecidos en el IEF se encuentra el “máximo negociable, conforme a lo que se desarrolle en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada”.
46. A partir de lo anterior, este Tribunal estima pertinente reiterar que la interpretación armónica de las exigencias dimanantes del derecho fundamental a la negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestario ha sido realizada por este Tribunal en la Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados, en los siguientes términos:

(...) que en el ámbito del Derecho estatal, la negociación colectiva se lleva a cabo en un contexto en el que el Estado financia gastos de la Administración Pública, principalmente a través del pago de impuestos de sus ciudadanos y, por ello, el Estado tiene la obligación de velar por el interés general, de modo tal que los salarios de los trabajadores del Estado debe articularse con dicha finalidad u objetivo del modelo de Estado Social.

En cualquier caso, en situaciones de grave crisis o de emergencia, ninguna restricción en materia de salarios puede afectar el mínimo vital de cualquier individuo, ya que, por debajo de ese umbral, se habrá afectado el derecho a una vida digna y a la propia subsistencia.

Estos criterios pueden ser un elemento objetivo a partir del cual las partes de la negociación colectiva podrían arribar a un acuerdo relativo al incremento salarial de los trabajadores, sin que ello suponga la afectación del principio de equilibrio presupuestario o la estabilidad económica del Estado (Sentencia 0003-2013-PI/TC, fundamentos 76-78).

47. A mayor abundamiento, este Tribunal ha dispuesto en dicha sentencia lo siguiente:

(...) pueden imponerse restricciones de orden presupuestal a la negociación colectiva con los trabajadores del sector público y que el establecimiento de estos límites al poder de negociación colectiva (*collective bargaining*) puede encontrarse justificado y ser razonable atendiendo a situaciones de insuficiencia económica por las que atravesase el Estado. Sin embargo, incluso en casos como el mencionado, la prohibición de



negociación colectiva siempre debe estar sujeta a criterios de temporalidad. El Tribunal juzga que las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del período previsto por la ley restrictiva, son, en sí mismas, inconstitucionales.

(...)

En razón de esta premisa, el Comité de Libertad Sindical ha acotado que la prohibición o limitación de la negociación colectiva en materia de incrementos salariales, siendo una medida excepcional, debe limitarse a lo necesario y no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores, ya que una limitación permanente vulnera el Convenio 98 de la OIT (Comité de Libertad Sindical, recomendación en el Caso 2690, Trabajadores de SUNAT c/ Perú).

(...)

No obstante que tales limitaciones o prohibiciones excesivas en el tiempo se han declarado incompatibles con el Convenio 98 de la OIT, el Comité de Libertad Sindical ha expresado ser consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, y de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado (Caso 1617, Quejas contra el gobierno del Ecuador presentadas por la Confederación de Trabajadores de Ecuador). Por ello, ha señalado que la legislación que establece las restricciones debería dejar de tener efectos como máximo en las fechas estipuladas en la ley, o incluso antes, si mejora la situación financiera y económica (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1025) (Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados, fundamentos 83, 86 y 87).

48. Por lo expuesto, este Tribunal ha concluido que:

(...) una interpretación adecuada y razonable de los artículos 28, 42, 77 y 78 de la Constitución, así como de los Convenios 98 y 151 de la OIT, referidos a la negociación colectiva en la Administración Pública, confiere el derecho de los trabajadores o servidores públicos de discutir el incremento de las remuneraciones a través del mecanismo de la negociación colectiva, con respeto del principio de equilibrio y legalidad presupuestales (...) (Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 90).

49. Ahora bien, en relación al presente caso, del análisis de las disposiciones impugnadas del Decreto de Urgencia 0014-2020, relacionadas con el IEF que emite el MEF, especialmente, del artículo 6.2 de dicho decreto que se refiere al máximo negociable, se advierte que se trata de una regulación que lo configura como un instrumento técnico que da cuenta de las condiciones reales con las que cuenta el Estado para negociar con los trabajadores, de modo que su



**razonabilidad depende de su estrecha conexión con los principios constitucionales presupuestarios.**

50. Al respecto, corresponde recordar que en la Sentencia 0004-2004-CC/TC, este Tribunal indicó qué principios emanados de la Constitución regulan la actividad presupuestaria. Entre ellos, cabe tener en cuenta por su relación con la presente controversia a los siguientes:

- Principio de legalidad

Previsto en el artículo 78° de la Constitución, (...) establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

- Principio de justicia presupuestaria

Contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.

- Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

- Principio de anualidad

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. (...). Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

- Principio de programación

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional.



Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos (fundamento 9).

51. En ese sentido, resulta indispensable que en la elaboración de dicho instrumento técnico se advierta de forma clara, directa, cierta y fehaciente la aplicación a su mejor luz de los principios constitucionales presupuestarios, esto es, realizando sus fines sin sacrificar el contenido normativo de otros principios y derechos constitucionales.
52. Asimismo, puede sostenerse que el establecimiento del máximo negociable constituye una restricción legítima al ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, siempre que su consideración dentro de dicha negociación exprese o materialice las exigencias que se desprenden de los principios constitucionales presupuestales previamente mencionados, especialmente los de legalidad, justicia presupuestaria, equilibrio financiero, anualidad y programación, bajo una interpretación que optimice todos los demás principios, reglas y valores constitucionales involucrados.
53. Siendo ello así, este Tribunal considera que las disposiciones impugnadas relacionadas con la emisión del IEF a cargo del MEF, y en concreto, el establecimiento de un máximo negociable, resultan constitucionales en tanto el contenido resultante de tal informe económico oriente la negociación entre las partes, sin llegar a determinarla, obstaculizarla o impedirla.
54. Más allá de ello, este Tribunal reitera, como ha señalado en su jurisprudencia, que las restricciones al ejercicio del derecho a la negociación colectiva que se encuentren justificadas por ser razonables y proporcionadas en cada caso, según la verificación de la existencia de situaciones de insuficiencia económica por las que atraviese el Estado, están sujetas a criterios de temporalidad y que lo establecido finalmente en el reglamento correspondiente del decreto impugnado no puede transgredir ni desnaturalizar lo que este haya establecido, según el artículo 118 inciso 8 de la Constitución, ni contravenir las exigencias en materia de principios y derechos fundamentales reconocidos en la propia Norma Fundamental.
55. En todo caso, si el artículo 6.2 establece que dicho informe establecerá el máximo negociable, según el reglamento del decreto de urgencia impugnado, lo cierto es



que dicha disposición no puede ser interpretada en el sentido que la emisión del IEF a cargo del MEF implique una injerencia arbitraria en el contenido de lo que será negociado por las partes y/o, como ha sostenido este Tribunal, en anterior jurisprudencia, termine por desnaturalizar dicho contenido, “que supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros” (Sentencia 0003-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 82).

56. Por lo expuesto, este Tribunal considera que las disposiciones impugnadas relativas al IEF que emite el MEF no menoscaban el pleno ejercicio de este derecho fundamental siempre que su elaboración y el rol orientador que desempeñe durante el proceso de negociación se sujete en estricto a los principios, reglas y valores constitucionales involucrados y a la interpretación vinculante desarrollada por este Tribunal sobre el contenido y alcances del derecho fundamental a la negociación colectiva.
57. Por tales consideraciones corresponde desestimar la demanda en el presente extremo, siempre que las disposiciones impugnadas se interpreten de acuerdo a lo establecido *supra*.
58. En segundo lugar, la parte demandante sostiene que el artículo 5.2 contraviene un derecho reconocido en la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo y en la costumbre laboral, en la medida que establece que la presentación del pliego de reclamos se realizará cada dos años.
59. Al respecto, cabe recordar que de acuerdo al artículo 26.2 de la Constitución toda relación laboral debe respetar el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley.
60. Ahora bien, este Tribunal en la Sentencia 025-2013-PI/TC ha indicado que dicha protección se extiende solo “a los derechos reconocidos en la Constitución, la ley, e incluso, a los garantizados por los tratados sobre derechos humanos” y que “no cubre a los provenientes de la convención colectiva o la costumbre” (fundamento 88).
61. Asimismo, ha precisado que dicha protección:

solo tiene lugar respecto de normas laborales taxativas -aquellas normas que ordenan y disponen sin tomar en cuenta la voluntad de los sujetos de la relación laboral-, y no respecto de normas laborales dispositivas -que se



caracterizan por suplir o interpretar una voluntad no declarada o precisar y aclararla por defecto de manifestación- (STC 0025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 88 y STC 0008-2005-PI/TC, fundamento 28).

62. Siendo ello así, en la medida que lo cuestionado por los demandantes a este respecto no se enmarca en los supuestos descritos *supra*, no se advierte que la disposición cuestionada menoscabe de forma manifiesta la Constitución.

