PLENO JURISDICCIONAL
Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3 de setiembre de 2015

Caso Ley de Presupuesto Público

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO, COLEGIO DE ABOGADOS DE AREQUIPA Y CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra diversos artículos de la Ley 29812, de Presupuesto para el Sector Público para el año 2012, y de la Ley 29951, de Presupuesto para el Sector Público para el año 2013

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de setiembre de 2015, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Blume Fortini; Ramos Núñez; Sardón de Taboada; Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Urviola Hani y Sardón de Taboada, y los fundamentos de voto del magistrado Blume Fortini, la magistrada Ledesma Narváez y el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agregan.

I. CUESTIONES PRELIMINARES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

En las demandas de inconstitucionalidad de fechas 28 de enero, 23 de febrero y 23 de octubre de 2013, interpuestas por el Ilustre Colegio de Abogados del Callao (Expediente 0003-2013-PI/TC), el Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa (Expediente 0004-2013-PI/TC) y ciudadanos (Expediente 0023-2013-PI/TC), respectivamente, quienes actúan representados por sus decanos y representantes correspondientes. Los demandantes alegan que determinadas disposiciones de la Ley 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, y de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, contravienen el derecho a la negociación colectiva, la libertad de trabajo, el carácter jurisdiccional del arbitraje, el principio de independencia de la jurisdicción arbitral, la facultad de los árbitros de aplicar el control difuso, el debido proceso y el contenido que debe tener la ley del presupuesto, previstos en la Constitución Política del Perú. Sobre esta base, los demandantes plantean el siguiente *petitum:*

- Declarar la inconstitucionalidad por la forma del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de diciembre de 2011.
- Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de diciembre de 2012.
- Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.
- Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

- Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los demandantes y el demandado postulan sus razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas objetadas, las cuales, a manera de epítome, se presentan a continuación.

B-1. DEMANDAS

Los argumentos que contienen las respectivas demandas son los siguientes:

Expediente 0003-2013-PI/TC

- El segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 y el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por la forma. Ello en razón a que no constituyen disposiciones legales orientadas a dirigir la política económica del Gobierno y, además, resultan ajenas a la finalidad y naturaleza temporal de la ley presupuestaria establecida en el artículo 77 de la Constitución, por lo que están viciadas de incompetencia.
- El artículo 6 y el primer y segundo párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por el fondo. En opinión de la parte demandante, impiden que los trabajadores del Estado discutan el reajuste o incremento de sus remuneraciones y bonificaciones, o la aprobación de nuevas bonificaciones a través de la negociación colectiva, lo cual contraviene el carácter libre y voluntario que identifica este derecho fundamental, según fluye del Convenio 98 de la OIT y del artículo 28 de la Constitución, así como de la jurisprudencia constitucional.
- El artículo 6 y el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por el fondo, pues impiden a los árbitros ejercer plenamente su jurisdicción, negándoles la posibilidad de aplicar el control difuso en sede arbitral y permitiendo que los laudos sean anulados. Con ello se contravendría lo previsto en los artículos 138 y 139.1 de la Constitución, además de vulnerarse sus derechos fundamentales a la libertad de trabajo y al debido proceso, previstos respectivamente en los artículos 2.2, 146, 2.15 y 139.3 de la Constitución.
- El segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 es inconstitucional por el fondo, por cuanto permite que el Poder Ejecutivo designe al presidente de un tribunal arbitral en caso de que las partes no se

pongan de acuerdo en su designación, vulnerando el derecho de las partes a un debido proceso y la independencia de la jurisdicción arbitral reconocidos en los artículos 139.1 y 139.2 de la Constitución.

Expediente 0004-2013-PI/TC

- El artículo 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por la forma, toda vez que no solamente omiten regular los ingresos y gastos de las entidades estatales, sino que, por el contrario, se refieren a aspectos sustantivos que inciden directamente en el legítimo ejercicio del derecho a la negociación colectiva y en el ejercicio de la función arbitral en materia laboral, contraviniendo el artículo 77 de la Constitución.
- El artículo 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por el fondo, en tanto impiden a los servidores públicos, de manera absoluta, requerir aumentos en su remuneración a través de la negociación colectiva, desnaturalizando con ello lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, así como el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y los artículos 7 y 8 del Convenio 151 de la OIT.

Expediente 0023-2013-PI/TC

- Las disposiciones impugnadas han venido a reforzar lo que se conoce como la etapa de prohibición establecida indirectamente a través de la Ley 28411, General del Sistema Nacional del Presupuesto, pero que encontró excepciones a través de laudos arbitrales. Por ende, la ley cuestionada supone una injerencia ilegítima en los arbitrajes laborales, en contra de lo que está expresamente establecido en los convenios OIT firmados por el Perú.
- El Estado, como cualquier empleador, está sujeto al principio de negociación libre y voluntaria, no pudiendo imponer un nuevo 'marco de inexistencia' de negociación con sus organizaciones sindicales. Por ello, las restricciones presupuestales establecidas son incompatibles con el mandato de la Constitución, tal como puede concluirse luego de realizarse un test de proporcionalidad entre este derecho y el principio de equilibrio presupuestario (prevención del gasto).
- La nulidad de los laudos arbitrales, la inhabilitación de árbitros del registro y la forma de designación del presidente del tribunal arbitral constituyen un claro atentado contra la negociación colectiva y la independencia arbitral, además de no ser materia de una ley de presupuesto.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El Congreso de la República, en defensa de la constitucionalidad de las leyes cuestionadas, y a través de su apoderado, ha contestado las referidas demandas el 7 de

marzo, el 11 de marzo y el 23 de julio de 2014, respectivamente. Solicita que estas se declaren infundadas en atención a los siguientes argumentos:

Expediente 0003-2013-PI/TC

- Las disposiciones impugnadas no son inconstitucionales por la forma, puesto que, en tanto el constituyente no ha previsto que estas sean reguladas en una fuente formal específica del derecho, sí pueden ser incluidas dentro de una ley anual de presupuesto. Ello se justifica con mayor razón cuando se toma en cuenta que, conforme al artículo 74 de la Constitución, la única prohibición expresa en tal sentido concierne a las normas de naturaleza tributaria.
- Tampoco habría inconstitucionalidad por la forma porque, lejos de constituir un derecho absoluto, la negociación colectiva admite límites. Así lo reconoce el artículo 7 del Convenio 153 de la OIT, resultando razonable restringirlo. Se evita de esta manera que los trabajadores públicos la utilicen para solicitar el aumento de sus remuneraciones, restricción que tiene por finalidad salvaguardar los principios de equidad y estabilidad presupuestaria recogidos en los artículos 77 y 78 de la Constitución.
- Al declarar nulos de pleno derecho laudos e inhabilitar a árbitros no se menoscaba la jurisdicción arbitral ni se recorta irrazonablemente la facultad del árbitro de ejercer el control difuso, puesto que los operadores de derecho están obligados por ley a interpretar el derecho a la negociación colectiva, en línea con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en el fundamento 27 de la STC 2566-2012-PA/TC y en el fundamento 53 de la STC 0008-2005-PI/TC.
- El procedimiento de inhabilitación previsto en la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 no resulta lesivo de la libertad de trabajo de los árbitros, en tanto que está orientado a hacer efectivo el principio de estabilidad presupuestaria, ni recorta su derecho a gozar de un debido proceso. Debe tenerse en cuenta que, por aplicación supletoria del artículo 235 de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General, estos tendrían la oportunidad de formular sus descargos conforme a derecho.
- Lejos de resultar discriminatorio, el procedimiento de inhabilitación establecido en la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 constituiría un trato diferenciado legítimo orientado a optimizar el principio de equilibrio presupuestario. Si bien recortaría el ejercicio del derecho-principio de igualdad, lo hace de manera necesaria y proporcional. Además, no vulneraría el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional arbitral.
- Tampoco se lesiona el principio de independencia de la jurisdicción arbitral por el hecho de que un Consejo Especial designe al presidente de un tribunal arbitral en caso de que las partes en conflicto no se pusieran de acuerdo en su designación, puesto que, contrariamente a lo que afirman los demandantes, tal entidad no está

conformada por representantes del Poder Ejecutivo, por lo que la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 no resulta inconstitucional.

Expediente 0004-2013-PI/TC

- Corresponde confirmar la constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, toda vez que el derecho a la negociación colectiva debe ejercerse en armonía con el principio de estabilidad presupuestaria, conforme lo señala el artículo 77 de la Constitución, concordado con el Convenio 151 de la OIT.

Expediente 0023-2013-PI/TC

- Existe una incongruencia en lo pedido por la parte accionante. Ello en virtud de que solicita una interpretación de la norma como pretensión subordinada al pedido de expulsión de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, puesto que en el fondo se está admitiendo que la norma no es inconstitucional, sino que existe algún enunciado interpretativo de dicho dispositivo coherente con la Constitución.
- No existe vulneración alguna de la Constitución por parte de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final, toda vez que la medida supera el test de proporcionalidad y el de igualdad al que se somete, en la búsqueda de protección del principio de equilibrio presupuestario.
- Sobre la supuesta sanción a los árbitros que realicen control difuso esta no importa una vulneración al debido proceso, en virtud de que rigen supletoriamente las disposiciones de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General.

B-3. INTERVENCIÓN DE LA CONFEDERACIÓN GENENRAL DE TRABAJADRES DEL PERÚ COMO TERCERO

Con fecha 14 de julio de 2015, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), incorporada como tercero legitimado por resolución del 23 de junio de 2015, presenta informe escrito, en el que insta a que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional el artículo 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final.

- Manifiesta que la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, al establecer restricciones en relación con los incrementos salariales y la negociación colectiva, atentaría directamente contra el contenido constitucional del derecho a la negociación colectiva, lo cual supone que el Estado promueva las

condiciones necesarias para que las partes negocien libremente y realicen determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva.

- Sostiene que sin esta protección no sería posible el ejercicio de una serie de derechos y libertades, tales como el derecho de reunión sindical, el derecho a la protección de los representantes sindicales para su actuación sindical, la defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados y la representación de sus afiliados en procedimientos administrativos y judiciales.

- Finalmente, menciona que la Ley declara de manera expresa la nulidad de los laudos arbitrales que incumplan la prohibición de incrementar las remuneraciones de los trabajadores de las empresas del Estado, así como la inhabilitación de los árbitros que participan en los procesos arbitrales laborales, con lo cual se vulnera el principio de independencia de la jurisdicción arbitral reconocido por el artículo 139, inciso 1, de la Constitución.

II. FUNDAMENTOS

2.1. ACUMULACIÓN DE PROCESOS POR CONEXIÓN DE PRETENSIONES

1. Antes de ingresar al análisis de las objeciones de constitucionalidad planteadas a diversas disposiciones de las Leyes 29812 y 29951, es preciso que este Tribunal dé cuenta de dos cuestiones previas.

2. La primera está relacionada con la existencia de tres demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra disposiciones de contenido semejante incorporadas en las Leyes 29812 y 29951, que, el Tribunal observa, se fundan en cuestionamientos semejantes en la forma y en el fondo. Así, las demandas que se tramitan en los Expedientes 0003-2013-PI/TC y 0004-2013-PI/TC se han interpuesto contra el artículo 6 y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, por supuestas inconstitucionalidades similares. Igualmente, el Tribunal aprecia que la demanda que se tramita en el Expediente 0023-2013-PI/TC ha sido dirigida contra una disposición de la Ley 29182, cuyo contenido semántico es semejante a una disposición que incluye la Ley 29951.

3. La similitud de disposiciones cuestionadas y las razones en las que se fundan sus cuestionamientos en estos tres procesos de inconstitucionalidad ha justificado que el Tribunal, de conformidad con el artículo 117 del Código Procesal Constitucional y el artículo 14 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, mediante Auto de fecha 23 de junio de 2015, haya ordenado su acumulación. Así, los

procesos tramitados en los Expedientes 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC se han acumulado al tramitado en el Expediente 0003-2013-PI/TC, quedando subsistente este último por ser el primero que ingresó al Tribunal Constitucional.

2.2. INEXISTENCIA DE LA SUSTRACIÓN DE LA MATERIA

4. En segundo lugar, el Tribunal hace notar que las disposiciones objetadas se encuentran en las Leyes 29812 y 29951, que son leyes del Presupuesto del Sector Público para los años 2012 y 2013, respectivamente. Al respecto, precisa que las leyes presupuestales se caracterizan por tener un lapso de vigencia determinado, el cual es anual según lo dispone el artículo 77 de la Constitución. Por lo tanto, a la fecha, ha concluido la vigencia temporal de las Leyes 29812 y 29951, lo que conlleva, *prima facie*, que este Tribunal debería declarar que se ha producido la sustracción de la materia.

5. Al igual que la derogación, también la cesación de vigencia de normas por efectos del tiempo acarrea la desaparición del objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Sin embargo, y de conformidad con nuestra jurisprudencia, el Tribunal solo puede exonerarse del control de disposiciones con esas características si es que la cesación de vigencia temporal es acompañada de la cesación de aplicabilidad de dichas disposiciones; en particular, a los hechos y situaciones jurídicas aún no agotadas que se hayan realizado durante el lapso en que aquellas estuvieron vigentes [Fund. 1 *in fine* de la STC 0005-2001-AI/TC; Fund. 2 de la STC 0004-2004-AI/TC; Fund. 9 de la STC 0004-2007-PI/TC; Fund. 3 de la STC 0024-2010-PI/TC, entre otros).

6. De acuerdo con su doctrina jurisprudencial, este Tribunal tiene competencia para controlar la validez constitucional de las disposiciones derogadas o carentes de vigencia, siempre y cuando: (*i*) estas continúen desplegando sus efectos; (*ii*) la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado (materia penal o tributaria); y, (*iii*) las disposiciones impugnadas sean susceptibles de ser aplicadas a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvieron vigentes (fundamento 2 de la STC 0004-2004-AI/TC, complementado por los fundamentos 10 al 13 de la STC 0045-2004-AI/TC), y que aún no hayan quedado agotadas.

7. En el presente caso, el Tribunal observa que las disposiciones impugnadas de las Leyes 29812 y 29951 formalmente cesaron su vigencia el 31 de diciembre de los años 2012 y 2013, respectivamente. Sin embargo, existen hechos y situaciones jurídicas acaecidos durante el lapso en que estuvieron vigentes que no han quedado agotados. Estos hechos son de distinta naturaleza, y tienen que ver con medios impugnatorios interpuestos contra laudos arbitrales mediante los cuales se inaplicó, sucesivamente, el artículo 6 de las mencionadas leyes, que se encuentran aún

pendientes de ser resueltos por los órganos de la judicatura ordinaria. Asimismo, se relacionan con consultas a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, derivadas de la confirmación por parte de órganos judiciales de lo resuelto por dichos laudos arbitrales, que, inaplicando el artículo 6 de dichas Leyes 29812 y 29951, aún no han sido resueltas y deben ser de conocimiento de dicho órgano de la Corte Suprema, en aplicación del artículo 14 de la LOPJ, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS demanda interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao, Exp. 0003-2013-PI/TC, folios 38; demanda interpuesta por 6005 ciudadanos, Exp. 0023-2013-PI/TC, folios 28.

8. En consecuencia, teniendo en cuenta los hechos referidos, el Tribunal Constitucional mantiene su competencia para pronunciarse sobre la validez, formal y material, de las disposiciones impugnadas en las Leyes 29812 y 29951.

2.3. LA NATURALEZA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO

9. Decidida la acumulación de procesos y la competencia de este Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las Leyes 29812 y 29951, es preciso que se absuelvan las pretensiones planteadas. Estas comprenden tanto objeciones formales como materiales. El Tribunal observa que la absolución de unas y de otras precisa que se determine la naturaleza y las características que constitucionalmente identifican a las leyes de presupuesto. Por tanto, antes de evaluar dicha validez constitucional, el Tribunal habrá de analizar el derecho constitucional presupuestal actualmente vigente.

10. En tal dirección, debe tenerse en cuenta que en la STC 0047-2004-AI/TC, este Tribunal destacó que la Constitución de 1993 no albergaba en su seno un único concepto de ley. Puede, entonces, hablarse de ley por la materia cuya regulación se encomienda o por el procedimiento especial que se exige para su aprobación. En la Ley Fundamental era posible identificar una pluralidad de fuentes bajo el nombre de "ley" (fundamento 16); a saber:

a) En primer lugar están las leyes de reforma constitucional, mediante las cuales se aprueban reformas a la Carta Magna, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución (STC 0050-2004-AI/TC y otros).

b) En segundo término está la ley orgánica, regulada en el artículo 106 de la Constitución, mediante la cual se disciplina la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las otras materias cuya regulación está sujeta a una reserva de esta fuente formal del derecho (fundamento 20 de la STC 0022-2004-AI/TC).

c) En tercer orden se encuentra la Ley de la Cuenta General de la República, referida al pronunciamiento que el Congreso realiza sobre dicha cuenta (artículo 81 de la Constitución).

d) En cuarto lugar está la Ley del Presupuesto de la República (artículos 78, 79 y 80 de la Constitución); y,

e) Por último, la ley ordinaria (artículos 102.1, 105, 107, 108 y 109 de la Constitución), con independencia de la denominación que se le dé (Ley 26889, Marco para la producción y sistematización legislativa).

Dentro de esta pluralidad de fuentes las leyes de desarrollo constitucional (Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución) no constituyen una categoría especial, pues en su seno se alberga tanto a la ley ordinaria como a la ley orgánica (fundamento 38 de la STC 0005-2003-AI/TC).