63. Por consiguiente, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

#### **§4. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA EN SEDE ARBITRAL**

64. El demandante alega que los incisos 1 y 2 del artículo 6, el numeral 3 del inciso 2 del artículo 7 así como el último párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del decreto de urgencia impugnado son inconstitucionales en la medida que:

- i) dicha regulación establece que se configura la nulidad del laudo cuando este es resuelto en contravención a dicho IEF;
- ii) tal regulación dispone la exclusión, previo procedimiento sancionador, de los árbitros que así resuelvan, del Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas para entidades y empresas del sector público; y, finalmente,
- iii) se habilita al Procurador Público correspondiente a impugnar el convenio colectivo o laudo arbitral, sin perjuicio de las acciones civiles, penales establecer eventuales sanciones para los que resuelvan en contravención al IEF
- iv) se dispone que SERVIR designe al Presidente del Tribunal Arbitral en caso los árbitros no se hayan puesto de acuerdo sobre su elección o cuando dicho tribunal esté pendiente de instalarse

65. Con base en lo anterior, este Tribunal advierte que tales cuestionamientos se encuentran relacionados con el contenido y alcances del principio de independencia en sede arbitral.



66. Al respecto, la Constitución en su artículo 139.2 reconoce que:

“Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional”

67. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que este principio debe ser entendido como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la ley (Sentencia 02851-2010-AA/TC, fundamento 11).

68. Así, se exige que se adopten medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños poderes públicos, privados o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial, a la hora de delimitar y resolver la controversia (Sentencia 02851-2010-AA/TC, fundamento 11; Sentencia 0023-2003-PI/TC, fundamentos 28, 29, 31 y 33).

69. De esta manera, en la línea de lo establecido por este Tribunal en la Sentencia 0023-2003-AI/TC y otros, la independencia debe percibirse como la ausencia de vínculos de sujeción política o económica o de procedencia jerárquica al interior de la organización que ejerce jurisdicción (fundamento 31).

70. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela* consignó que el principio de independencia judicial:

(...) constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales (...)<sup>1</sup>.

71. El deber del Estado de garantizar la independencia del órgano que resuelve controversias jurídicas o solo se deriva de la Constitución sino de los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Así, según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Norma Fundamental y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, las disposiciones

---

<sup>1</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 68.



constitucionales que reconocen derechos fundamentales se interpretan y aplican de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre las materias que hayan sido ratificadas por el Estado peruano.

72. En ese sentido, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

73. A mayor abundamiento, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 03361-2004-AA, que:

El derecho a la tutela procesal efectiva no sólo tiene un ámbito limitado de aplicación, que se reduce a sede judicial. Se emplea en todo procedimiento en el que una persona tiene derecho al respeto de resguardos mínimos para que la resolución final sea congruente con los hechos que la sustenten (fundamento 24).

74. Así pues, este Tribunal en la Sentencia 02386-2008-AA/TC ha indicado que tales garantías son exigibles también en sede arbitral por cuanto:

(...) el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, sobrepasa el ámbito judicial y se proyecta sobre todo órgano público o privado que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales. En ese sentido, el Tribunal ha expresado y reiterado que las exigencias de su respeto y protección deben observarse en todos los procesos o procedimientos en los que se diluciden los derechos e intereses de las personas, sean estas personas jurídicas de derecho privado, órganos y tribunales administrativos, Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Congreso de la República y también ante Tribunales Arbitrales, entre otros (fundamento 10).

75. En dicha línea, este Tribunal determinó en la Sentencia 01567-2006-AA que:

(...) en el marco de un proceso arbitral deben ser respetados los derechos fundamentales y las garantías procesales y sustanciales que componen el derecho al debido proceso. Del mismo modo, deben ser observados los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional; así como los precedentes vinculantes y las sentencias normativas que emita este Colegiado, dada su



condición de supremo intérprete de la Constitución (fundamento 13).