11. De esta pluralidad de fuentes, a los fines de este proceso, es la ley presupuestaria la que habrá de ser analizada. Esta constituye la norma con rango legal rectora de la administración económica y financiera del Estado en la medida en que prevé, consigna o incluye la totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados, que tiene proyectado realizar el Estado durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución). Comprende "el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal" (artículo 22 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto) y la previsión de ingresos y gastos materializada en la asignación equitativa, programación y ejecución eficiente de los recursos públicos en función de metas y objetivos, así como en función de las necesidades sociales básicas, de las exigencias del proceso de descentralización y de los demás factores que resulten relevantes.

12. La elaboración y aprobación del Presupuesto de la República se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos de forma, contenido y tiempo, entre otros, los que deben ser observados por el órgano que cuenta con la competencia normativa para su expedición. En lo que aquí interesa, este Tribunal destaca las siguientes tres características esenciales de la Ley del Presupuesto de la República.

2.3.1. PROCEDIMIENTO

13. En la elaboración de la referida ley confluyen los principios constitucionales de separación y colaboración de poderes. En particular, entre los poderes ejecutivo y legislativo, a cada uno de los cuales la Constitución le asigna competencias específicas. Así, en primer lugar, corresponde al poder ejecutivo enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año (artículo 78 de la Constitución). Respecto de ello, el Tribunal recuerda la posición especial en la que se encuentra el Poder Judicial en la formulación de su proyecto de presupuesto, de acuerdo al artículo 145 de la Constitución, y en los términos de la STC 0004-2004-CC/TC.

14. En segundo lugar, superada la etapa de su discusión y aprobación en la comisión parlamentaria correspondiente, el proyecto de Ley de Presupuesto requiere ser posteriormente aprobado por el Pleno del Congreso dentro de un plazo que vence el 30 de noviembre de cada año (artículo 78 de la Constitución). Según precisan diversos artículos de la Constitución (cf. artículos 77, 101.4 y 102. 4), es constitucionalmente inadmisible que el Pleno del Congreso delegue su aprobación a la Comisión Permanente.

15. Por último, al igual que sucede con la Ley de la Cuenta General de la República, en caso de que la autógrafa de la Ley de Presupuesto no sea remitida al Poder Ejecutivo hasta la fecha señalada en el fundamento anterior, entrará en vigor el proyecto propuesto por dicho poder del Estado, el cual será promulgado mediante decreto legislativo sin necesidad de ley autoritativa alguna (artículo 80 de la Constitución). Así, si bien la regla general es que la Ley de presupuesto sea aprobada por el Congreso de la República, como cualquier otra ley, la Constitución habilita que en una situación excepcional esta sea aprobada y promulgada bajo un régimen especial, el cual se justifica en la necesidad de aprobar anualmente un presupuesto público que regule, de forma ordenada y transparente, el gasto estatal durante el ejercicio subsiguiente.

16. El breve recuento de estas disposiciones constitucionales pone en evidencia el rol y el ámbito de competencia en la elaboración de la Ley del Presupuesto de los poderes ejecutivo y legislativo. Al poder ejecutivo, en cuanto órgano encargado de la gestión de los intereses generales, le corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestal; en tanto que al poder legislativo, de conformidad con el principio representativo (artículo 43 de la Constitución) y el principio de soberanía popular, la aprobación de la Ley del Presupuesto de la República (artículos 77, 102.1 y 102.4 de la Constitución), salvo el caso específico que contempla el artículo 80 de la Constitución. La participación del órgano de representación política en la aprobación de la Ley de Presupuesto se debe a que dicha ley establece cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas, que, en definitiva, son los recursos del pueblo (fundamento 27 de la STC 0004-2004-CC/TC).

2.3.2. CONTENIDO

17. La Ley de Presupuesto cumple la función constitucional específica de consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados para la ejecución de un ejercicio presupuestal concreto. Por ello, todo lo relacionado con la previsión de los ingresos del Estado y la habilitación de los gastos para la ejecución en un ejercicio presupuestal debe estar dentro de un solo y único texto normativo, con carácter anual, que expresamente delimite y guíe la política económico-financiera del Estado.

18. Este Tribunal tiene dicho que las características de la Ley de Presupuesto son las siguientes: (*i*) es un acto de previsión y ordenamiento destinado a regular la

función económica y financiera del Estado; (*ii*) es un acto de autorización de ejecución del gasto público, concedido por el Congreso mediante ley expresa y especial; (*iii*) tiene un plazo determinado y expiratorio para la autorización de ejecución del gasto público —que es un año, según se explica *infra*—; (*iv*) reconoce la existencia esencial de ejecución del gasto público bajo responsabilidad funcional, presentándose para tal efecto medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida; y, (*v*) hace concordar la programación y ejecución con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización (fundamento 10 de la STC 0004-2004-CC/TC).

19. Así pues, y bajo la perspectiva de los principios de separación y colaboración de poderes, la Ley de Presupuesto despliega cuando menos dos importantes funciones: una de previsión y otra de autorización. En el primer caso, la Ley de Presupuesto enumera los ingresos fiscales del Estado, que se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período fiscal. En el segundo caso, la Ley de Presupuesto fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-financiera, de acuerdo con un factor cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y otro cuantitativo (monto máximo a gastar), además de uno de carácter temporal (anualidad).

2.3.2.1. Lo constitucionalmente necesario

20. La Constitución regula el contenido normativo de la ley presupuestal. Su artículo 77, en la parte pertinente, señala que "La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización". Asimismo, y de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, la ley presupuestaria no puede ser aprobada "sin partida destinada al servicio de la deuda pública".

21. Sobre el particular, en la STC 0004-2004-CC/TC, el Tribunal precisó que la Ley del Presupuesto de la República debe ser equilibrada, esto es, los recursos a asignar deben estar equilibrados con la previsible evolución de los ingresos. A su vez, la citada ley debe estar informada por el principio de universalidad, de acuerdo con el cual este contiene todos los ingresos y gastos del sector público; y por el principio de unidad, de modo que los presupuestos de las entidades que comprenden la Administración Pública estén sujetos a la Ley de Presupuesto. Además, debe estar informada por el principio de exclusividad, según el cual en la Ley del Presupuesto solo hay cabida para disposiciones de orden o contenido presupuestal.

22. La Constitución modula también el contenido material de la Ley del Presupuesto de la República cuando establece que corresponde a esta priorizar la educación

(artículo 16); tener dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas (artículo 77); asignar equitativamente los recursos (artículo 77); adoptar un criterio descentralista (artículo 188); prever el canon (artículo 77); respetar el equilibrio presupuestal (artículo 78); contener una partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78), e incluir los recursos para atender el pago de los efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú (artículo 172).

23. De este modo, el contenido de la Ley de Presupuesto está compuesto tanto por normas estrictamente presupuestarias como por normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria. Las primeras están referidas a la previsión de los ingresos, la habilitación de los gastos o la aclaración de los estados económico-financieros que tengan incidencia directa en el presupuesto público, mientras que las segundas conciernen a la materialización de la política económico-financiera en general y a la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que tienen incidencia directa en el presupuesto público. Por ello, constitucionalmente es admisible que la ley presupuestaria solo regule una materia específica, o dicho a la inversa, la ley presupuestal no es competente para regular temas ajenos a la materia presupuestal o directamente vinculada a ella.

2.3.2.2. Lo constitucionalmente imposible

24. La Constitución, a la vez de señalar el contenido constitucionalmente necesario de la Ley de Presupuesto, especifica también lo que es constitucionalmente imposible que regule. Es decir, aquello que está vedado disciplinar a través de ella. Así, por ejemplo, el artículo 74 de la Constitución prohíbe que las leyes de presupuesto puedan "*contener normas sobre materia tributaria*". De la misma manera, el artículo 78 prescribe que no se puede cubrir con empréstitos los gastos de carácter permanente. Vale decir, no debe comprometerse ni devengar gastos por cuantía superior al monto de los créditos presupuestarios autorizados (artículo 27.1 de la Ley 28411). Con el propósito de garantizar que no exista desbalance en el presupuesto, también está "prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente" (artículo I del Título Preliminar de la Ley 28411).

25. Como antes se ha dicho, la ley presupuestaria no debe regular materias ajenas a las estrictamente presupuestales. Detrás de esta exigencia subyace el principio de especialidad al que está sujeta la Ley del Presupuesto. Al respecto, el Tribunal considera que se afecta el principio de especialidad y, por tanto, se incurre en un supuesto de inconstitucionalidad por anidar vicios de competencia cuando alguna disposición de la ley presupuestaria regula cuestiones que son ajenas a la materia presupuestaria, concretamente, extrañas al contenido normativo señalado *supra,* por lo que de presentarse este supuesto queda habilitada la posibilidad de que el Tribunal declare su inconstitucionalidad.

2.3.3. TEMPORALIDAD

26. El artículo 77 de la Constitución, en la parte pertinente, señala de manera expresa que el presupuesto es aprobado anualmente por el Congreso de la República. De esta disposición se deriva que la Ley de Presupuesto tiene una vigencia temporal de un año calendario, que coincide con el ejercicio del año presupuestal respectivo, que se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Rige, pues, el principio de anualidad.

27. Sobre dicho principio, este Tribunal ha declarado que "la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguible de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada [...]. Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo" (fundamento 9.8 de la STC 0004-2004-CC/TC).

28. Por lo anterior, al tener vigencia solo durante el ejercicio presupuestal del año fiscal respectivo (entre el 1 de enero y el 31 de diciembre), cesa la vigencia de la Ley del Presupuesto al concluir dicho ejercicio presupuestal. En la misma línea, el artículo IX del Título Preliminar de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto, precisa que "El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Durante dicho período se afectan los ingresos percibidos dentro del año fiscal, cualquiera [que] sea la fecha en la que se hayan generado, así como los gastos devengados que se hayan producido con cargo a los respectivos créditos presupuestarios durante el año fiscal".

29. Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria.

2.4. ANÁLISIS DE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

2.4.1. El artículo 6 de la Ley 29951

30. Se ha objetado la inconstitucionalidad formal del artículo 6 de la Ley 29951. Dicha disposición legal establece lo siguiente:

> Artículo 6.- *Pro*híbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole,

cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

31. Los demandantes sostienen que el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, resulta inconstitucional por la forma, por cuanto no regula los ingresos y gastos de la entidades estatales, sino que se refiere a aspectos sustantivos que inciden directamente en el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y en el ejercicio de la función arbitral en materia laboral, por lo que contraviene el artículo 77 de la Constitución.

32. En virtud de la función constitucional de consignar o incluir los ingresos y gastos equilibrados para la ejecución en un ejercicio presupuestal, se ha señalado *supra* que la ley anual de presupuesto se caracteriza, entre otras cosas, por reconocer la actividad esencial de ejecución del gasto público bajo responsabilidad funcional. Para tal efecto, se establecen medidas sobre el uso correcto de la autorización concedida y se concuerda entre la programación y ejecución según criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización. Asimismo, forman parte del contenido de la Ley de Presupuesto las disposiciones legales referidas a la materialización de la política económico-financiera y, en especial, las relacionadas con la ejecución del presupuesto público, en la medida en que tienen incidencia directa en el presupuesto público.

33. En el caso del artículo 6 de la Ley 29951, que regula la prohibición de todo incremento remunerativo de los trabajadores públicos, cualquiera que sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento, el Tribunal observa que los cuestionamientos de constitucionalidad efectuados en las demandas no inciden sobre la irregularidad constitucional en el procedimiento de su formación, sino sobre la incompetencia de su regulación a través de la Ley del Presupuesto. Mientras que, en el primer caso, la inconstitucionalidad formal es consecuencia de haberse inobservado una norma que regula el procedimiento de formación de las disposiciones impugnadas, en el caso del segundo supuesto -la inconstitucionalidad por vicios de competencia-, esta se presenta cuando una disposición regula una materia que, de conformidad con la Constitución o el bloque de constitucionalidad, no tiene competencia para disciplinarla.

34. Así, de conformidad con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, una disposición legislativa será inconstitucional si, de acuerdo con las normas constitucionales que regulan la competencia de una determinada fuente formal del derecho, se observara que aquella reguló una materia para la cual no tenía competencia. En el caso del artículo 6 de la ley impugnada, el Tribunal hace notar que se trata de una disposición que tiene por objeto restringir la capacidad de las

diversas agencias gubernamentales —de los Gobiernos central, regional, municipal y, en general, de cualquier órgano de la Administración Pública— de incrementar las remuneraciones o cualquiera de los otros ítems que allí se contemplan en el ámbito de la Administración Pública.

35. Una medida de esa naturaleza, juzga el Tribunal, tiene por objeto hacer concordar la programación y la ejecución del presupuesto público, atendiendo a diversos criterios que redunden en beneficio del interés general y que, por ello, deban verse reflejados en la elaboración y ejecución de la política general del Estado, reflejada en la Ley del Presupuesto. Como antes se ha dicho, forman parte del contenido constitucionalmente necesario de la Ley del Presupuesto tanto las normas estrictamente presupuestales como aquellas directamente vinculadas a la materia presupuestal. Este último es el caso de los párrafos subsistentes del artículo 6 de la ley impugnada, que tienen directa relación con la implementación de la política económico-financiera del Estado y, en especial, con la ejecución del presupuesto público, al tener incidencia directa en el presupuesto público. Por ello, el Tribunal juzga que corresponde desestimarse este extremo de la pretensión.

2.4.2. Análisis del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 y del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951

36. Del mismo modo, se ha cuestionado la inconstitucionalidad formal del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812, así como del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951. La primera de ellas establece:

> QUINCUAGÉSIMA CUARTA.- A partir de la vigencia de la presente Ley en adelante, en los procesos de negociación colectiva y/o arbitraje en materia laboral, en donde participen entidades públicas y empresas del Estado, los árbitros deben aplicar solo las normas de derecho respectivas y presupuestarias vigentes.
>
> *Corresponderá a un consejo especial nombrar al presidente del tribunal arbitral en caso de no ponerse de acuerdo las partes en su designación. Mediante decreto supremo se establece la conformación de dicho consejo el mismo que incluirá a un representante de la sociedad civil* (cursivas agregadas).
>
> Todos los laudos arbitrales que se aprueben, a partir de la vigencia de la norma, deben ser publicados en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, para ello las entidades públicas y empresas públicas deben presentar, bajo responsabilidad, dichos laudos arbitrales en un plazo que no excede de los quince días de expedido el referido laudo.

37. Por su parte, el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951 precisa lo siguiente:

> QUINCUAGÉSIMA OCTAVA. Los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral de entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes, debiendo contar con el respectivo

dictamen económico financiero, a que se hace referencia el artículo 56° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010- 2003-TR, y que debe tener en cuenta lo establecido por la presente disposición.

Los procedimientos de negociación o arbitraje laboral solo podrán contener condiciones de trabajo. Para el caso de las entidades que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, dichas condiciones se financian con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada entidad sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, y a propuesta del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dictarán las normas complementarias para la mejor aplicación de la presente disposición.

Asimismo, dispóngase que son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o los laudos arbitrales que se adopten en violación de lo dispuesto por la presente disposición. Los árbitros que incumplan lo dispuesto en la presente disposición no podrán ser elegidos en procesos arbitrales de negociaciones colectivas en el Sector Público de conformidad con las disposiciones que, mediante Decreto Supremo, establecerá el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos [cursivas agregadas].

La presente disposición entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, se aplica a las negociaciones y procesos arbitrales en trámite y, es de carácter permanente en el tiempo.

38. El Tribunal hace notar que si bien se ha cuestionado la inconstitucionalidad formal del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 y el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, en realidad, lo que se ha querido expresar es que el contenido de dichos fragmentos de disposición adolecen de un vicio de competencia objetivo. Según se ha sostenido en el escrito de la demanda del Expediente 003-2013-PI/TC, las materias allí reguladas son ajenas al contenido de una Ley del Presupuesto y, por esa razón, este Tribunal debería declarar su invalidez constitucional.

39. El Tribunal considera que tiene sustento constitucional la denuncia que se ha formulado contra el segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 y el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951. Con independencia de cualquier razón de fondo, que no es el caso explicitar aquí, la forma y el modo como deberá designarse al presidente del tribunal arbitral, en caso de no ponerse de acuerdo las partes en su designación, o el modo como deberá conformarse el consejo especial y todo lo relacionado con su composición, son tópicos ajenos a la materia que debe contener la Ley del Presupuesto de la República, como se ha expuesto en los fundamentos 23 y 25. Ninguno de dichos asuntos, en efecto, es un tema estrictamente presupuestal o que pueda encontrarse directamente vinculado a materias presupuestales, por lo que es inconstitucional, por adolecer de un vicio de

competencia objetivo, su regulación en las leyes del presupuesto de los años 2012 y 2013.

40. Por idénticas razones, es igualmente inconstitucional el tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, al establecer normativamente que son nulos de pleno de derecho los acuerdos, resoluciones o laudos arbitrales que se adopten en violación de lo regulado en los párrafos anteriores de la misma Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951. Ni este tema, ni el que sigue, consistente en prohibir que se elija a los árbitros que no acaten lo dispuesto por los párrafos anteriores, son temas estrictamente presupuestales o que se encuentren relacionados directamente con la materia presupuestal, de modo que este extremo de la demanda deberá declararse inconstitucional.

2.5. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE FONDO

41. También se objeta que el artículo 6 de la Ley 29951 es inconstitucional por el fondo. Corresponde, pues, evaluar la constitucionalidad de que mediante la negociación colectiva se prohíba todo incremento remunerativo de los trabajadores públicos.

2.5.1. PROHIBICIÓN DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE INCREMENTOS REMUNERATIVOS

2.5.1.1. El derecho a la negociación colectiva y los servidores públicos

42. El artículo 28 de la Constitución, en su parte pertinente, establece que "El Estado reconoce (a los trabajadores en general) los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga". Por su parte, el artículo 42 de la Constitución precisa, en relación con los servidores públicos, que a estos se les reconoce "los derechos de sindicación y huelga".

43. Ninguna de las partes ha negado, a partir de la relación entre los artículos 28 y 42 de la Constitución, que los servidores públicos no tengan reconocido el derecho a la negociación colectiva. Así, al suministrarse a este Tribunal los argumentos para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 30281 -que establece la prohibición del incremento de las remuneraciones de los servidores públicos "cualquiera [que] sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento"-, los demandantes no problematizaron que los servidores públicos carecieran de la titularidad de este derecho colectivo. Antes bien, aceptando implícitamente que lo tienen, han argumentado que dicha disposición legal es inconstitucional al impedir a los trabajadores públicos discutir, mediante la negociación colectiva, el reajuste o incremento de sus remuneraciones y bonificaciones. Han denunciado que reducir su uso únicamente

a que se obtengan mejoras en las condiciones de trabajo contraviene el artículo 28 de la Constitución, el Convenio 98 de la OIT y la jurisprudencia reiterada de este Tribunal.

44. Tampoco el apoderado del Congreso de la República ha objetado que los servidores públicos carezcan de la titularidad de este derecho colectivo. Sus argumentos de defensa se han centrado, esencialmente, en persuadir a este Tribunal de que la disposición legal cuestionada no hace sino traducir un límite al ejercicio de este derecho con base en el artículo 7 del Convenio 153 de la OIT. En su opinión, una restricción como aquella resulta razonable, pues, tratándose de los servidores públicos, autorizar un incremento a través de la vía de la negociación colectiva comportaría afectar sensiblemente los principios de equidad y estabilidad presupuestaria en los términos de los artículos 77 y 78 de la Constitución.

45. Hay razones constitucionales de suficiente peso para que este Tribunal comparta los criterios de las partes en relación con la titularidad del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos. El silencio del artículo 42 acerca de la titularidad del derecho de negociación colectiva por parte de los servidores públicos no puede entenderse en el sentido de que lo excluya. En diversas ocasiones, el Tribunal ha rechazado que las disposiciones de la Ley Fundamental puedan interpretarse de manera aislada; antes bien, ha indicado que la comprensión de sus disposiciones debe obtenerse a partir de una interpretación bajo los alcances del principio de unidad.

46. No otra cosa debe hacerse con la determinación de los titulares del derecho a la negociación colectiva. El reconocimiento a *todos* los *trabajadores* de los derechos de sindicación, huelga y negociación colectiva que realiza el artículo 28 de la Ley Fundamental también comprende a los trabajadores públicos. La ausencia de individualización semántica de este derecho en el artículo 42 de la Ley Fundamental no tiene por objeto excluir de su reconocimiento a este sector de trabajadores, sino enfatizar la importancia de los derechos a la sindicalización y huelga en este grupo de trabajadores.

47. Podría decirse, incluso, que tras la afirmación de que los servidores públicos titularizan el derecho a la sindicalización y a la huelga en los términos que formula el artículo 42 de la Constitución se encuentra implícitamente reconocido el derecho a la negociación colectiva. Esto es consecuencia de una interpretación institucional de dichos derechos a la sindicalización y a la huelga. De acuerdo con el primero, el derecho a la sindicalización garantiza que los trabajadores constituyan organizaciones laborales tendientes a representar sus intereses. Esta representación tiene lugar, entre otros espacios, en el proceso de negociación de las condiciones del trabajo con sus empleadores. La negociación colectiva, así, es una de las principales actividades de los órganos de representación de las organizaciones de trabajadores.

48. Desde el punto de vista del derecho de huelga, este es un derecho funcionalmente orientado a permitir el ejercicio y goce del derecho de negociación colectiva. La huelga, en su sentido constitucionalmente aceptado, es un derecho al que tienen los trabajadores para satisfacer sus intereses colectivos, que se materializa no como resultado de la imposición unilateral, sino dentro del proceso de negociación que realizan trabajadores y empleadores.

49. Una interpretación diferente que no incluyese otros derechos de índole laboral, más allá de los reconocidos en el artículo 42 de la Constitución, desnaturalizaría la esencia de los derechos de sindicalización y huelga, pero tampoco guardaría coherencia con el principio-derecho de igualdad. Asimismo, una interpretación que excluyera el derecho de negociación colectiva del ámbito de los derechos del trabajador público sería de carácter sesgado.

50. Ese ha sido, por lo demás, el criterio que ha tenido este Tribunal, al sostener que "las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42" (fundamento 52 de la STC 0008-2005-PI/TC), de modo pues que es una obligación constitucional del Estado privilegiar y fomentar la negociación colectiva, y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales, también en el ámbito público.

51. La obligación de estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores el procedimiento de negociación colectiva voluntaria lleva consigo una disminución del papel del Estado en la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, pero no una anulación de su rol de garante de los derechos fundamentales y de los bienes o principios constitucionales que puedan estar involucrados, particularmente, en el caso de los trabajadores públicos.

52. Sin embargo, las tareas estatales de estímulo y fomento de la negociación colectiva no son cuestiones que el legislador pueda libremente disponer en el desarrollo legal del derecho. Estos son roles que se derivan de la obligación de garantizar el derecho a la negociación colectiva y que surgen de manera directa de los artículos 28 y 42 de la Constitución, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y, de manera más específica, del artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, según el cual los Estados miembros deben adoptar las "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".

2.5.1.2. Derecho a la negociación colectiva y Administración Pública

53. El derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de carácter colectivo y de configuración legal. Por virtud de este se reconoce a las

organizaciones de trabajadores y empleadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo. Ello comporta, primeramente, reconocer en dichas organizaciones un marco amplio y suficiente de autonomía en el que cada uno de estos colectivos, en el marco de la representación de sus propios intereses, produzca normas particulares aplicables a la relación de trabajo.

54. 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 5 de la STC 0785-2004-PA/TC). Las normas particulares derivadas de este proceso de negociación "tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (artículo 28.2 de la Constitución) y, ante la aprobación de ellas por los sujetos legitimados, el Estado tiene la obligación de garantizar su cumplimiento mediante el reconocimiento de una serie de derechos de organización y procedimiento. Estos últimos, que pueden concretarse a través de la creación de una serie de agencias gubernamentales y el establecimiento de procedimientos rápidos y eficaces, a su vez, forman parte del deber estatal de garantizar las condiciones necesarias para su ejercicio y su tarea de promover su desarrollo (fundamento 3 de la STC 0261-2003-AA/TC).

55. Dentro de ese mínimo constitucionalmente sustraído al legislador se encuentran aquellos elementos que configuran la esencia de este derecho a la negociación colectiva. El primero de ellos tiene que ver con su carácter de derecho colectivo. Este no es un derecho cuya titularidad corresponda al trabajador individualmente considerado, sino a las organizaciones que representan los intereses de los trabajadores. Si dicha representación han de asumirla los sindicatos o también los representantes de los trabajadores en los casos en que no existan los primeros, ello no es una cuestión que quepa deducir de la Constitución, y, además, depende de lo que se establezca en la ley de desarrollo.

56. Tampoco es una cuestión que esté en manos del legislador disponer que la negociación colectiva se lleve a cabo bajo un sistema de intervencionismo estatal que anule la autonomía de los trabajadores y empleadores para negociar con la mayor libertad posible las condiciones de trabajo. A este efecto, el Tribunal recuerda que, de acuerdo con los artículos 28 y 42 de la Constitución, interpretados de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución) -y, en particular, con lo dispuesto en los Convenios 98 de la OIT, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y 151, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública-, la negociación colectiva es aquel proceso de diálogo

realizado entre organizaciones que representan los intereses de los sectores involucrados en una relación de trabajo, encaminados a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo entre las partes en el marco de una relación laboral, con el objeto de fijar o reglamentar las condiciones de trabajo y de empleo, o, lo que es lo mismo, "mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los destinatarios" (fundamento 3 de la STC 0261-2003-AA/TC).

57. Lo anterior no significa que el legislador no pueda establecer condiciones a su ejercicio o límites al contenido de la negociación que tengan como base el orden público constitucional. En efecto, en la medida en que se trata de un derecho de configuración legal, la Constitución ha dejado al legislador un margen de discrecionalidad dentro del cual este puede delimitar o configurar su contenido protegido, al mismo tiempo que establecer las condiciones de su ejercicio y las restricciones o limitaciones a las que este puede encontrarse sometido, las que en todos los casos han de ser idóneos, necesarias y proporcionales.

58. En el caso del artículo 6 de la ley impugnada, se ha sostenido que es inconstitucional que tal norma establezca "Prohíbese...en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, *el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente*".

59. Con la demanda se ha afirmado que la prohibición de reajuste o incremento de una serie de conceptos, que se aluden en dicho artículo 6, incide directamente en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de negociación, pues estos forman parte de las condiciones de trabajo o condiciones de empleo.

60. El concepto "condiciones de trabajo" o "condiciones de empleo", objeto de la negociación colectiva, es uno de amplio alcance, sujeto a un proceso de mutación y enriquecimiento constante. En su ámbito están comprendidas aquellas medidas orientadas a proteger a los representantes de los trabajadores, a otorgar facilidades a dichos representantes para que ejerzan idóneamente sus funciones y otros tipos de garantías y facilidades de carácter sindical. También forman parte de este concepto el establecimiento de diversas formas de consulta, comunicación y cooperación entre los trabajadores y los empleadores, así como los medios o canales necesarios que permitan la solución o prevención de los conflictos de naturaleza laboral.

61. Asimismo, tampoco son ajenos a su contenido la deliberación y, eventualmente, el acuerdo entre trabajadores y empleadores de cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud, la reducción de personal, el fomento y la garantía de los derechos fundamentales (como preservar la esfera privada de los trabajadores,

establecer acuerdos sobre cuestiones de género, en materia de responsabilidades familiares, maternidad o prevención de riesgos en el trabajo, entre otros). También entre los acuerdos a los que se puede llegar mediante la negociación colectiva se encuentran aquellos orientados a aumentar la eficacia y optimizar la gestión de las empresas o instituciones públicas, sea con el objeto de superar situaciones de crisis, sea con el propósito de elevar su nivel de competitividad.

62. Igualmente, el concepto "condiciones de trabajo y empleo" comprende la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones.

63. Sin embargo, no es inconstitucional, por afectación del principio de igualdad, que el legislador establezca un régimen jurídico diferenciado según el proceso de negociación, y que la materialización de los acuerdos colectivos comprenda a los trabajadores del ámbito privado o, en cambio, a los servidores públicos. Esto es consecuencia, en el caso de los trabajadores públicos -con independencia del régimen laboral al cual estos últimos estén adscritos-, del hecho de que acuerdos de esta naturaleza han de alcanzarse en el marco del interés general, al cual están funcionalmente orientados los órganos de la Administración Pública, y de conformidad con los principios constitucionales que regulan el régimen presupuestal del Estado.

64. A diferencia de la negociación colectiva orientada a mejorar las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores del sector privado, cuyos acuerdos y posibilidades de ejecución dependen de la autonomía de los participantes del proceso de negociación colectiva, en el caso del incremento de las remuneraciones de los trabajadores públicos, la adopción de acuerdos en ese sentido excede la sola voluntad de los representantes de las agencias gubernamentales con las que se negocia. Su negociación y la adopción de acuerdos requieren que se realicen con sujeción a una serie de principios constitucionales y de conformidad con las reglas de competencia que constitucional o legalmente se hayan establecido.

65. Ahora bien, existen otras diferencias cuando la negociación colectiva tiene lugar ya sea en el ámbito privado o en el ámbito público. En este último es usual que la vigencia de un convenio colectivo dependa de su presentación ante una autoridad legislativa o administrativa con el objeto de incorporarlo a un instrumento legal o normativo en general. Ello no es inconstitucional, a diferencia de la negociación colectiva en el ámbito privado, ya que la intervención del Estado constituye una injerencia inconstitucional respecto de los acuerdos de las partes. En efecto, el bien común y el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones y otros beneficios tenga relación directa con el manejo del presupuesto del Estado genera que se establezcan parámetros de mayor exigencia o, si se quiere, de intervención del Estado.

66. Por otro lado, la negociación colectiva en la Administración Pública está condicionada por los procesos presupuestarios, los cuales, a su vez, dependen de factores como el crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de descentralización, el grado de estabilidad política, la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PBI, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias de cada ordenamiento (OIT. *La negociación colectiva en el sector público*, 2011).

67. Empero, no debe perderse de vista que el derecho de negociación colectiva es principalmente un proceso de diálogo en el que no siempre los trabajadores obtendrán todas sus demandas, y que eventualmente el ejercicio de este derecho involucra la necesidad de ceder algunas peticiones para obtener otros beneficios, dependiendo de las prioridades de la organización y las limitaciones económicas del Estado. La obligación del Estado en relación con la promoción y el fomento de la negociación colectiva, en realidad, es de medios y no de resultados. Sin embargo, el proceso de negociación se debe llevar a cabo bajo reglas que permitan llegar a un acuerdo y que no traben esta posibilidad desde su inicio. Por ello, el Tribunal considera que el Estado tiene la obligación de procurar llegar a un acuerdo, *para lo cual debe llevar a cabo negociaciones verdaderas y constructivas, inclusive a través de la facilitación de informaciones relevantes y necesarias; evitar demoras injustificadas en la negociación o la obstrucción de la misma y tomar en cuenta de buena fe los resultados de las negociaciones.* Igualmente, los participantes en la negociación colectiva deben *respetar mutuamente los compromisos asumidos y los resultados obtenidos a través de las negociaciones colectiva"* (OIT. La negociación colectiva en el sector público, 2011). Además de lo ya señalado, en el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos han de tenerse presentes las exigencias que demandan los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario, en particular, los principios de equilibrio y legalidad presupuestal. Por ello, cualquiera que fuese el modelo por el que opte el legislador, la aprobación final del incremento de remuneraciones ha de contemplar la aprobación parlamentaria. En concreto, es necesario que el resultado de la negociación colectiva no genere un exceso de gastos que conlleven un desbalance en el presupuesto general de la república. Ahora bien, aunque el modelo de Estado social debe procurar el goce pleno de los derechos de las personas, entre ellos el de una remuneración adecuada, ello no significa que el Estado tenga que asumir una deuda pública desproporcionada en aras de atender estas necesidades legítimas de los empleados públicos, pero que deben ponderarse con otros fines igualmente relevantes. Si bien el endeudamiento público es una forma de financiamiento para el Estado, ello no implica que se pueda llevar a cabo sin ningún límite, aun cuando las demandas sociales exijan que el Estado tenga la obligación de obtener recursos para cubrirlas.

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. Así, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, contiene en el capítulo VI de su Título III (Derechos colectivos) algunas disposiciones sobre negociación colectiva (artículos 42 al 44). No obstante, dicha regulación es incompleta, puesto que dicho régimen no se aplica a toda las entidades públicas (Primera Disposición complementaria final). Cabe señalar, no obstante, que este Tribunal no emitirá pronunciamiento en la presente sentencia sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 30057, de Servicio Civil, que estén referidas a negociación colectiva. Ello en virtud de que sobre la referida ley han sido interpuestas seis demandas de inconstitucionalidad (25-2013-PI; 03-2014-PI; 08-2014-PI; 13-2015-PI; 10-2015-PI) las que serán materia de pronunciamiento por parte de este Tribunal en su debido momento. De otro lado, la Ley de relaciones colectivas de trabajo (TUO aprobada por el DS 010-2003-TR) prevé su aplicación para trabajadores estatales únicamente del régimen de la actividad privada.

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.

70. Ahora bien, esta omisión legislativa no autoriza al Tribunal Constitucional a suplir al legislador en las tareas que la Constitución le ha confiado. El principio de división de poderes y el principio de corrección funcional en la interpretación y aplicación de la Constitución no autorizan a este Tribunal a superponerse al órgano que, de acuerdo con la Ley Fundamental, está llamado a desarrollar legislativamente los derechos constitucionales. Por ello, en el marco del principio de colaboración de poderes, el Tribunal exhorta al Poder Legislativo a enmendar esta omisión dictando las disposiciones legales necesarias que permitan hacer efectivo este derecho.

71. En ocasiones semejantes, cuando se ha advertido la existencia de una omisión legislativa que el legislador deba suplir, este Tribunal ha expedido un tipo especial de sentencia, que en nuestra jurisprudencia se ha denominado "exhortativa". Por lo general, mediante esta clase de sentencias se ha invitado al legislador a cubrir la ausencia (total o parcial) de legislación y se le ha concedido un lapso, que nunca ha excedido el año.

    En el presente caso, el Tribunal advierte que la expedición de esta sentencia virtualmente coincide con la convocatoria a elecciones generales para renovar a los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Tal circunstancia es un factor que este Tribunal no puede dejar de considerar en la modulación en el tiempo de los efectos de su decisión. Ello tanto desde el punto de vista de lo que queda del mandato a la actual composición parlamentaria, donde debe respetarse

la obligación constitucional de agotarse debidamente cada una de las etapas o fases del procedimiento legislativo, como por la necesidad que se llegue a consensuar un proyecto legislativo que tenga en cuenta también el interés nacional.

De hecho, al adoptar esta decisión, este Tribunal no ha dejado de considerar su impacto en el ámbito de la economía nacional. Después de todo, el mandato que recibe de actuar de garante del pacto constitucional, no le exime de resolver teniendo en consideración el deber que proclama el artículo 44 de la Constitución, según el cual un deber primordial del Estado es "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".