76. Además, este Tribunal, ha indicado en el caso de los procesos arbitrales que:

(...) sobre la teoría apariencia y su relación con el principio de imparcialidad, [este Tribunal] ha expuesto, siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que *“Un Tribunal no podría, sin embargo, contentarse con las conclusiones obtenidas desde una óptica puramente subjetiva; hay que tener igualmente en cuenta consideraciones de carácter funcional y orgánico (perspectiva objetiva). En esta materia, incluso las apariencias pueden revestir importancia (...) debe recusarse todo juicio del que se pueda legítimamente temer una falta de imparcialidad. Esto se deriva de la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables (...)”* (Caso De Cubber contra Bélgica, del 26 de octubre de 1984; Sentencia 0023-2003-AI/TC y Sentencia 0004-2006-PI/TC). Así, las garantías derivadas del derecho a ser juzgado por un juez arbitral imparcial son plenamente aplicables, incluso bajo la teoría de la apariencia, cuando el nombramiento de los miembros (alguno o algunos) del tribunal arbitral la efectúa una institución ajena a las partes del convenio que permite su constitución (Sentencia 2851-2010-PA/TC, fundamento 23; y Sentencia 6149-2006-AA/TC, fundamento 62).

77. Con base en lo anterior, este Tribunal advierte que el ejercicio de la función jurisdiccional en sede arbitral debe realizarse en el marco de las garantías que le asisten, como es el caso del principio de independencia.

78. Ahora bien, indicado lo anterior y teniendo en consideración lo indicado en la presente sentencia, en el sentido de que el IEF a cargo del MEF orienta la negociación colectiva, sin determinarla, menoscabarla o impedirla, no sería válidamente admisible una interpretación de las disposiciones impugnadas en el sentido de que el árbitro se encuentra vinculado en todos los casos a lo establecido en dicho informe, de forma tal que si no resuelve conforme al mismo, será objeto de procesos o procedimientos incoados con miras al establecimiento de sanciones de diversa naturaleza (penales, civiles, administrativas, etc.).

79. En ese sentido, dicho informe deberá ser tomado en cuenta por los árbitros siempre que sea una expresión clara y directa de los principios constitucionales presupuestales interpretados según lo establecido *supra*, esto es, sin vaciar de contenidos otros principios, reglas y valores constitucionales. En caso de no ser así, se deberá motivar debidamente las razones por la cuales se concluye que efectivamente dicho IEF no refleja de manera clara, cierta y directa tales principios.



80. Más allá de ello, lo cierto es que en todo proceso arbitral lo resuelto no puede desconocer lo establecido en la Norma Fundamental ni lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en su conjunto, siempre que sea conforme a la Constitución.
81. Al respecto, cabe recordar que este Tribunal ha sostenido en la Sentencia 0003-2013-PI/TC que la realización de los arbitrajes laborales:
- debe adecuarse al ordenamiento legal vigente, reiterando, de esa manera, el principio en virtud del cual todos están obligados a aplicar los mandatos de la ley que se derivan del artículo 103 de la Constitución. Y si se toma como punto de partida la distinción entre disposición y norma, también será posible entender la expresión 'legales' como 'normativas', para concluir así que los arbitrajes en materia laboral también se sujetan a las disposiciones normativas vigentes, entre las que naturalmente está la Constitución, y en ella las disposiciones referidas a la estabilidad presupuestaria (fundamento 104).
82. Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que los incisos 1 y 2 del artículo 6 y el numeral 3 del inciso 2 del artículo 7 del decreto de urgencia impugnado no vulneran la Constitución siempre que se considere que el árbitro debe tener en cuenta el informe económico financiero del MEF cuando este sea expresión clara, cierta y directa de los principios constitucionales presupuestales, sin menoscabar por ello los demás principios, reglas y valores que también protege la Constitución.
83. En suma, corresponde desestimar la demanda en los referidos extremos.
84. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que lo dispuesto en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria en el sentido de que corresponde a SERVIR la designación del Presidente del Tribunal Arbitral cuando los árbitros no se hayan puesto de acuerdo sobre dicha designación o cuando el Tribunal aún no se haya instalado, todo ello bajo sanción de nulidad de las actuaciones realizadas y del correspondiente laudo arbitral, no coadyuva a optimizar la garantía de dicha independencia, según lo establecido previamente.
85. En efecto, este Tribunal advierte que la decisión de SERVIR sobre la designación del Presidente del Tribunal Arbitral en los escenarios descritos contraviene el principio de independencia en la medida que conlleva a que sea una entidad ligada a unas de las partes la que finalmente decida sobre la designación del Presidente del Tribunal Arbitral, incluso la disposición cuestionada prevé como remedio la nulidad de todo lo actuado y del propio laudo, en caso de inobservancia de la aludida norma.