Por ello, al establecer un lapso de *vacatio sententiae,* que empezará a contarse desde la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, y que no podrá exceder de un año, el Tribunal exhorta al Congreso de la República para que emita la legislación pertinente conforme a lo dispuesto en esta sentencia.

72. Por otro lado, el Tribunal recuerda que el Congreso goza de discrecionalidad para decidir el contenido de la regulación y las condiciones de ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público. Dentro de ese margen de discrecionalidad, corresponde al legislador definir cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos.

73. Al fijar cuáles son las instancias gubernamentales competentes, el legislador puede decidir autorizar la competencia para entablar procedimientos de negociación colectiva a entes del nivel central de gobierno, del nivel sectorial o incluso a instancias específicas de las instituciones públicas individualmente consideradas. También son admisibles otros niveles de negociación existentes en el Derecho comparado, al que la OIT ha reconocido su admisibilidad desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Entre estos se encuentran los modelos de negociación en niveles descentralizados o, incluso, la configuración de modelos mixtos, es decir, que combinen niveles de negociación colectiva centralizada con niveles de negociación colectiva descentralizados. En líneas generales, el empleador, entendido como "Administración Pública" que se recoge en el Convenio 151 de la OIT, comprende a todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas, sea cual fuere el método de determinar su dirección, políticas o actividades.

74. También queda en el margen de discrecionalidad con que cuenta el poder legislativo considerar como criterio de inclusión la negociación correspondiente, en la que intervengan las autoridades del Estado, sobre todo porque podría ser adecuado para resolver cuestiones de mayor alcance. Además del establecimiento o no de una modalidad de negociación como la mencionada, es indispensable que

la futura ley de desarrollo del derecho a la negociación colectiva en el sector público introduzca criterios que hagan posible que el diálogo se realice de manera transparente y de buena fe.

75. En consecuencia, el legislador debe aprobar, la regulación de la negociación colectiva, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia.

76. Así, no debe perderse de vista que en el ámbito del Derecho estatal, la negociación colectiva se lleva a cabo en un contexto en el que el Estado financia los 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.

77. 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.

78. 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.

79. Es también admisible, desde el punto de vista del contenido legalmente garantizado del derecho a la negociación colectiva, que se establezca que las negociaciones colectivas relacionadas con el incremento de salarios deban ser ratificadas, en última instancia, por el poder legislativo, pues a este corresponde la titularidad y responsabilidad respecto de las decisiones en materia presupuestaria (principio de legalidad presupuestal).

80. Al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador no debe olvidar las previsiones y salvaguardas que explícita o implícitamente se deriven de los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario y, en particular, el principio de equilibrio presupuestal. Aquello debe darse no solo desde el punto de vista de la asignación equitativa de "los recursos públicos", sino también del hecho de que su programación y ejecución debe estar orientada a responder a "criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización". Por lo demás, se trata de un límite que resulta también admisible en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos, pues allí también se señala que los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva (artículos 4 del Convenio 98 y 7 del Convenio 151 de la OIT).

81. Ahora bien, aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios. Así, el legislador puede prever que, durante la época de crisis, los trabajadores del sector público no puedan negociar el incremento anual del salario, el monto por horas extra de trabajo o el monto de remuneración en días feriados. Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia, como la de una crisis económica y financiera.

82. Por otro lado, los límites a la negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros.

83. El Tribunal entiende que 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 atraviese 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 periodo previsto por la ley restrictiva, son, en sí mismas, inconstitucionales.

84. Precisamente, la restricción temporal de la negociación colectiva, en cuanto al incremento de salarios, guarda coherencia con el hecho de que este es un mecanismo que permite equiparar las relaciones entre trabajadores y empleadores. De lo contrario, y de mantenerse una restricción absoluta e indefinida del ejercicio de este derecho de los trabajadores, el Tribunal considera que se desnaturalizaría dicha relación si se impide que los trabajadores tengan la posibilidad de someter sus expectativas legítimas sobre la mejora de condiciones laborales u otros mediante el proceso de negociación y diálogo entre el Estado y sus trabajadores.

85. Por ello, el Tribunal considera que las restricciones temporales deben ser excepcionales y limitarse a lo indispensable, y que el Estado debe procurar garantizar un adecuado nivel de vida para los trabajadores, a pesar del impedimento del incremento de salarios (OIT. La negociación colectiva en el sector público, 2011). También es incompatible con la exigencia de temporalidad el establecimiento de restricciones por periodos de tiempo prolongados; por ello,

la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera indeterminada es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio 98 (Comité de Libertad Sindical, recomendación en el Caso 2690, Trabajadores de SUNAT c/ Perú). La infracción a los principios de negociación colectiva libre y voluntaria, en este caso, no se deriva de la imposibilidad de negociar aumentos de sueldos y remuneraciones (medida que puede encontrarse transitoriamente justificada), sino de la permanencia indefinida de esta.

86. 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). Ahora bien, en sus Recomendaciones el Comité de Libertad Sindical ha considerado que una limitación al derecho de negociación colectiva que se extienda por tres años es una "restricción considerable" (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1025). Ello es coherente con la decisión del Comité en otro caso, que en el ámbito nacional fue resuelto por la Corte Suprema de Canadá, que declaró la constitucionalidad de la Ley que establecía el 1.5% como máximo porcentaje de incremento salarial en los años 2008-2011 (*Expenditure Restraint Act*), ya que se trataba de una medida temporal (caso Meredith vs. Canada). Sin embargo, el propio Comité de Libertad Sindical estableció que Canadá había excedido el plazo razonable de la restricción, ya que el periodo de la prohibición para negociar incrementos salariales más allá del 1.5% del salario de los trabajadores era de cinco años (Queja contra el Gobierno del Canadá presentada por la Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN). Caso 2821).

87. 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).

88. En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que las restricciones o prohibiciones a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público que obedecen al principio de equilibrio presupuestal no pueden exceder de la vigencia anual de las leyes de presupuesto, siendo de tres años el plazo máximo de duración de la prohibición, y siempre que subsistan las razones que condujeron a adoptarlas. No obstante, se debe reiterar que durante el periodo en el que la restricción en materia de incrementos salariales está vigente, el Estado debe hacer todo lo posible por revertir la situación de crisis que ha generado tal limitación en el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores e incluso levantar la restricción mencionada en el caso de que mejore la situación económica y financiera del Estado (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1025).

89. Asimismo, el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones pueda limitarse por causas justificadas no significa que este derecho deba limitarse en todas sus dimensiones; por el contrario, el Estado debe procurar promover la negociación colectiva respecto de otros asuntos de índole no monetaria (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1027).

90. Así pues, 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. Y si bien las restricciones o prohibiciones a que se negocie el incremento de sus remuneraciones no son en sí mismas inconstitucionales, tal estatus jurídico-constitucional se alcanza todas las veces en que la prohibición exceda los tres años, que es el lapso máximo para que una medida de esta naturaleza puede prorrogarse.

91. En el caso, el Tribunal observa que los artículos 6 de las Leyes 29812 y 29951, del Presupuesto Público de los años 2012 y 2013, prohíben que las entidades del Gobierno nacional, regional o local puedan autorizar el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera que sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. El Tribunal considera que el procedimiento de negociación colectiva se comprende como uno de los mecanismos con los cuales está prohibido acordar el incremento de remuneraciones y, en cuanto tal, se trata de una medida legislativa que interviene en el ámbito constitucionalmente garantizado de este derecho colectivo.

92. El Tribunal toma nota de que medidas semejantes se han establecido invariablemente en las Leyes del Presupuesto del Sector Público, anteriores y posteriores a las leyes sobre la misma materia de los años 2012 y 2013, objeto del

presente proceso de inconstitucionalidad. Así, cuando menos, en las Leyes del Presupuesto del Sector Público de los años 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014 y 2015, como puede verse en el siguiente cuadro.

LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO	
Ley 30281 Para el Año Fiscal 2015 4 de diciembre de 2014	**Artículo 6. Ingresos del personal** Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.
Ley 30114 Para el Año Fiscal 2014 2 de diciembre de 2013	**Artículo 6. Ingresos del personal** Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

Ley 29951 Para el Año Fiscal 2013 4 de diciembre de 2012	**Artículo 6. Ingresos del personal** Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.
Ley 29812 Para el Año Fiscal 2012 9 de diciembre de 2011	**Artículo 6. Ingreso de personal** Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.
Ley 29626 Para el Año Fiscal 2011 9 de diciembre de 2010	**Artículo 6°.- De los ingresos del personal** **6.1** Prohíbese en las entidades del nivel de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. El Seguro Social de Salud (EsSalud), los arbitrajes en materia laboral y

	la Empresa Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. **6.2** La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.
Ley 29455 Para el Año Fiscal 2010	**Artículo 6. De los ingresos del personal** **6.1**Prohíbese en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. El Seguro Social de Salud (EsSalud), los arbitrajes en materia laboral y la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.) se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. En el caso de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.) y EsSalud, las negociaciones colectivas que eventualmente arriben a etapa arbitral, el Ministerio de Economía y Finanzas será la única instancia facultada para autorizar la capacidad de oferta de las entidades, en materia de reajuste de ingresos, a proponer ante los tribunales arbitrales. Exonérase del párrafo 6.1 a la Contraloría General de la República y al Instituto Nacional Penitenciario, y autorízase al Ministerio de Justicia a modificar el Anexo N° 1 del Decreto Supremo N° 003 - 2005 - JUS, y reajustar la Asignación Especial por Condiciones de Trabajo a favor de los servidores penitenciarios. Exonérase del párrafo 6.1 a las entidades públicas que se indican a continuación: Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), Autoridad Nacional del Agua (ANA), Instituto del Mar del Perú (Imarpe), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú", Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif), Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y Administración Central del Pliego 039, previa autorización de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, bajo responsabilidad. Exonérase del párrafo **6**.1 al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) para el pago de dietas a los miembros del Consejo Directivo, con excepción del Presidente del Consejo, y a los vocales del Tribunal del Servicio Civil.

	6.2 La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas. **6.3** Las excepciones, por única vez, al párrafo 6.1 se aprueban conforme a la normatividad vigente, con sujeción al Marco Macroeconómico Multianual y con cargo al presupuesto institucional del pliego respectivo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y sin afectar las metas y objetivos de la entidad, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.
Ley 29289 Para el Año Fiscal 2009 11 de diciembre de 2008	**Artículo 5. De los ingresos del personal** **5.1** En las entidades públicas, incluyendo el Seguro Social de Salud (EsSalud), organismos reguladores y la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), queda prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole; excepto para el Cuerpo de Gerentes Públicos regulado por el Decreto Legislativo N° 1024, contratados en el marco del Decreto Legislativo N° 1026, el Ministerio del Ambiente, la Contraloría General de la República y el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria y la Construcción (Sencico). Los arbitrajes en materia laboral que se efectúen de acuerdo con la normatividad de la materia se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente Ley. **5.2** Dicha prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas, y aquellos incrementos que se autoricen dentro de dicho rango, con excepción de los Presidentes y Consejeros que vinieron percibiendo ingresos menores a los topes establecidos en el Decreto de Urgencia N° 038-2006. **5.3** Las entidades públicas independientemente del régimen laboral que las regule y sin excepción, no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras. En caso se requiera mantener al personal en el centro de labores, se deben establecer turnos u otros mecanismos que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones de la entidad.

Ley 29142 Para el Año Fiscal 2008 10 de diciembre de 2007	**Artículo 5. De los ingresos del personal** **5.1** En las entidades públicas, incluyendo el Seguro Social de Salud – EsSalud, la Contraloría General de la República, organismos reguladores y la Empresa Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A., queda prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole. **5.2** Dicha prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo, en las respectivas escalas remunerativas, y de aquellos incrementos que se han autorizado dentro de dicho rango. **5.3** Las entidades públicas, independientemente del régimen laboral que las regule, no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras. En los supuestos de que se requiera mantener personal en el centro de labores, se deben establecer turnos u otros mecanismos que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones de la entidad.
Ley 28927 Para el Año Fiscal 2007 12 de diciembre de 2006	**Artículo 7. Certificación de Crédito Presupuestario en gastos de capital y personal** **7.1**Establécese que cuando se trate de gastos de capital, la realización de la etapa del compromiso durante la ejecución del gasto público es precedida por la emisión del documento que lo autorice. Dicho documento debe acompañar la certificación emitida por la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, sobre la existencia del crédito presupuestario suficiente orientado a la atención del gasto en el Año Fiscal 2007. **7.2** En el caso de gastos orientados a la contratación o nombramiento de personal, cuando se cuente con autorización legal, se debe certificar la existencia de la plaza correspondiente y el crédito presupuestario que garantice la disponibilidad de recursos desde la fecha de ingreso del trabajador a la entidad hasta el 31 de diciembre de 2007. **7.3** Cuando en dichos casos el gasto comprometa años fiscales subsiguientes, se debe garantizar que su programación presupuestaria se encuentra debidamente prevista en la escala de prioridades del año

	fiscal respectivo. 7.4 Es responsabilidad de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, la previsión de los Créditos Presupuestarios para la atención de las obligaciones que se contraigan para el presente Año Fiscal así como, para los años fiscales subsiguientes.
Ley 28652 Para el Año Fiscal 2006	**Artículo 8. Disposiciones de austeridad** Las Entidades deben aplicar obligatoriamente, durante la ejecución del presupuesto, las siguientes disposiciones de austeridad, independientemente de la fuente de financiamiento: a) Queda prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones, así como la aprobación de las escalas remunerativas, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo, fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibido el incremento de los incentivos laborales que se otorgan a través del CAFAE. Dicha prohibición incluye el incremento de remuneraciones, que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las respectivas escalas remunerativas; así como, aquellos incrementos que se han autorizado dentro de dicho rango y que no se hubieran hecho efectivos a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Quedan exceptuadas las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito de lo descrito anteriormente. **b)**Queda prohibido, sin excepción, el ingreso de personal por servicios personales y el nombramiento, salvo los casos siguientes, siempre que se cuente con plaza presupuestada: **b.1** El reemplazo por cese del personal o para suplencia temporal de los servidores del Sector Público, que se hubiesen producido a partir del segundo semestre del año fiscal 2005, de conformidad con la normatividad respectiva. En el caso de la suplencia de personal, una vez finalizada la labor para la cual fue contratada la persona, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente. **b.2** La designación en cargos de confianza, conforme a los documentos de gestión del pliego y a la normatividad vigente. **b.3** La contratación o nombramiento, según corresponda, de magistrados del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público, agentes

	de seguridad penitenciarios del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), docentes universitarios y del magisterio nacional, profesionales y personal asistencial de la salud, así como del personal egresado de las Escuelas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y de la Academia Diplomática. **b.4** La reincorporación o reubicación a que se refiere la Ley N° 27803, cuando cumpla con los requisitos que esta Ley establece. c)Sólo pueden celebrarse contratos de servicios no personales y/o locación de servicios con personas naturales, siempre que: **c.1** Los recursos destinados a celebrar tales contratos estén previstos en sus respectivos presupuestos autorizados. **c.2** El locador que se pretenda contratar no realice actividades o funciones equivalentes a las que desempeñe el personal permanente conforme al Reglamento de Organización y Funciones –ROF de la entidad, debiendo limitarse a efectuar funciones de carácter específico, temporal y eventual. d) Las Entidades Públicas, independientemente del régimen laboral que las regule, no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras. En los supuestos que se requiera mantener personal en el centro de labores, se deben establecer turnos u otros mecanismos que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones de la entidad. [...].

93. Puesto que al día siguiente de publicarse en el diario oficial *El Peruano* el artículo 6 de la Ley 29951, ya el plazo máximo de tres años de prohibición del incremento de remuneraciones mediante el procedimiento de negociación colectiva había excedido largamente, el Tribunal Constitucional considera que dicha disposición es incompatible con los artículos 28 y 42 de la Constitución, que reconocen el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público. Sin embargo, la aludida inconstitucionalidad no comprende toda la disposición impugnada, sino solo el impedimento de solicitar y alcanzar incrementos salariales mediante la negociación colectiva, lo que se desprende de la expresión "beneficios de toda índole", así como de la expresión "mecanismo", esta última por aludir al mecanismo de la negociación colectiva, por lo que deberá declararse inconstitucional.

94. El Tribunal advierte, igualmente, que si bien no es competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes anteriores a las impugnadas con las presentes demandas de inconstitucionalidad, al no haberse suministrado información

relacionada con la existencia de hechos y situaciones jurídicas no agotadas, ocurridas durante el lapso en que estuvieron vigentes, tal incompetencia no le alcanza para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que reiteran el contenido semántico de los artículos 6 de las Leyes del Presupuesto que hayan sido expedidas con posterioridad a la expedición de las Leyes 29182 y 29951. Esto es, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 30114, del Presupuesto del Sector Público del año 2014, y el artículo 6 de la Ley 30281, del Presupuesto del Sector Público del año 2015.

95. Conforme a nuestra jurisprudencia, aun cuando los sujetos legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad no lo hubieran planteado, este Tribunal puede extender la declaración de inconstitucionalidad a todas aquellas otras disposiciones que se encuentren ligadas a los dispositivos impugnados, sea por *conexión o consecuencia*. Una relativización del principio de congruencia con estos alcances es posible de acuerdo con el artículo 78 del Código Procesal Constitucional en todos aquellos casos en los que las disposiciones declaradas inconstitucionales se encuentren vinculadas, por conexión o consecuencia, a otras disposiciones del mismo rango (Fund. 14 de la STC 0053-2004-PI/TC) o de rango infralegal (Fund. 77 de la STC 0045-2004-AI/TC).

96. A estos efectos, el Tribunal ha declarado que la relación de *conexidad* entre normas se da en todos los casos en los que el supuesto o la consecuencia de una de ellas es complementada, precisada o concretizada por otra. En cambio, la relación por *consecuencia* supone una relación de causalidad, donde el contenido de una norma resulta instrumental en relación con otra (relación de medio-fin), por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad de la 'norma-fin' trae como consecuencia la inconstitucionalidad de la 'norma-medio'.

97. Ha expresado también que dentro de la *ratio* del artículo 78 del Código Procesal Constitucional se encuentran también aquellos casos en los que en el ordenamiento existen "disposiciones distintas" que, sin embargo, al tener el mismo contenido semántico, expresan una misma 'norma' o sentido interpretativo al previamente declarado como inconstitucional, existiendo entre ambas una *relación de identidad*. Así pues, en tales supuestos, este Tribunal declara la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que, a su vez, reproducen normas idénticas a las que antes fueron declaradas inconstitucionales (Así, en efecto, se declaró en los fundamentos 78 a 80 de la STC 0045-2004-AI/TC, donde se precisó que, aun cuando dicha inconstitucionalidad no se encontraba expresamente habilitada por el artículo 78 del Código Procesal Constitucional, sí era posible entender que ella subyacía a la *ratio* de la norma, conclusión que obedece, además, a los principios de supremacía constitucional, coherencia y unidad del ordenamiento jurídico).

98. Ahora bien, habría que señalar que el artículo 6 de la Ley 29812 y el artículo 6 de la Ley 29951, relativos a la prohibición de incrementos de remuneraciones de los empleados públicos, que han sido objeto de control en la presente sentencia, en realidad repiten una restricción presente en el ordenamiento peruano desde el año 2006. Así, el legislador ha incorporado sucesivamente la prohibición de reajuste o incremento de escalas remunerativas en el artículo 8 de la Ley 28652 para el Año Fiscal 2006, el artículo 5 de la Ley 29142 para el Año Fiscal 2008, el artículo 5 de la Ley 29289 para el Año Fiscal 2009, el artículo 6 de la Ley 29455 para el Año Fiscal 2010 y el artículo 6 de la Ley 29626 para el Año Fiscal 2011. Esta práctica legislativa constituye una *situación de hecho inconstitucional*, ya que el Congreso de la República ha establecido una limitación permanente al derecho de negociación colectiva de los trabajadores públicos, aun cuando la prohibición analizada solo es admisible transitoria o temporalmente, y siempre que transcurran circunstancias excepcionales. Por ello, dicha limitación al derecho de negociación colectiva es inconstitucional.

99. En mérito de lo expuesto, y al hecho de que el artículo 6 de la Ley 30281 y el artículo 6 de la Ley 30114, de Presupuesto del Sector Público, correspondientes a los años 2014 y 2015, respectivamente, prolongan la *situación de hecho inconstitucional*, derivada de mantener, más allá de todo plazo razonable, la prohibición de que mediante el procedimiento de negociación colectiva se pueda pactar el aumento de remuneraciones de los trabajadores del sector público, también debe declararse la inconstitucionalidad de 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.

2.6. Prohibición de control difuso en los arbitrajes sobre negociación colectiva de los servidores públicos en materia de incrementos remunerativos

100. El tercer nivel de análisis que este Tribunal va a desarrollar en el presente caso tiene que ver con la supuesta prohibición de realizar el control difuso en sede arbitral respecto del incremento de remuneraciones de los servidores públicos. Para ello conviene recordar que, en lo relevante para estos efectos, la disposición prevista en el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, dispone lo siguiente: "Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes". Debe tenerse presente que dentro del proceso arbitral establecido en la Ley 29951, y a través del artículo 6 impugnado, lo que se dispone es que los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones señaladas en la misma disposición y en las demás disposiciones legales vigentes. Por lo tanto, se estaría regulando la prohibición de generar gastos corrientes adicionales al presupuesto público. Por ende, y al tratarse de una disposición

estrictamente presupuestaria, corresponde que este Tribunal realice el examen de constitucionalidad.

101. Para los accionantes, la disposición reseñada resulta inconstitucional por el fondo puesto que, al exigirle a los árbitros que se circunscriban a las disposiciones legales vigentes al emitir sus laudos, se les niega la facultad de ejercer el control difuso que es propia de su función jurisdiccional, contraviniendo, de esa manera, lo dispuesto por los artículos 138 y 139.1 de la Constitución.

102. Para el demandado, por su parte, la disposición impugnada ha sido válidamente emitida, puesto que los artículos 138 y 139.1 de la Constitución no habilitan a los árbitros a actuar de forma contraria al principio de estabilidad presupuestaria, debidamente previsto en el artículo 77 de la Constitución, tal y como dicho principio ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 27 de la STC 2566-2012-PA/TC y en el fundamento 53 de la STC 008-2005-PI/TC.

103. Conviene, entonces, tener presente que dentro del artículo 61 del Decreto Supremo 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se establece que "Si no se hubiese llegado a un acuerdo en negociación directa o en conciliación, de haberla solicitado los trabajadores, podrán las partes someter el diferendo a arbitraje", dispositivo coherente con el artículo 46 de su Reglamento, Decreto Supremo 011-92-TR, que señala lo siguiente: "Al término de la negociación directa, o de la conciliación, de ser el caso, según el Artículo 61 de la Ley, cualquiera de las partes podrá someter la decisión del diferendo a arbitraje, salvo que los trabajadores opten por ejercer alternativamente el derecho a huelga (...)". Una limitación a este tipo de arbitraje es el que parece haberse impuesto a través del cuestionado artículo 6 de la Ley 29951.

104. Este Tribunal considera que, a partir de una interpretación literal de la disposición legal impugnada, no parece razonable concluir que ésta lesione las facultades o competencias de los árbitros en materia laboral. Ello es así porque, entendida gramaticalmente, la disposición bajo examen se limita a reiterar 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.

105. En ese sentido, este Tribunal considera que la disposición prevista en el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, debe

ser confirmada en su constitucionalidad, toda vez que establece que los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las disposiciones legales o normativas vigentes, entre las que naturalmente está la Constitución y la interpretación vinculante que este Tribunal hace de los diferentes preceptos constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto, buscando que dicho ordenamiento jurídico sea entendido conforme a la Constitución. Por ende, no lesiona las facultades o competencias de los árbitros en materia laboral, por lo que la demanda también debe ser declarada infundada en este extremo.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

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 modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la 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 N° 1 de esta sentencia.

3. Declarar **FUNDADAS, EN PARTE**, las demandas interpuestas contra el segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 y del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, por ser inconstitucionales por la forma.

4. Declarar **INFUNDADAS** las demandas en lo demás que contienen.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.°s 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC Y 00023-2013-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO Y OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia emitida en el presente proceso de inconstitucionalidad, en el cual se ha realizado un análisis de constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, y declarado la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para los incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública, así como la inconstitucionalidad por conexión y por reflejar una situación de hecho inconstitucional de la misma prohibición contenida en los artículos 6 de la Ley 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y 6 de la Ley 30182, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2015, entre otros resolutivos, considero pertinente emitir este fundamento de voto, a los efectos de dejar plenamente aclarada mi posición.

Con tal fin, expreso lo siguiente:

1. El cabal ejercicio de la función de Magistrado del Tribunal Constitucional y la responsabilidad que el cargo reclama, sumados a la exigencia de cinco votos conformes establecida en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 28301, para declarar la inconstitucionalidad y vencer la presunción de constitucionalidad que tiene toda norma con rango de ley, imponen que, al margen de las discrepancias que puedan surgir en el debate con relación a las materias específicas, objeto del análisis de constitucionalidad, cuando se tiene la convicción de la existencia del vicio de inconstitucionalidad denunciado, resulta necesario y en ocasiones hasta singular, buscar coincidencias de criterio y efectuar mutuas concesiones que posibiliten un fallo estimatorio, aunque este no tenga el amparo total de la tesis que sostiene la impugnación formulada.

2. Es por tales razones que en casos como el presente, al margen de mi convencimiento de la existencia del vicio de inconstitucionalidad, que presenta el artículo 6 de la Ley 29951, suscribo la sentencia de autos, pues de otro modo los alcances de dicha norma en su redacción original podrían permanecer plenamente vigentes, manteniéndose la consumación de una total restricción al derecho al incremento remunerativo vía negociación colectiva de los servidores públicos.

3. En esa dirección, enfatizo que, desde mi punto de vista, nuestra Carta Fundamental reconoce a favor de los trabajadores, incluyendo por cierto a los servidores públicos, el derecho a la negociación colectiva; derecho que, en su esencia, consiste en la posibilidad de establecer acuerdos sobre incrementos remunerativos a través de la

negociación colectiva, el cual el Estado debe promover y garantizar como lo manda el artículo 28 de la misma y no prohibir, como lo ha dispuesto inconstitucionalmente el precitado artículo 6 de la Ley 29951.

4. En efecto, ese precepto dispone textualmente *"Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernas regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribucianes, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índale con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas"*.

5. A mi juicio, esta disposición adolece de vicio de inconstitucionalidad en su totalidad y no solo en sus términos "beneficios de toda índole" y "mecanismos", ya que lesiona el derecho a obtener incrementos remunerativos vía la negociación colectiva invocado por la parte accionante, al prohibir el uso de otras vías jurídicas para ejercerlo e impedir taxativamente el reajuste, incremento o creación de remuneraciones (bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos e incentivos).

6. Pese a ello, suscribo la sentencia de autos a fin de expulsar la prohibición de negociación colectiva para el incremento salarial de los trabajadores de la Administración Pública del ordenamiento jurídico peruano, aunque ello resulte parcial en los términos expuestos en el texto de la misma.

SR.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPS. 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC Y 0023-2013-PI/T
LIMA
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO Y OTROS
CONTRA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Si bien coincido con los fundamentos y parte resolutiva de la sentencia del Tribunal Constitucional, estimo que, dada la naturaleza del presente caso, adicionalmente, deben precisarse algunos criterios que orienten el desarrollo de la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública.

El presente caso es uno que plantea los retos que debe afrontar la justicia constitucional cuando pretende materializar derechos fundamentales de naturaleza social como son los derechos a la remuneración, de sindicación y a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, entre otros derechos. Y es que hace falta solo verificar cómo desde el año 1993, en que entró en vigencia nuestra Constitución, el Parlamento omitió permanentemente elaborar una ley integral que regule la negociación colectiva de los trabajadores públicos y además prohibió expresamente en numerosas leyes de presupuesto que se pueda utilizar dicho mecanismo de negociación para el incremento de remuneraciones.

Dicha situación no sólo planteaba una clara desobediencia de mandatos constitucionales de obligatorio cumplimiento, sino además una inequitativa relación de poder en el ámbito de la negociación colectiva pública: de un lado, un poderoso Estado, que perseguía mediante cualquier medio neutralizar la concretización de dicha negociación; y de otro, los trabajadores públicos, que pese a las etapas de crecimiento económico, no lograban la mejora significativa de sus condiciones de trabajo, incluido el incremento de remuneraciones.

Es por ello que la negociación colectiva que debe desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública debe ser uno de los mecanismos que mejor reflejen el grado de constitucionalización del ordenamiento jurídico laboral público, que mejor evidencien el indispensable equilibrio que debe existir entre el poder de la Administración Pública y aquel de los sindicatos o representantes de los trabajadores, y que mejor exprese la progresiva realización de la tan anhelada justicia social mediante el trabajo decente.

En tal sentido, se analizarán los siguientes puntos:

1) La efectividad del derecho a la negociación colectiva como una de las exigencias de justicia social

1. La justicia social tiene como fundamento la igualdad de derechos para todas las personas y la posibilidad para todos, sin discriminación, de beneficiarse del progreso económico y social. "La promoción de la justicia social significa más que aumentar los ingresos y crear empleos. Significa también derechos, dignidad y voz para las mujeres y hombres trabajadores, así como emancipación económica, social y política".[1]

2. Uno de los derechos fundamentales que forma parte de las exigencias de justicia social es precisamente el derecho a la negociación colectiva. Mediante tal derecho, más allá de su directa y obligatoria fuerza normativa, se persigue que los trabajadores puedan dialogar, deliberar y negociar, en igualdad de condiciones de participante, respecto de asuntos laborales de su incumbencia. De no existir el derecho fundamental a la negociación colectiva se mantendría una histórica situación de desigualdad entre trabajadores y empleadores, siempre favorable a estos últimos.

3. Al respecto, Stiglitz ha sostenido que "las asimetrías en materia de información y de poder coartan una buena asignación de los recursos en la mayoría de los mercados, sobretodo en los mercados de trabajo. Cuando es de calidad, la negociación colectiva, y por lo demás el diálogo social en general, contribuyen a subsanar los fallos del mercado al promover una información compartida y una acción colectiva al servicio de objetivos comunes".[2]

4. En tal sentido, el diálogo social puede ser entendido como el *intercambio comunicativo entre interlocutores*, a través de procesos que se caracterizan por: i) la inclusión de todos los sujetos; ii) del derecho a la participación sin coacción; y, iii) del derecho a gozar de *igualdad de oportunidades* para expresarse. En dicho

[1] Organización Internacional del Trabajo. *Superar la pabreza mediante el trabaja*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003, pp. 96-97.
[2] STIGLITZ, J.E. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", en *Revista Internacianal del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 121 (2002), núm. 1-2,

intercambio, los interlocutores proponen sus puntos de vista y acuerdan normas que adquieren validez cuando aquellos se sienten partícipes en su elaboración.[3]

5. Los resultados de una deliberación se legitiman en la medida que los acuerdos que se logren sean aprobados por los participantes (trabajadores y Administración Pública). En otros términos, una norma aspira a ser válida cuando todos a quienes afecta, en tanto partícipes de un proceso deliberativo, logran ponerse de acuerdo. Este método se constituye como elemento esencial de todo sistema democrático en donde encuentran una especial proyección los grupos históricamente postergados, influyendo en la formación de las políticas públicas a través de sus representantes.[4]

6. Es importante que el diálogo social que se produce en el marco de una negociación colectiva deba ser real y no sólo aparente. En efecto, la racionalidad formal (procedimental) suele conducir a un discurso de carácter *abstracto*, que se aleja de la denominada justicia material[5]. En cambio, el diálogo social invierte esta limitación jurídica en la medida que los agentes sociales tienen la posibilidad de hacer oír su voz y de ejercer presión en la búsqueda de equilibrar intereses contrapuestos[6].

7. En dicho cometido, además del reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exige "la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas".[7]

8. Por ello, cabe asumir que las crisis económicas y financieras no pueden representar de ningún modo una justificación para limitar, disminuir o eliminar la negociación colectiva, ya sea en el sector privado o público. Por el contrario, la efectividad de la negociación colectiva, mediante auténticas deliberaciones y diálogo social entre trabajadores y empleadores (públicos o privados) y atendiendo a los diferentes

---

[3] BARRETO, Hugo. "¿Interlocutores y diálogo social o sindicatos y negociación? (una pregunta y otras cuestiones sobre ética, derechos, y mundo del trabajo)". En *Revista Gaceta Laboral* Vol. 11 Nº 1, pp. 5-22.

[4] GONZALEZ, Francisco. "El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica". En *Revista Trabajo de la Universidad de Huelvo*. Nº 22, pp. 71-100.

[5] BARRETO, Hugo. *Op. Cit.* p. 10.

[6] PERELLO, Nancy. "Libertad sindical: Negociación colectiva y diálogo social". En *Revista Gaceta Laboral* Vol. 11 Nº3. 2005, pp. 358-377.

[7] Organización Internacional del Trabajo. Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, párrafo III.e, 1944.

contextos económicos, políticos y sociales, puede lograr no sólo mejorar las condiciones de trabajo, sino también mantener u optimizar la eficacia productiva de una determinada entidad.

9. En ese mismo sentido, se ha sostenido que

> durante los últimos decenios se han producido cambios significativos que han tenido importantes repercusiones en los resultados de la negociación colectiva. En muchos países, la globalización se ha visto acompañada de una disminución en la afiliación sindical. La proporción de personas asalariadas cubiertas por convenios colectivos permaneció estable en algunos países, pero cayó en otros y sigue siendo baja en gran parte del mundo en desarrollo. Muchos consideran que la integración de los mercados, la expansión de la producción mundial y la mayor movilidad del capital ha decantado el poder de negociación a favor de los empleadores. Ante estos numerosos desafíos, la negociación colectiva ha seguido actuando como un mecanismo decisivo para mejorar las condiciones de trabajo y proteger a los trabajadores, promoviendo al mismo tiempo relaciones de trabajo estables y productivas para los empleadores. [8]

10. Y es que la justicia social, que debe orientar la efectividad de derechos como los de sindicación y a la negociación colectiva, también debe encontrarse en el núcleo básico de las políticas económicas y sociales nacionales o incluso internacionales. No sólo deben globalizarse las políticas económicas que generen más riqueza para los empleadores, sino, que, junto a ellas, también deben globalizarse las políticas de justicia social.

2) El derecho fundamental a la negociación colectiva de los trabajadores públicos y la exigencia imperativa de que se expida una ley que la desarrolle

11. Tal como lo manifiesta el artículo 28 de la Constitución, todos los trabajadores peruanos tienen garantizado el derecho fundamental a la negociación colectiva y que el Estado tiene la obligación de fomentar dicha negociación, debiendo además promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Lo que para otros países representarían aspiraciones a lograr (reconocimiento de dicho derecho fundamental y obligación estatal de fomentarla), son en nuestro ordenamiento disposiciones jurídicas directamente vinculantes y objeto de garantía jurisdiccional.

[8] HAYTER, Susan (Ed.). *El papel de la negociación colectiva en la economía mundial: Negociar por la justicia social*. Resumen Ejecutivo, OIT, 30 de mayo de 2011.