86. Por consiguiente, este Tribunal declara fundada este extremo de la demanda.

#### §5. SOBRE LA PRESUNTA AFECTACIÓN DE LA VIGENCIA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

87. La parte demandante sostiene además que la primera disposición complementaria transitoria de la norma impugnada contraviene lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto Legislativo 1071 según el cual:

1. Todo laudo es definitivo, inapelable y de obligatorio cumplimiento desde su notificación a las partes.

2. El laudo produce efectos de cosa juzgada.

(...)

88. Al respecto, corresponde precisar que según la disposición impugnada los acuerdos por convenios colectivos o laudos arbitrales anteriores a la entrada en vigencia de dicho decreto se registran en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) en caso hayan quedado firmes o cuando cuenten con calidad de cosa juzgada, al haber sido judicializados, para lo cual deberán contar con disponibilidad presupuestaria.

89. En caso contrario, corresponderá que el titular de la entidad correspondiente solicite al MEF un IEF para revisar el convenio colectivo o laudo, con miras a su inaplicación total o parcial temporalmente, según lo establecido en el reglamento correspondiente.

90. Al respecto, cabe recordar que este Tribunal ha sostenido en la Sentencia 1064-2013-AA/TC sobre la firmeza del laudo lo siguiente:

(...) Es pues a partir de este momento que el laudo no solo ha resuelto definitivamente la controversia, sino que lo ha hecho firmemente, no pudiendo volverse a plantearse el conflicto ni ante un juez ni ante otro árbitro. Por lo tanto, el laudo tiene efecto tanto de cosa juzgada formal (lo que garantiza la inatacabilidad judicial del laudo), como de cosa juzgada material (lo que garantiza que no podrá dictarse un nuevo laudo o sentencia sobre lo que ha sido objeto del arbitraje). En suma, el laudo tiene efecto de cosa juzgada porque lo decidido por el árbitro o tribunal arbitral vincula a los jueces y a las partes del arbitraje. Esto configura la existencia, en sede arbitral, del *derecho constitucional a que se*



*respete un laudo que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada arbitral*, derecho éste que puede ser exigible ya sea en sede arbitral o en sede del Poder judicial (fundamento 22).

91. En consecuencia, este Tribunal ha sostenido que:

(...) el derecho constitucional *a que se respete un laudo que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada arbitral*, entre otros contenidos, “garantiza el derecho de toda parte arbitral, en primer lugar, a que los laudos que hayan puesto fin al proceso arbitral, y que no hayan sido impugnados oportunamente, no puedan ser recurridos posteriormente mediante medios impugnatorios o recursos, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarlos; y, en segundo lugar, a que el contenido de los laudos que hayan adquirido tales condiciones, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos árbitros que resolvieron el arbitraje en el que se dictó el laudo” (Sentencia 01064-2013-AA/TC, fundamento 23).

92. Con relación a lo anterior, este Tribunal advierte que la interpretación conforme a la Constitución de la disposición impugnada es aquella que permite concluir que la aludida norma se debe aplicar excepcionalmente, esto es, como última *ratio*, siempre que dicha aplicación esté escrupulosamente justificada por la configuración de auténticas imposibilidades jurídicas y fácticas sobrevinientes que conlleven a la inaplicación temporal de dichos convenios o laudos firmes o judicializados, esto es, lo que, por lo demás, no puede ser indefinido en el tiempo.

93. Por tales consideraciones, corresponde desestimar el presente extremo de la demanda, siempre que la Primera Disposición Complementaria sea interpretada en el sentido previamente mencionado.

### III. FALLO

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda:
  - 2.1. Respecto del subsistente artículo 5.1 y de los artículos 5.3 y 5.5 siempre que sean interpretados de conformidad con lo establecido en el fundamento 56 de la presente sentencia;



- 2.2. Respecto de los artículos 6.2 y 7.2.3 siempre que sean interpretados según lo establecido en el fundamento 82 desarrollado *supra* y, finalmente,
  - 2.3. Respecto de la Primera Disposición Complementaria Transitoria, siempre que sea interpretada de conformidad con el fundamento 92 de esta sentencia;
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**  
**RAMOS NÚÑEZ**

**PONENTE LEDESMA NARVÁEZ**

Lpderecho.pe



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto hacia mis colegas magistrados, en el presente caso discrepo del fallo, al considerar que existen diversas razones que fundamentan la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia 0014-2020 y no solo la mencionada en la ponencia. A continuación expondré las razones de mi decisión:

### *La falta de debate para la regulación del derecho a la negociación colectiva*

1. La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional de manera reiterada llamó la atención sobre la importancia del derecho fundamental a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, además de exhortar al Poder Legislativo a adoptar la normativa correspondiente, en el marco de sus competencias.
2. En ese sentido, en la sentencia recaída en el Expediente 0008-2005-PI/TC, señaló lo siguiente:

52. Para ser titular de este derecho existe una condición previa que se deriva del carácter colectivo de la negociación, de manera que los titulares deberán ser los sindicatos, las organizaciones representativas de los trabajadores o los representantes de los trabajadores. En ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 42.º el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42º, a saber los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Por ello, para una adecuada interpretación del ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores, conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, debemos tener presente el Convenio N.º 151.º de la OIT relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública.

3. Por su parte, en la sentencia recaída en el Expediente 0003-2013-PI/TC y otros (acumulados) indicó lo siguiente:

68. Por otro lado, este Tribunal advierte que, en el caso de la negociación colectiva de los trabajadores públicos en materia de remuneraciones, el desarrollo legal es insuficiente (...)

69. La omisión legislativa acotada constituye un incumplimiento de obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se sometió con la ratificación de los Convenios de la OIT 98 y 151, así como una violación por omisión de la Constitución. En ese sentido, el Tribunal está autorizado a declarar la existencia de una situación de hecho inconstitucional derivada de la inacción legislativa.

75. En consecuencia, el legislador debe aprobar, la regulación de la negociación colectiva (...)

4. Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente 00025-2013-PI y otros (acumulados), en el punto resolutive 4, este Tribunal Constitucional reiteró la



necesidad de que el Poder Legislativo emita la normativa que regule el derecho a la negociación colectiva para trabajadores del sector público:

4. REITERAR la exhortación al Congreso de la República en la sentencia de inconstitucionalidad de fecha 3 de setiembre de 2015 (Expedientes 3-2013-PI; 04- 2013-P1; 23-2013-PI-acumulados) para que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 157 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la *vacatio sententiae* del punto resolutivo 1.b al 1i y el punto resolutivo 2 de esta sentencia.
5. Considero que ello se debe no solo a que el Congreso es el organismo por excelencia encargado de dictar leyes en nuestro país, sino también por el hecho que en su seno es posible la realización de un robusto debate entre las partes interesadas, a fin de obtener una normativa consensuada que permita su aplicación. Cabe recordar que, como emblema de la democracia representativa, el parlamento pretende recoger el sentir de la ciudadanía y de someter a debate los temas de interés público que la Nación.
6. Lamentablemente, el Poder Legislativo hizo caso omiso a las exhortaciones realizadas y fue el Ejecutivo, luego de producida la disolución del Congreso, quien se encargó de regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el ámbito público. A mi parecer, ello ya resulta un problema para efectos del tema que es materia del presente análisis de constitucionalidad, en la medida que no se produjo ningún debate y tampoco participaron los sectores involucrados en la regulación sobre la negociación colectiva en el sector público, a fin de obtener una legislación consensuada. Por el contrario, el decreto de urgencia que es sometido a control de constitucionalidad ha sido emitido de manera unilateral por el Estado lo que, en mi concepto, le otorga poca legitimidad, más allá de si la norma tiene rango de ley.

***Sobre la regulación de un derecho de configuración legal a través de un decreto de urgencia***

7. Otro aspecto que considero criticable es el hecho que en el presente caso se pretende regular y establecer limitaciones al contenido del derecho fundamental de negociación colectiva a partir de una norma excepcional como es un decreto de urgencia.
8. Al respecto, cabe precisar que el derecho a la negociación colectiva en el ámbito público, tal como lo ha señalado este Tribunal Constitucional, es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral. En ese sentido, el empleador y las organizaciones (o los representantes de los trabajadores en los casos en que aquellas organizaciones no existan) están facultados para realizar un proceso de diálogo encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el



objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo (STC. Exp. 00025-2013-PI/TC y otros, fundamento 147).

9. También el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal cuyo desarrollo de su contenido y alcance específico han sido encargados al legislador. Sin embargo, es el decreto de urgencia bajo examen el que ha regulado el contenido del citado derecho.
10. Al respecto, lo ocurrido contraviene lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-6/86, que expresamente manifiesta lo siguiente:

35. En consecuencia, las leyes a que se refiere el artículo 30 son **actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo**. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. **Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.**

36. Lo anterior no se contradice forzosamente con **la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces**, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención.