12. No es diferente el caso de los trabajadores de la Administración Pública, pues si bien el artículo 42 sólo menciona que los servidores públicos tienen garantizados los derechos de sindicación y huelga, ello no excluye, de ningún modo, el derecho a la negociación colectiva, pues tal derecho no sólo forma parte del contenido constitucional implícito de aquellos derechos (sindicación y huelga), sino que constituye uno de los principales mecanismos para poder concretizarlos, pues, de un lado, el derecho a la sindicación tiene como una de las principales razones de su existencia la activa participación de los sindicatos en las negociaciones con el empleador (público); y de otro lado, el derecho a la huelga, tiene en la negociación colectiva a uno de los principales mecanismos que deben agotarse antes de ser ejercido para conseguir la mejora de las condiciones de trabajo, incluido el incremento de remuneraciones.

13. Conforme a lo expuesto, resulta inadmisible que hayan transcurrido más de 20 años desde la entrada en vigencia de la Constitución y por ejemplo, el Poder legislativo no haya cumplido con su obligación de desarrollar de modo integral la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública. Tal sólo se han dictado algunas leyes que de modo parcial buscan afrontar dicha obligación constitucional (Ley N.° 30057, del Servicio Civil, aunque sólo para determinadas entidades estatales y el Decreto Legislativo N.° 276, que se limita a prohibir a las entidades públicas la negociación con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, "condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos", entre otras). Por ello, es fundamental que el legislador, atendiendo a nuestro marco constitucional, a los respectivos convenios, principios y recomendaciones de la OIT, al desarrollo histórico de las relaciones laborales en el Perú y de modo muy especial, al derecho comparado, sobretodo de la región, desarrolle con la mayor prontitud una ley que regule la negociación colectiva pública.

14. En dicho cometido es indispensable tener en cuenta que el diálogo social y en especial la negociación colectiva entre sindicatos y Administración Pública, son esenciales para crear las condiciones básicas que permitan lograr un "desarrollo económico y social sostenible", el "bienestar de los trabajadores garantizado por medio de condiciones de empleo equitativas", así como el "progreso de empresas sostenibles". Es por ello, que la Administración Pública "debe contar con efectivos suficientes y calificados que tengan posibilidades de formación y ascenso sin una carga de trabajo desproporcionada (esto es particularmente pertinente habida cuenta de las crisis económicas y de los procesos de ajuste estructural) y condiciones de

empleo justas y competitivas con respecto a las condiciones de empleo del sector privado, incluso en materia de remuneración. La negociación colectiva ofrece ventajas no sólo a los funcionarios por ser una herramienta de motivación, de reconocimiento social y de respeto de la dignidad de la persona, sino también a la administración, porque le permite apoyarse en los compromisos asumidos por las organizaciones sindicales para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública en los Estados democráticos; también es una herramienta eficaz para poner en práctica una gestión satisfactoria de los recursos humanos, lo cual favorece la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos".[9]

3) Los límites de las intervenciones estatales (presupuestales) sobre la negociación colectiva en la Administración Pública

15. Vinculado a lo antes expuesto, es importante destacar que la negociación colectiva en la Administración Pública se ha constituido en la actualidad en uno de los mecanismos que refleja en gran medida el conflicto que existe, principalmente, entre: i) la posibilidad de aseguramiento y mejora de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores públicos, especialmente el incremento de remuneraciones; y, ii) la capacidad presupuestaria del Estado para atender tales mejoras.

16. En el caso peruano, teniendo en cuenta las últimas leyes de presupuesto es evidente que el Legislador ha optado por privilegiar la capacidad presupuestaria del Estado, prohibiendo de modo absoluto y casi permanente, por ejemplo, el incremento de remuneraciones, tal como aparece en el fundamento 92 de la sentencia de autos, en la que se da cuenta que, cuando menos, dicha prohibición se ha establecido en las Leyes del Presupuesto del Sector Público de los años 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014 y 2015.[10]

---

[9] Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. *La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir.* Conferencia Internacional del Trabajo. 102ª reunión, Ginebra, 2013, párrafo 224.

[10] Esto no sólo ha ocurrido en el Perú, sino también a nivel comparado. Así Gernigon y otros refieren que: "La negociación colectiva en la administración pública plantea problemas particulares. Por una parte, es frecuente que exista un estatuto nacional (o varios) con vocación uniformadora, en general aprobado por el Parlamento, que reglamenta de manera casi exhaustiva los derechos, deberes y condiciones de servicio de los funcionarios públicos, prohibiendo o restringiendo severamente la negociación; por otra parte, sus remuneraciones suponen un coste económico que debe reflejarse en los presupuestos públicos, cuya aprobación compete a órganos como el Parlamento, los ayuntamientos, etc.". En: GERNIGON, Bernard y

17. Ni dicha opción, ni la contraria (incrementar remuneraciones sin que importe el presupuesto público) son opciones legítimas en un Estado Constitucional. Conforme al **bloque de constitucionalidad** aplicable en estos supuestos (artículos 28, 42, 77 y 78 de la Constitución y Convenios 98[11] y 151[12] de la OIT, entre otros), es claro que ambas posiciones (i y ii), no pueden ser aplicadas, una en detrimento de la otra, sino que deben ser *ponderadas* teniendo en cuenta las específicas circunstancias políticas, económicas y sociales concretas. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en tanto como uno de sus órganos de control, ha sostenido lo siguiente:

> La Comisión debe recordar que si, en aras de una política de estabilización económica o de ajuste estructural, es decir, por imperiosos motivos de interés económico nacional, un gobierno dispone que las tasas salariales no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, esa restricción debe aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo indispensable, no sobrepasar un período razonable e ir acompañada de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que puedan resultar más afectados.[13]

18. Evidentemente, si en un determinado Estado existen crisis económicas que reclaman medidas extraordinarias, éstas solo deben durar mientras se controle dicha crisis, pues derechos fundamentales como a una remuneración justa y equitativa o de negociación colectiva de los servidores públicos no pueden limitarse de modo indefinido y sin garantías que protejan la remuneración equitativa y suficiente de dichos servidores. Las crisis económicas exigen que los trabajadores y la Administración Pública compartan las respectivas responsabilidades y consecuencias pero en ningún caso, controlada la crisis, que dichos trabajadores sean los permanentes afectados con las aludidas medidas extraordinarias.

---

otros. "Principios de la OIT sobre negociación colectiva", en *Revista Internacianal del Trabajo*, Vol. 119 (2000), N.° 1.

[11] Ratificado por el Estado peruano el 13 de marzo de 1964.

[12] Ratificado por el Estado peruano el 27 de octubre de 1980.

[13] Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (parte 4B) a la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994), Ginebra. *Libertad sindical y Negaciación Colectiva. Estudio general de las memorios sobre el Convenio (num. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (num. 98) sobre el derecho de sindicoción y negociación colectiva, 1949.*

4) Materias que pueden ser objeto de negociación colectiva, además del incremento de remuneraciones

19. Uno de los asuntos que ha generado cierta controversia en el presente caso, tiene que ver con la identificación sobre si el incremento de remuneraciones constituye uno de los puntos que, formando también parte de las denominadas "condiciones de trabajo", puede ser objeto de negociación entre trabajadores y Administración Pública. Al respecto, conviene verificar en primer término, cual es el contenido constitucional del derecho fundamental a la remuneración, para luego analizar por qué la remuneración debe formar parte de las "condiciones de trabajo" objeto de una negociación colectiva.

20. El artículo 24 de la Constitución establece que "el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual (...)". La remuneración es la retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, que posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que, al mismo tiempo, adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana[14].

21. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha considerado que el contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración incluye los siguientes elementos:[15]

- ***Acceso***, en tanto nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución (artículn 23 de la Constitución).
- ***No privación arbitraria***, como reflejo del acceso, en tanto ningún empleador puede dejar de otorgar la remuneración sin causa justificada
- ***Prioritario***, en tanto su pago es preferente frente a las demás obligaciones del empleador, de cara a su naturaleza alimentaria y su relación con el derecho a la vida y el principio-derecho a la igualdad y la dignidad (segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución).
- ***Equidad***, al no ser posible la discriminación en el pago de la remuneración (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).
- ***Saficiencia***, por constituir el *quantum* mínimo que garantiza al trabajador y a su familia su bienestar (primer párrafo del artículo 24 de la Constitución).

[14] Tribunal Constitucional. Exp. 00020-2012-PI/TC FJ 12.
[15] Tribunal Constitucional. Exp. 00020-2012-PI/TC FJ 16.

22. La remuneración "suficiente" (que es diferente a la remuneración mínima), según el aludido artículo 24 de la Constitución, debe procurar, para el trabajador y su familia, el bienestar material y espiritual. En términos del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "3. toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social". De otro lado, el artículo 7.a del Protocolo de San Salvador, prevé la obligación de los Estados para que garanticen, mediante sus legislaciones nacionales, "una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción".

23. Teniendo en cuenta la importancia que tiene la remuneración "suficiente" en el aseguramiento de la subsistencia digna y decorosa del trabajador y su familia, no podría excluirse como una de las materias objeto de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública. No sólo es una exigencia razonable, sino que además viene exigida por los derechos fundamentales a la remuneración y a la negociación colectiva, además de los pronunciamientos de los propios órganos de control de la OIT.

24. En efecto, en el ámbito normativo de la OIT, ésta, en ninguna disposición o interpretación, ha negado que los incrementos remunerativos puedan ser resueltos mediante la negociación colectiva. Así se desprende de los Convenios 98 y 151, pues ambos utilizan el término "condiciones de empleo" para identificar el contenido de la negociación, ya sea en el sector privado o en el sector público, según corresponda.

25. Precisamente, en cuanto a las materias que pueden ser objeto de negociación, incluido el tema salarial, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, ha sostenido lo siguiente:

> 314. (...) La noción de condiciones de trabajo utilizada por los órganos de control de la OIT (...) no se limita a los temas tradicionales (jornada laboral, horas extraordinarias, períodos de descanso, salarios, etc.), sino que cubre también otras cuestiones (por ejemplo, «materias que normalmente pertenecen a la esfera de las condiciones de empleo», como los ascensos, los traslados, o las supresiones de puestos sin aviso previo). Esta orientación concuerda con la tendencia actual de los países a reconocer a menudo la negociación colectiva «gestional», que se ocupa de los procedimientos para resolver problemas como las reestructuraciones, las reducciones de personal, los cambios de horario, el traslado de establecimientos y otras cuestiones que rebasan el marco estricto de las condiciones de trabajo. [resaltado agregado]

320. La Comisión recuerda que, en el marco de la administración pública, las materias objeto de negociación incluyen el conjunto de condiciones de empleo y las relaciones entre las partes. Sin embargo, la Comisión destaca de manera general que en muchos países convendría ampliar los contenidos de la negociación colectiva y velar por que ésta no se limite esencialmente a cuestiones salariales, como aún sucede con demasiada frecuencia. A juicio de la Comisión, tanto a los trabajadores como a los empleadores también les interesa negociar juntos, si así lo desean, otros aspectos de las relaciones laborales, en particular cuestiones vinculadas a los derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la protección de la maternidad, la formación y la promoción profesionales, los mecanismos de prevención y solución de conflictos, las medidas de lucha contra la discriminación, las cuestiones relacionadas con el acoso en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y, en el marco de la administración pública, toda medida aceptada por las partes que permita mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la aplicación de los principios de gestión pública de los Estados democráticos.[16]

26. Como se aprecia, las materias que pueden ser objeto de la negociación colectiva pública, van más allá del incremento de remuneraciones, sino que además pueden incluir la progresiva materialización de derechos fundamentales sociales que dada la base económica que los sustenta, deben ser pasibles de una tolerante, equilibrada y prudente negociación entre sindicatos y Administración Pública.

27. Asimismo, será importante que en la futura ley que regule la negociación colectiva en todo el ámbito de la Administración Pública, se prevean elementos o criterios que determinen la necesidad de incremento de los sueldos de los trabajadores del sector público. Entre los criterios que pueden establecerse, cabe mencionar:

i. El índice de precios del consumidor.- se refiere al incremento de precios de los bienes y servicios durante un periodo determinado. Dicho crecimiento tiene impacto en la capacidad de consumo de los consumidores (trabajadores del Estado).
ii. El incremento salarial de años anteriores.- debe establecerse un parámetro de comparación entre los sectores beneficiados por incrementos salariales durante años anteriores y aquellos que aún no los han recibido. Igualmente, permite analizar el incremento de salarios de un grupo en específico, que, además, viene solicitando un aumento.
iii. Proyecciones en materia de inflación de precios e incremento de salarios.
iv. Oportunidad para el incremento de sueldo: en las entidades que sean dirigidas por autoridades electas por votación popular no será posible negociar un aumento de salarios para los empleados en el último año de mandato.

[16] Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. *La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir. Op.cit.*, párrafo 320.

28. Llama la atención que a nivel comparado, sobretodo regional, existan interesantes regulaciones de la negociación colectiva en la Administración Pública, las mismas ofrecen razonables alternativas que conforme a sus competencias podrían ser analizadas por el Poder Legislativo:

Decreto número 160 (2014), Colombia
(que reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos)

Artíc.ulo 5°, *Materias de negociación.* Son materias de negociación:
(...) Parágrafo 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.

Artículo 6°. *Partes* en *la negociación.* Pueden ser partes en la negociación:
1. Una o varias entidades y autoridades públicas competentes, según la distribución constitucional y legal y,
2. Una o varias organizaciones sindicales de empleados públicos.

Artículo 7°. *Ámbito de la negociación.* Constituyen ámbitos de la negociación:
1. El general o de contenido común, con efectos para todos los 'empleados públicos o para parte de ellos, por región, departamento, distrito o municipio.
2. El singular o de contenido particular por entidad o por distrito, departamento o municipio.
Parágrafo. En el ámbito general o de contenido común, la negociación se realizará con representantes de las Confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública y por las demás autoridades competentes en las materias objeto de negociación. En el ámbito singular o de contenido particular, la participación de las anteriores instancias será facultativa.

Artículo.16. ***Capacitación.*** Los organismos y entidades públicas que están dentro del campo de aplicación del presente decreto, deberán incluir dentro de los Planes Institucionales de Capacitación la realización de programas y talleres dirigidos a impartir formación a los servidores públicos en materia de negociación colectiva.

Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, España

Artículo 31. Principios generales.

1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

Artículo 32. Negociación colectiva, representación y participación del personal laboral.
(...) Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.
En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

Artículo 33. Negociación colectiva.
1. La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y lo previsto en este Capítulo.

Artículo 34. Mesas de Negociación.
1. A los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales.
2. Se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.
Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

Artículo 37. Materias objeto de negociación.
1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:
a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.
b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

29. Más allá de que nuestro Parlamento, conforme a sus competencias, goza de la discrecionalidad pertinente para la regulación de la futura ley de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública, es importante analizar el derecho laboral comparado. A modo de ejemplo se han mencionado sólo los casos de Colombia y España, también vinculados por los convenios de la OIT, de modo que tanto el Poder Legislativo, la Administración Pública, los sindicatos u órganos

de representación de los trabajadores, al momento de realizar propuestas para dicha futura ley, cuenten con más información sobre distintas de formas de materializar eficazmente la negociación colectiva en dicho ámbito.

5) El derecho a una remuneración igual por un trabajo de igual valor. El especial caso de las mujeres

30. Como lo refiere la OIT, la discriminación en el ámbito laboral es un fenómeno cotidiano y general. Esta se produce, entre otros casos, cuando "se rechaza o escoge a un trabajador por razón del color de su piel, cada vez que se niega un puesto en el consejo de administración a una directora competente o que se le atribuye un sueldo inferior al de un colega con la misma productividad. Asimismo, se comete una discriminación cada vez que se exige una prueba de embarazo para considerar la candidatura de una mujer, o cuando se despide a un minero porque es o se cree que es seropositivo".[17]

31. Conforme al artículo 1 del Convenio 111 de la OIT (1958),[18] el término ***discriminación*** comprende: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; y (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

32. En dicho contexto, uno de los derechos fundamentales que debe ser observado escrupulosamente en todo ámbito laboral es el principio de remuneración igual por un trabajo de igual valor. En nuestro ordenamiento jurídico, dicho principio se encuentra contenido en el primer párrafo del artículo 24 de la Constitución, tal como se ha dado cuenta en el fundamento 21 del presente fundamento de voto. Dicho principio prohíbe la discriminación en el pago de la remuneración.

---

[17] Organización Internacional del Trabajo. *La hora de la igualdad en el trabajo*. Informe del Director General. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003, Informe I(B), p.1.

[18] Ratificado por el Estado peruano el 10 de agosto de 1970.

33. En el plano internacional este derecho fundamental guarda igual coherencia y relación con lo recogido en el artículo 23° numeral 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual"; en el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; y, en el artículo 2.1 del Convenio OIT N.° 100, sobre la igualdad de remuneración establece en su artículo 2.1 lo siguiente: "Todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor".

34. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la remuneración en tanto "retribución que percibe el trabajador por el trabajo prestado a su empleador no debe ser sometida a ningún acto de discriminación, ni ser objeto de recorte, ni de diferenciación, como por ejemplo otorgar a unos una mayor remuneración que a otros por igual trabajo. En efecto se prohíbe y queda vedado cualquier trato discriminatorio e irracional que afecte el derecho a la remuneración como derecho fundamental de la persona humana" (Expediente N.° 04922-2007-PA/TC FJ 8).