37. La necesaria existencia de los elementos propios del concepto de ley en el artículo 30 de la Convención, permite concluir que **los conceptos de legalidad y legitimidad coinciden a los efectos de la interpretación de esta norma, ya que sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana [resaltado nuestro]**.

11. Como se advierte, la opinión consultiva indicada señala que las limitaciones a los derechos fundamentales solo pueden hacerse mediante leyes formales o delegadas. Considero que un decreto de urgencia extraordinario, tal como se desarrolla en la ponencia, no es el instrumento adecuado, al no subsumirse en ninguna de las categorías permitidas.

#### ***Sobre la vinculatoriedad del Informe Económico Financiero (IEF)***

12. De otro lado, la vinculatoriedad del Informe Económico Financiero emitido por el MEF previsto en el decreto de urgencia bajo examen, a mi parecer desnaturaliza por completo el derecho a la negociación colectiva.
13. Al respecto, el artículo 6.2 del Decreto de Urgencia 014-2020 señala lo siguiente:

6.2 El Informe Económico Financiero contiene la valorización del pliego de reclamos, la situación económica, financiera y fiscal del Sector Público, la situación económica, financiera y disponibilidad presupuestaria, su proyección y la gestión fiscal de los recursos humanos de la entidad o empresa pública, según corresponda, **así como el máximo**



negociable, conforme a lo que se desarrolle en el Reglamento del presente Decreto de Urgencia, en el cual se establece además las fuentes de financiamiento aplicables a la disponibilidad presupuestaria antes mencionada [resaltado nuestro].

14. En esa medida, el IEF establece el monto máximo sobre el que recaerá la negociación, lo que evidencia que las partes ya no tienen mayores pretensiones que realizar. En buena cuenta, se trata de una imposición de una autoridad financiera del Estado.
15. Al respecto, la OIT señaló lo siguiente:

(...) independientemente de toda opinión expresada por las autoridades financieras, las partes en la negociación deberían encontrarse en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo; si ello no fuese posible, el ejercicio de las prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera que tenga por efecto impedir la libre conclusión de convenios colectivos no sería compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva.<sup>2</sup>

#### *Sobre la restricción a la independencia en el arbitraje*

16. Finalmente, el decreto de urgencia cuestionado también vulnera la independencia arbitral. En efecto, el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria señala que corresponde a SERVIR la designación del Presidente del Tribunal Arbitral cuando los árbitros no se hayan puesto de acuerdo sobre dicha designación, o cuando el Tribunal aún no se haya instalado.
17. Evidentemente, que una tercera entidad vinculada con una de las partes elija al presidente del tribunal arbitral vulnera el principio de independencia, como bien lo expone la ponencia.

A partir de todo lo expuesto, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda e **INCONSTITUCIONAL** en su totalidad el Decreto de urgencia 14-2020, sin posibilidad de interpretación.

S.

**MIRANDA CANALES**

---

<sup>2</sup> OIT. La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control. OIT. 2006. p. 56



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la negociación colectiva en el sector público | 45

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular pues, en mi opinión, la demanda es **IMPROCEDENTE** por sustracción de la materia, ya que el Decreto de Urgencia 014-2020, materia del proceso de inconstitucionalidad de autos, fue derogado por la Ley 31114, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de enero de 2021.

Lima, 29 de enero de 2021

S.

**FERRERO COSTA**

Lpderecho.pe



### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto hacia mis colegas magistrados, emito el presente voto singular.

Mediante la Ley 31114, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de enero de 2021, se derogó el Decreto de Urgencia 014-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

La demanda de autos pretendía que se declare la inconstitucionalidad del citado decreto de urgencia, el que por mandato de la Ley 31114 ya no forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que aquella debe ser declarada **IMPROCEDENTE** al haber operado la sustracción de la materia.

Ciertamente en este caso ya se había producido la vista de la causa así como su deliberación y votación, pero las sentencias solo surten efectos desde que son comunicadas a las partes; en el caso de un proceso de inconstitucionalidad, ello ocurre cuando se publica en el diario oficial, lo que a la fecha, aún no ha sucedido.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**



### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Con el debido respeto hacia mis colegas magistrados, en el presente caso considero que la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE**, por sustracción de la materia.

Y es que mediante Ley 31114, publicada en el diario oficial El Peruano, con fecha 23 de enero de 2021, se derogó el Decreto de Urgencia 014-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lpderecho.pe