35. Conforme a lo expuesto, queda claro que en el ordenamiento jurídico peruano está prohibido todo acto de discriminación laboral, por ejemplo respecto del derecho a una remuneración igual por un trabajo de igual valor, lo que habilita a cada uno de los trabajadores que la padecen a accionar judicialmente para proteger sus derechos. Sin embargo, la mención que de dicho derecho se hace en este fundamento de voto, tiene razón de ser en la medida que la realidad laboral peruana evidencia un permanente desconocimiento del mismo (pues existe innumerable cantidad de casos en que trabajadores que hacen un mismo tipo de trabajo, pero que pertenecen a distintas instituciones –unas "privilegiadas" y otras no–, ganan una distinta remuneración), de modo que será tarea de los sindicatos y empleadores (incluida la Administración) la correcta materialización en cada ámbito de trabajo.

36. El caso de las mujeres es característico de la discriminación en materia de remuneraciones. Al respecto, en el Informe Anual 2012: *la mujer en el mercado laboral peruano*, presentado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y basado en la "Encuesta Nacional INEI de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2012", se establece que es la discriminación la razón que explica en gran parte la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres a favor de los hombres.[19] Asimismo, se sostiene que "El diferencial de ingresos en el año 2012 entre hombres y mujeres fue 32,9%, es decir los hombres obtuvieron ingresos por hora mayores a los de las mujeres. De ese porcentaje, aproximadamente el 3,8% se debería a características individuales, mientras que el 29,1% se atribuiría a la discriminación".[20]

37. Sobre el particular, la Recomendación N.° 90, que complementa el Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneraciones (1951)[21], establece lo siguiente:

> 6. Para facilitar la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor se deberían tomar medidas pertinentes, cuando fuere necesario, para elevar el rendimiento de las trabajadoras, especialmente:
>
> (a) garantizando a los trabajadores de uno u otro sexo facilidades iguales o equivalentes, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación;
>
> (b) adoptando medidas adecuadas para estimular entre las mujeres la utilización de las facilidades, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación;
>
> (c) estableciendo servicios sociales y de bienestar que correspondan a las necesidades de las trabajadoras, especialmente de aquellas que tengan cargas familiares, y financiando dichos servicios con fondos públicos generales, con fondos del seguro social o con fondos de las empresas o industrias, destinados al bienestar y constituidos con pagos efectuados en beneficio de los trabajadores, independientemente del sexo; y

[19] Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. *Informe Anual 2012: la Mujer en el Mercado Laboral Peruano*, p. 53.
[20] *Idem*. p. 52.
[21] Ratificado por el Estado peruano el 1 de febrero de 1960.

(d) promoviendo la igualdad entre la mano de obra masculina y la femenina en cuanto al acceso a las diversas profesiones y funciones, a reserva de las disposiciones de la reglamentación internacional y de la legislación nacional relativas a la protección de la salud y al bienestar de las mujeres.

38. Como se aprecia, existe una gran brecha que debe ir cerrándose entre trabajadores hombres y mujeres, si nos atenemos al derecho a una remuneración igual por un trabajo de igual valor, de modo que no sólo son los sindicatos o representantes de los trabajadores quienes deben exigir dicho cambio sino que la obligación de garantizarlos le corresponde al Estado, cuando legisla, juzga o administra.

6) La legítima limitación del control difuso arbitral

39. El presente caso los demandantes han sostenido que las disposiciones legales cuestionadas impiden a los árbitros ejercer plenamente su jurisdicción, negándoles la posibilidad de aplicar el control difuso en sede arbitral, lo que vulneraría los artículos 138 y 139.1 de la Constitución.

40. Sobre el particular, estimo que la prohibición de aplicar el control difuso en el ámbito arbitral, contenida en las disposiciones cuestionadas, resulta legítima en la medida que se encuentra dentro del ámbito de discrecionalidad del Parlamento y no afecta ninguna disposición constitucional.

41. En efecto, teniendo en cuenta que el principio de corrección funcional "exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado" (Exp. N.° 05854-2005-PA/TC FJ 12), no encuentro forma de justificar la competencia de los árbitros para aplicar, al igual que los jueces, el control difuso de constitucionalidad de las leyes, y menos aún, que no exista un mecanismo de revisión de la aplicación de tal tipo de control, como si existe en el ámbito judicial. El principio de corrección funcional no sólo prohíbe que se resten competencias a los diferentes poderes del Estado u órganos constitucionales, sino que se adicionen competencias que no les corresponden a dichos órganos.

42. No cabe duda que el arbitraje representa en la actualidad uno de los mecanismos de mayor legitimidad en la solución de determinado tipo de controversias, básicamente

sobre materias de libre disposición. Sin embargo, son considerables las diferencias entre ámbitos de justicia (la ordinaria y la arbitral) que impiden otorgar a los árbitros mayores poderes que a los jueces.

43. El control difuso de constitucionalidad de las leyes ha sido establecido expresamente como una competencia de los jueces del Poder Judicial (artículo 138° de la Constitución), siendo además ejercido por el Tribunal Constitucional cuando conocer los diferentes procesos constitucionales de naturaleza concreta (artículos 200, 201 y 202 de la Constitución). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que "el control judicial difuso de constitucionalidad de las normas legales es una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar inaplicable una ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que aquella resulta manifiestamente incompatible con la Constitución (...). El control difuso es, entonces, un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado Democrático y Social de Derecho". (Exp. N.° 02132-2008-PA/TC FJ 17).

44. Como tal, el control difuso representa uno de los poderes de mayor relevancia en los sistemas constitucionales que así lo han reconocido e incluso en aquellos, como el estadounidense, que pese a no otorgarse de modo expreso a los jueces, resulta implícito a todo ordenamiento jurídico que pretenda controlar el enorme poder del Parlamento.

45. Al respecto, se ha sostenido que

> la revisión judicial ha tenido fundamental importancia en el esquema constitucional estadounidense. Es en ejercicio de este poder, por ejemplo, que la Corte Suprema ha proscrito la segregación en las escuelas, las leyes sobre el aborto, y la oración en horas de clase. Sin embargo, sorprendentemente, el lector no encontrará referencia explícita alguna a la revisión judicial en la Constitución. Fueron los jueces, guiados por el espíritu de aquella, quienes hallaron la revisión judicial en sus disposiciones menos claras. Ese descubrimiento fue explicado en la famosa sentencia de *Marbury v. Madison* de 1803 (...) ¿De dónde obtuvieron los jueces esa autoridad? Marshall sostuvo en primer término que era inherente a la naturaleza de una Constitución escrita. (...) las limitaciones constitucionales explícitas sobre la autoridad del Congreso no tendrían valor alguno si los jueces se vieran obligados a obedecer leyes inconstitucionales: 'Significaría dar a la legislatura una omnipotencia práctica y real, con el mismo ánimo que aparenta restringir sus poderes dentro de los límites estrechos. Significa establecer límites y declarar que esos límites pueden ser transgredidos sin restricciones'.[22]

[22] Currie, David. *Introducción a la Constitución de Estados Unidos*. Argentina, Zavalia, 1993, pp.27 y 29

46. Como se aprecia, el control difuso de constitucionalidad de las leyes ha sido establecido para asuntos de la mayor trascendencia en un ordenamiento jurídico. Es por ello que sólo se ha otorgado a determinados intérpretes especializados como los jueces. En el caso de la justicia arbitral, que actúa generalmente en asuntos de libre disponibilidad y por lo tanto es limitada, no aprecio forma de interpretación legítima que genere una interpretación en el sentido que el marco constitucional le otorgue la competencia para aplicar el control difuso e inaplicar toda ley, incluso las de presupuesto general de la República. Otorgar a la justicia arbitral dicha competencia y peor aún, otorgarla sin ningún tipo de control (como la "consulta" que existe en el ámbito judicial), es crear una "omnipotencia real y práctica" para dicho tipo de justicia. Por tanto, considero que no es inconstitucional que las disposiciones legales cuestionadas en el proceso de autos, hayan prohibido a los árbitros la inaplicación de las leyes de presupuesto.

47. Finalmente, debo mencionar que más allá de que mediante la presente sentencia el Tribunal Constitucional ha identificado una *situación de hecho inconstitucional* y declarado inconstitucional la prohibición del mecanismo de negociación colectiva en la Administración Pública, luego de que ésta se publicada, se inicia una etapa de deliberación en la sociedad peruana, que tendrá su punto final en la futura ley de negociación colectiva en el sector público, en la que resulta indispensable materializar una correcta ponderación de los principios en conflicto, tarea en la cual estimo, respetuosamente, que deberán tomarse en cuenta también los criterios aquí mencionados.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTES A CUMULADOS NÚMEROS 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC Y 0023-2013-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO
COLEGIO DE ABOGADOS DE AREQUIPA Y
CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Coincidiendo con lo ya señalado mayoritariamente con mis colegas al respecto, creo que esta es una buena ocasión para especificar, dentro del margen de acción propia de un juez o jueza constitucional en un Estado Constitucional, que es lo que puede interpretarse, controlarse y revisarse en sede de un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional si la norma impugnada es una Ley de Presupuesto.

2. Y es que debe tenerse presente que el reconocerle hoy a la Constitución el rol de parámetro de validez formal y parámetro de validez material del ordenamiento jurídico de un Estado determinado permite la configuración de una serie de fenómenos. La denominada "constitucionalización del Derecho" es uno de ellos. En mérito a ella, la configuración de las competencias dentro del Estado ("constitucionalización juridización"), la conformación del sistema de fuentes ("constitucionalización elevación"), y la determinación de los alcances de las diferentes disciplinas jurídicas y sus instituciones ("constitucionalización transformación"), deben ser comprendidas conforme con los preceptos constitucionales vigentes, así como de lo que se desprende de ellos. Y de la mano de aquello, están los denominados efectos indirectos de este fenómeno: modernización del Derecho, unificación del orden jurídico, simplificación del ordenamiento jurídico. Todas estas posibilidades de labor interpretativa deben configurarse de acuerdo con los parámetros constitucionalmente establecidos.

3. En esta "constitucionalización del Derecho" al juez o jueza constitucional le corresponde un rol fundamental.

4. Otro fenómeno de gran relevancia es el de la "convencionalización del Derecho". Actualmente se va a la superación de una distinción entre monismo y dualismo, y se propende a la configuración de un Derecho común, el cual tiene como sustento al reconocimiento y la tutela de los derechos en función al tratamiento que éstos reciben en los diferentes tratados parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la jurisprudencia vinculante que se desprende de ellos. En este escenario, e incluso desde antes de "Almonacid Arellano Vs. Chile", el juez constitucional tiene la gran responsabilidad de hacer respetar las posiciones ya asumidas al respecto a nivel convencional, así como la de construir sus respuestas a nuevos casos en base a dichas posiciones.
5. Al lado de lo recientemente expuesto, y con especial relevancia para el caso sometido a nuestra competencia, aspecto central del redimensionamiento del rol de la Constitución es el de la denominada "constitucionalización de la política". Lo político y lo jurídico no son lo mismo, pero en un Estado Constitucional lo político, lo social o lo económico no pueden manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y lo que se infiere de ellos. Aquello pondrá en debate la pertinencia de mantener figuras como las "political questions", "actos políticos" o "actos de gobierno", las cuales hoy apuntan a la conveniencia de reconocer la existencia de ciertas actuaciones que, por su naturaleza, no deberían ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. Actualmente se admite entonces la revisión de estas actuaciones o decisiones, e incluso de otras manifestaciones del quehacer habitualmente asignado al Estado, como las relacionadas con el diseño y la materialización de diversas políticas públicas.

6. Es más, hoy hay quienes reclaman que los jueces y juezas constitucionales no solamente controlen la constitucionalidad de políticas públicas, sino que, en el ejercicio de su labor interpretativa del ordenamiento jurídico y las demás expresiones de la vida ciudadana conforme a la Constitución, puedan incluso hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de diversas actuaciones estatales, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas (en ese sentido, por ejemplo, conviene revisar el sustento de las denominadas "sentencias estructurales", usadas en ordenamientos jurídicos iberoamericanos como el colombiano o el costarricense).

7. Sin pronunciarme aquí sobre este último aspecto, lo que quiero resaltar es que cabe la revisión de actuaciones "políticas" o incluso de políticas públicas por la judicatura constitucional. Y es que si hoy la legitimación del poder en un Estado

Constitucional es jurídica, y si aquello básicamente se tutela y potencia en sede jurisdiccional, se puede entender, tal como se ha señalado en la última Conferencia Internacional de Tribunales y Cortes Constitucionales, que los jueces y juezas constitucionales pueden evaluar la constitucionalidad de ciertas políticas públicas asuman labores de integración social.

8. Esta integración social, siquiera enunciativamente, alude a apuntalar elementos de cohesión social (búsqueda de que toda persona pertenezca a una comunidad política, dentro de la cual pueda desarrollar sus proyectos de vida), inclusión social (esfuerzo por incorporar a quienes se encuentran excluidos del sistema político, de la configuración de lo económico o de la capacidad de ejercer sus derechos o su cultura a cabalidad) y reconciliación social (búsqueda de superación colectiva de periodos asumidos como difíciles dentro de la historia de nuestros países mediante el impulso o la materialización de diversas acciones). Supone por último un intento de consolidación de un clima de ausencia de conflictos, o de solución rápida y eficaz de los ya existentes.

9. En síntesis, cabe dejar sentado que un juez o jueza constitucional en principio no participa en el diseño de diversas políticas o decisiones institucionales. Tampoco decide qué opción es mejor que otra o prioriza las metas en estos temas. Lo que en todo caso debe verificar es que de la aplicación de las mismas no se produzcan vulneraciones de derechos, o que esos derechos no se afecten por un quehacer omisivo de la autoridad correspondiente.

10. Esta afirmación no es nueva. Es más, podría decirse que constituye una constante jurisprudencial de este Tribunal, en cuanto se ha afirmado previamente que "... ante cuestionamientos de que una norma con rango de ley –que diseña e implementa determinadas políticas públicas- haya violentado una "norma directriz" de la Constitución, este Tribunal se siente en la necesidad de advertir que la declaración de invalidez de esta no solo será admisible en aquellos casos en los que las acciones implementadas contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución, o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, supuestos a los que acabamos de hacer referencia, para declarar su validez" (STC 00021-2010-AI/TC, FJ 71).

11. Son muchas entonces las posibilidades de configurar el quehacer interpretativo, contralor y revisor propio de la "constitucionalización del Derecho", la "convencionalización del Derecho" y la "constitucionalización de la política". En este último caso, el de la "constitucionalización de la política", más directamente vinculado a lo planteado en el proceso que este Tribunal viene conociendo, bien podría plantearse un nivel de control en base a consideraciones vinculadas a si se siguieron parámetros de procedimiento y competencia establecidos en la Constitución, o si se actúa en base a contenidos constitucionalmente previstos. También cabe, si se quiere y puede asumir a algunas de estas decisiones como el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, invocar (sobre todo si de "actos políticos", "cuestiones políticas" o "actos de gobierno" se habla), la aplicación de las diferentes técnicas de control de la discrecionalidad administrativa.

12. Es dentro de este marco que se puede entender la labor interpretativa, revisora e incluso contralora que hemos emprendido frente a la Ley del Presupuesto, tanto en aspectos formales como en materias sustanciales. Ello nos ha permitido considerar ciertos aspectos como conformes a la Constitución; y a otros, como el de la prohibición de la negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración pública, como inconstitucionales.
13. Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de una o varias disposiciones de una ley, sobre todo si la ley en cuestión es una de tanta trascendencia y repercusiones como la Ley de Presupuesto, debe tomar en cuenta que durante la vigencia de la normativa impugnada la misma generó situaciones y relaciones jurídicas que no son fáciles de revertir, o por lo menos, de adaptar a los parámetros constitucionalmente invocables. Aquello justifica plenamente la vacatio decretada sobre la entrada en vigencia de ciertos efectos de la presente sentencia, práctica por cierto aplicada por este mismo Tribunal Constitucional y muchos otros en el Derecho Comparado en muchos casos.

14. Conviene además tener presente que las tareas de interpretación y revisión propias del Tribunal Constitucional se dan dentro de ciertos límites. Uno de ellos, entre muchos, es el del proceso constitucional mediante el cual toma conocimiento. Otro obviamente es el de la pretensión que se busca atender.

15. Digo esto en mérito a que debe tenerse claro por ello que, por ejemplo, la discusión en un proceso de constitucionalidad no puede en rigor abarcar un pronunciamiento sobre, por citar un caso, la pertinencia y los alcances de un precedente establecido

en un proceso de Amparo. En ese sentido, y frente a la alegación de que con la Ley de Presupuesto se busca eliminar la posibilidad de ejercer el control difuso arbitral, riesgo que en nuestra opinión no se encuentra acreditado o presente, quiero anotar lo que sigue a continuación.

16. Comparto el sentido resolutivo de este extremo de la sentencia suscrita por la mayoría de mis colegas pero considero entonces que es indispensable expresar algunas consideraciones adicionales que fundamentan mi voto, las cuales son las siguientes:

A. El artículo 139 de la Constitución recogen una serie de "Principios y derechos de la función jurisdiccional". Allí se comienza por garantizar la unidad y exclusividad de dicha competencia en cabeza del Poder Judicial, proscribiendo el juzgamiento por comisiones especiales o la delegación de facultades.
B. Además, parece reconocerse la existencia de función jurisdiccional, independiente de la del Poder Judicial, en el ámbito militar y el del arbitraje (artículo 139.1), así como en el de las comunidades campesinas y nativas, dentro de su ámbito territorial (artículo 149).
C. Independientemente del concepto de jurisdicción que se maneje, conviene anotar que en ninguno de los casos mencionados en el punto anterior se desplaza o sustituye al Poder Judicial. Se introducen más bien alternativas que complementan y desarrollan determinados ámbitos especializados, como el de la tutela de bienes jurídicos propios de las Fuerzas Armadas; o se impulsa la conservación y respeto de la diversidad cultural, en el caso de las Comunidades Nativas.
D. El arbitraje, por su parte, es una opción que habilita la posibilidad de que las partes recurran a un mecanismo independiente para la resolución de aquellas controversias que se relacionan con derechos disponibles, descargando al Poder Judicial de aquellos casos en los que los privados hubiesen pactado que arribarían a una solución por sus propios medios.
E. Se trata entonces de un ámbito cuyas decisiones tienen la particularidad de que se edifica a partir de la autonomía de la voluntad de las partes.
F. Ahora bien, del hecho de que la Constitución reconozca al arbitraje en los términos recogidos en el primer inciso de su del artículo 139 no se deriva en absoluto que cumpla una función idénticamente equiparable a la del Poder Judicial.
G. Además, podemos apreciar las diferencias existentes entre quienes se desempeñan como jueces de la judicatura ordinaria y los árbitros:

	Jueces	**Árbitros**
Fuente de su autoridad	La potestad de impartir justicia emana del	Voluntad de las partes

	pueblo	
Sistema de designación	Concurso Público de méritos	Propuesta de las partes
Sujeto que designa	Consejo Nacional de la Magistratura	Partes u órgano predeterminado para tal fin en el convenio
Capacitación	Por medio de la Academia de la Magistratura	No previsto
Ratificación	Cada siete años por el Consejo Nacional de la Magistratura	No aplica
Decisiones jurídicas	Siempre	No necesariamente
Poder de coerción	En virtud de su autoridad pública	Debe recurrir al Poder Judicial
Nacionalidad	Peruanos de nacimiento	Cualquier nacionalidad
Estabilidad en la función	Permanente mientras observen conducta e idoneidad propias y sean ratificados	Limitada al caso
Rendición de cuentas	Ante el Consejo Nacional de la Magistratura	No aplica
Ejercicio del control difuso	Expresamente previsto en la Constitución	No previsto
Consecuencia del ejercicio del control difuso	Elevación en consulta (artículo 14 de la LOPJ y 3 del CPConst).	Ninguna
Revisión de sus decisiones	Si	No

H. De lo expuesto surge con claridad que aún cuando los jueces y los árbitros realizan una importante labor constitucionalmente reconocida que hay que proteger, precisar y potenciar, ello no implica que sus competencias y atribuciones sean las mismas. Para empezar por algo elemental, el origen del poder de los jueces, de acuerdo con nuestra Constitución, emana del pueblo. Añade el artículo 138 para despejar toda duda que la potestad allí descrita "se ejerce por el Poder Judicial". Mientras tanto la autoridad de los árbitros deriva de la voluntad de las partes, las cuales, al designarlos para decidir una controversia concreta, los invisten de autoridad.

I. El Estado brinda reconocimiento a un conjunto de soluciones privadas, aplicadas en el ámbito de determinados derechos disponibles de las partes como ya se pusiera de

relieve. Además, reviste sus decisiones de fuerza jurídica. Sin embargo, a diferencia de las resoluciones judiciales, las emitidas en sede arbitral, a la hora de requerir la coerción para la ejecución (sustantiva o cautelar), deben recurrir al Poder Judicial que ejerce la potestad pública. Nadie habla entonces de rebajar la tutela al arbitraje. La pregunta es si se pueden invocar todas las competencias de un juez (ordinario o constitucional), y entre ellas, la del ejercicio del control difuso.

J. Cabe tenerse presente que la pretensión de los demandantes en el presente proceso se orienta a que se declare la inconstitucionalidad del artículo 6 y del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951. En su opinión dichas disposiciones impiden a los árbitros ejercer plenamente sus labores, negándoles la posibilidad de aplicar el control difuso en sede arbitral y permitiendo que los laudos sean anulados.

K. Coincidiendo con la parte resolutiva de la sentencia en cuanto declara infundado este extremo de la demanda, pues lo dispuesto en la ley no recorta el margen de acción de los árbitros, entiendo que debe quedar claro que ello no supone pronunciarse sobre la pertinencia de la potestad de ejercer control difuso por parte de los árbitros. Se anota entonces nuevamente que en autos no resulta posible analizar si debería dejarse sin efecto, o no, lo establecido, con carácter de precedente, en la STC 00142-2011-PA/TC.

L. Conviene por último, tener presente como en la STC 00142-2011-PA/TC, este Tribunal Constitucional sostuvo que "Siendo el arbitraje una jurisdicción independiente, como expresamente señala la Constitución, y debiendo toda jurisdicción poseer las garantías de todo órgano jurisdiccional (como las del Poder Judicial), es consecuencia necesaria de ello que la garantía del control difuso de constitucionalidad, prevista en el segundo párrafo del artículo 138° de la Constitución, pueda también ser ejercida por los árbitros en la jurisdicción arbitral, pues el artículo 138° no puede ser objeto de una interpretación constitucional restrictiva y literal, como exclusiva de la jurisdicción ordinaria o constitucional" (Fundamento Jurídico 24).

M. Estamos pues ante una materia que debe ser analizada y discutida en el momento y el espacio pertinente. En cualquier caso, necesario resulta recordar que, incluso recurrir a fórmulas como las del establecimiento de un precedente, requiere acreditar el cumplimiento de una serie de condiciones.

N. En ese sentido, el establecimiento del precedente, el cambio de precedente o la decisión de dejar sin efecto lo establecido previamente con carácter de precedente, exige entre otras cosas, atenerse a la regla de que debe existir una relación inmediata con la ratio decidendi de un caso concreto.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa-Saldaña

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPS. N.°S 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC Y 00023-2013-PI/TC (ACUMULADOS)
LIMA
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO Y OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el debido respeto por el parecer de mis honorables colegas magistrados, emito el presente voto singular, a fin de plasmar las razones por las que me permito disentir de sus respetables posiciones.

Como no es la primera oportunidad en que una controversia relacionada a la prohibición impuesta a los trabajadores estatales de negociar incrementos de carácter remunerativo es sometida a mi conocimiento como juez constitucional, justificaré el porqué debo mantener mi posición al respecto, añadiendo algunas razones a las esbozadas en pronunciamiento anterior.

1. La negociación colectiva de los trabajadores de la Administración Pública es un derecho de configuración legal

En su momento, suscribí un voto en el expediente n.° 18-2013-PI/TC, y opté por declarar infundado el extremo de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley n.° 30057, del Servicio Civil, ya que, aunque los trabajadores del sector público son titulares del derecho fundamental a la negociación colectiva, se encuentran impedidos, a mi juicio, de negociar incrementos salariales a través de dicho medio, por lo que solo están facultados para transar condiciones de empleo futuras.

Las razones en que sustenté mi posición son las siguientes:

- Nuestro país, solamente, ha ratificado el Convenio OIT n.° 151, a través del cual, el Estado únicamente se ha obligado a someter a negociación colectiva "condiciones de empleo". Por su parte, el Convenio OIT n.° 154, que reconoce la posibilidad de negociar conceptos remunerativos, no ha sido ratificado, y por consiguiente, no forma parte de nuestro derecho interno. En ese orden de ideas, concluí que el Estado peruano no ha asumido el compromiso de someter a negociación colectiva asuntos remunerativos de sus trabajadores.

  Dicha conclusión se basó en que tanto el artículo 55° de nuestra Carta Magna como el artículo 2.b. de la Convención de Viena sobre derechos de los Tratados estipulan que solo las normas supranacionales formalmente ratificadas por el Estado integran nuestro ordenamiento jurídico.

- A la luz de lo antes expuesto, señalé que la negociación colectiva es un derecho constitucional de configuración legal, cuya delimitación recae en el legislador democrático, quien para tal efecto tiene un amplio margen de discrecionalidad para dotarlo de contenido. También precisé que, como cualquier otro derecho fundamental, puede ser objeto de limitación, siempre que no vulnere su contenido esencial.

  En esa línea, enfaticé que, en el sector público, el principio de equilibrio presupuestal recogido en la propia Constitución y los Convenios antes mencionados, impone una legítima restricción al derecho fundamental a la negociación colectiva que no debe ser desconocida.

- Sin perjuicio de ello, y con el fin de facilitar un diálogo fructífero y constante entre la Administración Pública y sus trabajadores sobre cuestiones remunerativas, manifesté que tales reclamaciones deberían ser canalizadas a través de un mecanismo alternativo a la negociación colectiva, que aún no se ha implementado, a pesar de estar expresamente contemplado en el artículo 7° del Convenio OIT n.° 151, por lo que el Estado se encuentra obligado a regularlo, y a través del mismo tomar en cuenta los requerimientos de los trabajadores de la Administración Pública.

2. La singularidad de la negociación colectiva en la Administración Pública

En mi criterio, resulta constitucionalmente válido que el legislador democrático no equipare a los trabajadores estatales con los del ámbito privado, debido a que el Estado como empleador cuenta con una serie de singularidades propias que, objetivamente, justifican un tratamiento diferenciado, a la luz del artículo 39° y siguientes de la Constitución que regulan los alcances de la función pública.

A modo de ejemplo, resulta ilustrativo señalar que, en el sector público, el acceso a un puesto de trabajo necesariamente se supedita a un concurso público de méritos, a fin de garantizar que se realice en condiciones de igualdad y siguiendo lineamientos meritocráticos, conforme a lo desarrollado en la STC n.° 5057-2013-PA/TC (Caso Huatuco).

En efecto, mientras los particulares cuentan con total libertad para fijar libremente la política remunerativa que mejor les convenga para atraer o retener al personal que mejor responda a sus necesidades, pudiendo incluso negociar con ellos de manera individual o conjunta, siempre que no se contravengan normas imperativas, el

Estado no cuenta con esa libertad, dado que su desenvolvimiento, en tanto Administración Pública, se encuentra sometido al principio de legalidad, entendido como el respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, el mismo que, ciertamente, incluye a las normas presupuestarias.

Por ese motivo, entiendo que se encuentra plenamente justificado que la regulación del derecho fundamental a la negociación colectiva tome en cuenta que el Estado como empleador tiene una serie de limitaciones, básicamente de carácter presupuestal, que explican el tratamiento diferenciado que reciben sus trabajadores. Es más, quien voluntariamente decide laborar para las entidades de la Administración Pública conoce de antemano la rigidez con que ellas están obligadas a manejar su presupuesto, así como la carencia de ciertos beneficios como, por ejemplo, la participación en la utilidades.

3. Previsión de consecuencias

Ahora bien, no puede perderse de vista que el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho como un espacio plural para la convivencia hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de los procesos constitucionales (Cfr. STC n.° 48-2004-PI/TC). De ahí que, como jueces constitucionales, debemos procurar que, en la práctica, nuestras decisiones solucionen los problemas sometidos a nuestro conocimiento.

Temo que la decisión en mayoría no coadyuvará a pacificar las relaciones colectivas y tendrá efectos contraproducentes, pues más allá de que los trabajadores estatales tengan la legítima expectativa de que se incremente su remuneración, juzgo que es un contrasentido iniciar un proceso de negociación colectiva respecto de cuestiones que no son susceptibles de ser negociadas si el Estado no se encuentra en capacidad de atender dichos pedidos de aumento.

4. El mecanismo alternativo de la consulta

No puede soslayarse que aunque es posible congelar temporalmente los salarios en el sector público en aras de satisfacer otras necesidades, no es constitucionalmente admisible postergar indefinidamente su incremento por contravenir la buena fe que debe guiar las relaciones colectivas laborales.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, el Estado y sus trabajadores tienen el ineludible deber de conducirse de manera sumamente responsable en la conciliación de sus legítimos intereses. En ese contexto, es preciso que ambas partes procuren llegar a un punto de equilibrio a través del mecanismo alternativo de la consulta, para lo cual es imprescindible que actúen con mesura.

5. Pronunciamiento

Si bien se ha denunciado la inconstitucionalidad formal del artículo 6 de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los Años Fiscales 2013, 2014 y 2015 –que reprodujeron año tras año la proscripción de reajustar o incrementar conceptos remunerativos o impedir que se someta a arbitraje tales materias, por regular asuntos ajenos a la materia presupuestaria– considero que tal objeción carece de asidero debido a que dicha regulación impone una prohibición de modificar el presupuesto. Al existir entonces una razonable vinculación entre lo expresamente regulado en el citado artículo 6 y la materia presupuestaria, no puede entenderse que exista un vicio de inconstitucionalidad formal.

En cuanto a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, juzgo que la prohibición de incrementar remuneraciones mediante la negociación colectiva o el arbitraje resulta constitucional, conforme a lo desarrollado *supra* y a lo cual me remito. Consecuentemente, estimo que este extremo de la demanda resulta **INFUNDADO.**

6. Un aspecto final del voto

Con relación a la alegada inconstitucionalidad del segundo párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley n.° 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 y del tercer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley n.° 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 –que versaron sobre cuestiones relacionadas a la designación de árbitros y las consecuencias de desconocer normas presupuestarias– estimo que este extremo de la demanda resulta **IMPROCEDENTE,** pues a diferencia del resto de normas sometidas a escrutinio constitucional ambas normas han perdido vigencia, tan es así que no han sido recogidas por las ulteriores leyes presupuestarias.

A mayor abundamiento, estimo pertinente añadir que si a pesar de tener una vigencia anual, un contenido normativo de carácter presupuestario se reitera o se reproduce en lo sustancial en la ley presupuestaria del año subsiguiente, resulta

razonable que el Tribunal Constitucional pueda controlar su constitucionalidad al subsistir el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa; sin embargo, dado que en las actuales circunstancias dichas normas no se encuentran vigentes, resulta innecesario expedir un pronunciamiento de fondo, al haber operado la sustracción de la materia.

Sr.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDON DE TABOADA

Discrepo de la sentencia en mayoría en cuanto extiende el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos al tema de sus remuneraciones. Diga lo que diga la sentencia en mayoría, la Constitución no reconoce tal derecho. El artículo 42° de la Constitución, dedicado a enumerar los derechos de los servidores públicos, solo establece el derecho a la sindicación y el derecho a la huelga. Léase:

> "Artículo 42°.- Se reconocen los derechos de *sindicación* y *huelga* de los servidores públicos. (…)" [*itálicas* agregadas].

La sentencia en mayoría soslaya este artículo y pretende extraer el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos del artículo 28° de la Constitución. Dicho artículo dice lo siguiente:

> "Artículo 28°.- El Estado reconoce los derechos de *sindicación, negociación colectiva* y *huelga*. (…)" [*itálicas* agregadas].

Sin embargo, ello no significa —como señala la sentencia en mayoría— que todos los trabajadores —incluyendo los servidores públicos— tienen estos tres derechos y que el artículo 42° solo pretende subrayar los derechos a la sindicación y a la huelga de los servidores públicos. Semejante interpretación constituye una especulación temeraria respecto a las intenciones de los autores de la Constitución.

En realidad, es evidente que el artículo 28° contiene la regla y el 42°, la excepción. Según la Constitución, todos los trabajadores tienen derecho a la negociación colectiva, salvo los servidores públicos, que no lo tienen.

Esta restricción de los derechos de los servidores públicos no debe causar extrañeza. Ella deriva de la distinción entre lo público y lo privado, ubicua en el Derecho. El contenido de la libertad jurídica, por ejemplo, varía en uno y otro ámbitos: en el privado, puede hacerse todo, salvo lo que la ley prohibe; en el público, no puede hacerse nada, salvo lo que la ley autoriza.

El Derecho, pues, no siempre trata igual a quienes actúan en el ámbito público y a quienes actúan en el ámbito privado —sobre todo, cuando les reconoce prerrogativas y facultades.

Además, la sentencia en mayoría pasa por alto que la negociación colectiva de las remuneraciones de los servidores públicos comprometerá ese otro bien constitucionalmente tutelado, que es el equilibrio presupuestal (artículo 78°). Para que no lo haga de inmediato, recurre a la ingeniosa figura de la *vacatio sententiae*, señalando que lo dispuesto en ella no debe ser cumplido de inmediato sino dentro de tres años.

Sin embargo, si algo debiera caracterizar a la interpretación constitucional, precisamente, es no estar sujeta a contingencias circunstanciales. Lo que es inconstitucional ahora, también lo será entonces, y viceversa.

Lo dispuesto por el artículo 78° de la Constitución está cargado de sentido histórico. Como consecuencia de que sucesivos gobiernos irresponsables trataron que el Estado viva más allá de sus medios, cediendo a presiones de intereses particulares, el Perú experimentó una espiral inflacionaria entre 1973 y 1990. Ella culminó en la más profunda crisis económica de nuestra historia.

La Constitución intenta evitar que esto vuelva a ocurrir, pero no lo logrará, si continúa siendo soslayada por el Tribunal Constitucional.

Finalmente, la sentencia en mayoría se refiere a los compromisos asumidos por el Perú, al haber ratificado los Convenios 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Empero, pasa por alto que el Perú no ha ratificado el Convenio 154, que trata específicamente de la negociación colectiva. Así, presenta un cuadro incompleto de las obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado peruano.

La sentencia en mayoría trata de justificar la selectividad de su memoria citando *in extenso* jurisprudencia e incluso un estudio general de la OIT. Sin embargo, la interpretación debe tener límites: no puede desnaturalizar lo establecido por la Constitución. Ninguno de esos documentos puede prevalecer sobre la letra y el espíritu de la Constitución Política del Perú.

Por todas estas consideraciones, más bien, estimo que las demandas son INFUNDADAS en todos sus extremos y no solo en los que la sentencia en mayoría así declara.

SARDON DE TABOADA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL