

La negociación colectiva en la Administración Pública y su reivindicación a partir de la jurisprudencia constitucional

Lily **KU YANASUPO***

RESUMEN

A propósito de la sentencia de inconstitucionalidad sobre la Ley de Servicio Civil, la autora destaca los principales cambios que se han producido en la controversial ley resaltando que estos responden a lo contradictorio de ciertas de sus disposiciones respecto a la Norma Fundamental.



MARCO NORMATIVO

Constitución Política de 1993 (31/12/1993): pássim.

Ley de Servicio Civil, Ley N° 30057 (05/07/2013): pássim.



PALABRAS CLAVE:

Ley de Servicio Civil / Proceso de inconstitucionalidad / Negociación colectiva / Administración Pública

Recibido: 15/06/2016

Aprobado: 21/06/2016

Cuando en el año 2013 se aprobó la Ley del Servicio Civil (LSC), expresé mis cuestionamientos a varias de sus disposiciones y mi temor a que dicho régimen termine sometiendo a los trabajadores del sector público a condiciones laborales menos favorables de las que gozan los trabajadores del régimen privado, específicamente de aquellos que se

encuentran contratados bajo el Decreto Legislativo N° 728¹; sin contar que dicha ley hacía una exclusión expresa e injustificada de varias instituciones públicas del ámbito de su aplicación².

Entre mis cuestionamientos se encontraba, por ejemplo, el hecho que el artículo 44, literal b, de la LSC declara la nulidad de pleno derecho de aquellas contrapropuestas o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas, lo que en otras palabras significa una prohibición de incluir los incrementos remunerativos como materia de negociación colectiva entre el Estado y sus

* Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada del Máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional de la Universidad de Génova.

1 Los referidos cuestionamientos fueron plasmados en las siguientes lecturas: “Las relaciones de trabajo entre el Estado y las personas. Cuando las cosas son lo que son incluso en el Estado”. En: *Gaceta Constitucional*. Tomo 67, Gaceta Jurídica, Lima, julio de 2013, y “Ley del Servicio Civil: Segundo Round”. En: *Gaceta Constitucional*. Tomo 70, Gaceta Jurídica, Lima, octubre de 2013.

2 Nos referimos a la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC que señala que no están comprendidos en dicha ley los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Contraloría General de la República, entre otros.

trabajadores, regulación que además iba en la misma lógica de las normas presupuestarias del Estado en lo que se refiere a las remuneraciones de los servidores públicos³. Asimismo, la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC establece que a partir del día siguiente de su publicación son de aplicación inmediata para los servidores civiles de los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276 y 728, las disposiciones del Capítulo VI del Título III referidos a los Derechos Colectivos.

Al respecto, en su momento dejé establecido que esta restricción legal al derecho de negociación colectiva que tienen los trabajadores para procurar mejoras en sus condiciones de trabajo, contraviene el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública (ratificado por el Perú el 27 de octubre de 1980), así como la interpretación de dicho organismo internacional que reconoce, como uno de los fines de la negociación colectiva, la fijación de las condiciones de trabajo, derecho que incluye criterios de mejora e incrementos remunerativos y alcanza a los trabajadores del sector público.

Otra de mis objeciones a la LSC tenía relación con su Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, referida a la aplicación

del pago de la compensación por tiempo de servicios (CTS) a los trabajadores del sector público, la cual entró en vigencia al día siguiente de la publicación de dicha ley. Esta disposición incorporaba un tercer párrafo al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 650, Ley de CTS, estableciendo que cuando el empleador sea una entidad de la Administración Pública, la CTS que se devengue deberá ser pagada directamente por esta entidad dentro de las 48 horas de producido el cese del trabajador.

Como se puede apreciar, tal disposición eliminaba la obligación del Estado –en su calidad de empleador– de efectuar los depósitos de la CTS en forma semestral para aquellos trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, y en la institución financiera elegida por estos. La primera contrariedad que saltaba a la vista es que dicha regulación era aplicable a todos los trabajadores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, aun cuando la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la ley establecía que el traslado de estos servidores al régimen del servicio civil debía ser voluntario.

En su momento también señalé que tal regulación vulneraba la prohibición de regresividad de los derechos laborales y el principio de igualdad en materia laboral, pues eliminaba para los trabajadores públicos una serie de beneficios de los que sí gozan los trabajadores del

sector privado en cuanto a la CTS, tales como la creación de un fondo intangible que les brinde seguridad en el cobro, y la libre elección de una entidad depositaria que les permita generar rentabilidad sobre sus fondos y el acceso al mercado crediticio.

Conforme a lo anterior, desde mi punto de vista, era totalmente válido que la LSC fuese materia de un control constitucional centralizado, y así fue. Después de más de dos años de expresar mis reparos contra la LSC y mostrar mi agrado por el hecho de que esta haya sido sometida a procesos de inconstitucionalidad, lo siguiente es lo que se ha avanzado.

En cuanto a modificaciones llevadas a cabo por el propio poder legislativo, luego del respectivo debate sobre la forma de pago de la CTS a los trabajadores públicos, pues a partir de la vigencia de la LSC este beneficio social dejó de depositarse por el Estado, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30408 que modifica el artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley de CTS⁴, estableciendo que este beneficio se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador y alcanza a los trabajadores de la Administración Pública sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 728, así como a los trabajadores que ingresen al régimen del servicio civil; con lo cual, se dejaba sin efecto la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la LSC.

3 En efecto, dichas normas establecen la prohibición de que las entidades del Estado, en sus diferentes niveles, puedan reajustar o incrementar remuneraciones; establecen, además, que los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral solo podrán contener condiciones de trabajo, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o los laudos arbitrales que se adopten en violación de dicha disposición. Estas prohibiciones se han venido reiterando en las Leyes de Presupuesto del Sector Público desde el año 2006 hasta el año 2015, tal como ha advertido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N° 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC.

4 Ley publicada el 8 de enero de 2016.

Pero quizás las más importantes reivindicaciones en materia de derechos laborales en el régimen del servicio civil se han venido dando a través de la jurisprudencia constitucional, y específicamente nos referimos a la negociación colectiva, la que ha venido siendo limitada arbitrariamente en las leyes de presupuesto del Sector Público, y luego –para seguir con esta tendencia por parte del poder ejecutivo– en diversas disposiciones de la LSC como de su Reglamento General.

Empecemos con la Sentencia recaída en el Expediente N° 00018-2013-PI/TC, dictada el 21 de mayo de 2014. Si bien en esta resolución el único extremo de la demanda de inconstitucionalidad que alcanzó los votos necesarios para ser declarado inconstitucional fue la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la LSC⁵, por vulnerar la autonomía e independencia de dicho fuero, es necesario destacar dos de los fundamentos de los votos de los seis magistrados del Tribunal Constitucional respecto al derecho de negociación colectiva en la Administración Pública, que quizás requieran cierta precisión:

A partir de una interpretación sistemática de los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Estado (en adelante Constitución), las –organizaciones sindicales– de servidores públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva, lo cual quiere decir que este es un derecho de origen constitucional, convalidado y desarrollado además por el Convenio 151 de la OIT. También se señala que prohibir a las organizaciones sindicales que agrupan a servidores públicos el ejercicio del derecho a la negociación colectiva para obtener beneficios económicos, implica afectar directamente el contenido esencial de este derecho, e indirectamente el derecho de sindicación.

Respecto a lo anterior, es importante recordar no restringir –como así lo hace el Tribunal en varias partes de la resolución en cuestión– la titularidad del derecho de negociación colectiva a las organizaciones sindicales, pues dicho derecho también se extiende a toda organización de trabajadores que, aunque no cumplan con el número mínimo de afiliados para conformar un sindicato, puede ejercer representación ante su empleador. Lo contrario a esto sería incompatible

con el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (ratificado por el Perú el 02/03/1960), que establece que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar sus propios estatutos⁶.

En ese sentido, cabe señalar que la determinación de los incrementos remunerativos como materia de negociación colectiva en el ámbito de los trabajadores públicos, también alcanzaría a las organizaciones de trabajadores distintos al sindicato. Por ejemplo, este podría ser el caso de las municipalidades rurales que suelen tener un número reducido de trabajadores⁷.

Si bien la negociación colectiva en la Administración Pública se rige por el principio de equilibrio presupuestal que tiene amparo en los artículos 77 y 78 de la Constitución, y en los Convenios 98 y 151 de la OIT cuando se refieren a –las condiciones nacionales– para la adopción de medidas adecuadas

5 “Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057 que ganen los concursos y opten voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la presente Ley, dejan de pertenecer a los regímenes señalados con la respectiva liquidación de sus beneficios sociales, según corresponda, y no tienen derecho a ninguna de las condiciones y beneficios establecidos en ellos; a partir de su traslado al nuevo régimen, cualquier disposición, resolución administrativa o judicial que contravenga esta disposición es nula de pleno derecho o inejecutable por el Sector Público”.

6 En el sentido señalado, incluso, ha sido regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT), cuando establece en su artículo 15 que en las empresas cuyo número de trabajadores no alcance el requerido para constituir un sindicato, se podrá elegir a dos delegados que los representen ante su empleador y ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, los cuales –además– están amparados por el fuero sindical y tendrán capacidad para negociar colectivamente en representación de los trabajadores. En lo que se refiere a la Administración Pública, el artículo 43, literal c, de la LSC señala que para fines del inicio de la negociación colectiva, el pliego de reclamos deberá contener las indicaciones que permitan identificar a la coalición de trabajadores que lo presenta, en caso de no existir sindicato. Y en ese mismo sentido, complementa el último párrafo del artículo 56 del Reglamento General de la LSC al señalar que las entidades cuyo número de servidores civiles no alcance el requerido para la constitución de organizaciones sindicales, podrán elegir dos delegados que los representen ante su entidad.

7 De conformidad con el Registro Nacional de Municipalidades del INEI del año 2014, el 51 % de municipalidades a nivel nacional tiene menos de 20 trabajadores. Si se considera también a los locadores (quienes en la práctica suelen realizar un trabajo permanente encubierto), este número se reduce al 33 % de municipalidades, lo cual no deja de ser un porcentaje representativo.

que estimulen y fomenten entre los empleadores y los trabajadores el empleo de la negociación colectiva, esto no es razón suficiente para excluir a las –organizaciones sindicales– conformadas por trabajadores públicos de toda participación en el establecimiento de sus beneficios económicos.

Este suele ser un argumento muy común en lo que se refiere al reconocimiento de derechos sociales, es decir, oponer criterios de carácter presupuestal para su incumplimiento o tardío reconocimiento. Sin embargo, considero que el principio de equilibrio presupuestal en la Administración Pública en realidad debería conllevar principalmente a que las entidades requieran o convoquen de manera razonable el número de trabajadores necesarios para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, con perfiles debidamente evaluados y conforme a la capacidad presupuestal de estas entidades para asumir remuneraciones equitativas y suficientes, ¿acaso esto no guarda también relación con la política de recursos humanos del Estado?

Conforme a lo anterior, no se podría sostener el argumento de que el riesgo –peor aún, aparente e injustificado–, de desequilibrio presupuestal en el Estado, ampare la formulación de normas que desnaturalicen los derechos laborales reconocidos por la Constitución; por ello, hubiese sido importante que el Tribunal Constitucional establezca en esta resolución algún parámetro para valorar los argumentos de política y los argumentos

de derecho que se destacan en el presente caso.

No obstante, es en este punto de la resolución que los votos de los magistrados del Tribunal Constitucional se bifurcan entre habilitar un mecanismo alternativo e idóneo para garantizar la participación de los trabajadores públicos en el establecimiento de sus beneficios económicos, o declarar de plano la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que prohíben los incrementos remunerativos como materia de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública. Veamos por qué alternativa se decantó el Tribunal en la siguiente sentencia.

Posteriormente, con fecha 3 de setiembre de 2015, el Tribunal Constitucional emitió la Sentencia recaída en los Expedientes N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC. Este proceso de inconstitucionalidad tuvo por objeto cuestionar diversas disposiciones de las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2011, 2012 y 2013, entre las que se encontraban aquellas normas “presupuestales” que prohíben el reajuste o incremento de las remuneraciones y bonificaciones de los trabajadores del Estado, o la aprobación de nuevas bonificaciones, a través de la negociación colectiva.

Importa destacar que dicha sentencia precisó que las Leyes de Presupuesto del Sector Público no deben regular materias distintas a las estrictamente presupuestales; pues, de ser así, se afectaría el principio de especialidad que rige

la Ley del Presupuesto de la República, incurriéndose en un supuesto de inconstitucionalidad por vicios de competencia⁸. Por ello, el Tribunal aclaró que si bien las disposiciones de las leyes presupuestales que prohíben los incrementos salariales como materia de negociación colectiva no adolecen de inconstitucionalidad formal, pues no existió irregularidad constitucional en los procedimientos de formación de tales normas, lo que sí se advierte son vicios de competencia pues tales leyes intervienen en el ámbito constitucionalmente garantizado de dicho derecho laboral colectivo.

Asimismo, esta es una sentencia en la que se puede apreciar una mejor valoración de los argumentos de política que toman en consideración el beneficio del interés general (el presupuesto público), y los argumentos de derecho sobre el rol de garante que debe cumplir el Estado respecto a los derechos fundamentales y los principios constitucionales (el deber de fomento de la negociación colectiva), análisis que se omitió en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00018-2013-PI/TC, antes comentada. Veamos algunos aspectos relevantes de la mencionada sentencia:

Respecto a la determinación de los titulares del derecho a la negociación colectiva, la sentencia en cuestión –afortunadamente– no deja ningún espacio para la duda: “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.

⁸ Este supuesto se presenta cuando una disposición normativa regula una materia que no tiene competencia para disciplinar conforme a la Constitución.

La ausencia de individualización semántica de este derecho en el artículo 42 (...) no tiene por objeto excluir de su reconocimiento a este sector de trabajadores (...)” (fundamento 46).

Pero además, si bien el Tribunal señala que la negociación colectiva es un derecho de carácter colectivo cuya titularidad le corresponde a las organizaciones de trabajadores, refiere que “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” (fundamento 55). Al respecto, ver nota de pie de página N° 7.

Precisa qué aspectos comprende el concepto de condiciones de trabajo o empleo, entre los que se encuentra “la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones” (fundamento 42).

Esto es relevante para efectos del artículo 41 del TUO de la LRCT, disposición que define a la convención colectiva de trabajo como el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, y demás concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores. Como se aprecia, tal regulación contraviene el Convenio 151 de la OIT y la interpretación de este

CLAVES SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA LEY DE SERVICIO CIVIL	
Las entidades excluidas de los alcances de la Ley del Servicio Civil	Es inconstitucional la exclusión de servidores de órganos autónomos, gobiernos regionales y locales, pues no hay justificación alguna para ello.
Sobre los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva	Exhortación al Congreso para que legisle sobre el derecho a la libertad sindical de los servidores públicos y señale qué límites tendrá, y en qué medida se aplicarán a los funcionarios públicos con poder de decisión o de dirección y los servidores de confianza.
La supuesta contravención del derecho a la huelga	La norma no es inconstitucional, porque su lectura conjunta con la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, permite conocer qué servicios son esenciales o indispensables y cómo se determina el personal que debe mantenerse en el desempeño de sus funciones.
El régimen disciplinario de la Ley de Servicio Civil	La falta de “prevaricación” es inconstitucional porque, en los términos en que estaba redactada, carecía de suficiente precisión, puesto que no permite conocer con suficiencia la conducta o conductas que ella pretende sancionar.
La autonomía de las entidades estatales y la Ley Servir	La norma no invade la autonomía de los poderes y órganos del Estado porque solo establece el régimen de sus servidores, pero no se involucra en las funciones de las entidades estatales.
La contratación de directivos públicos	Las condiciones para su contratación no son inconstitucionales pues buscan que la dirección pública no pierda dinamismo ni se burocratice y permite acceder a estos puestos en forma ordenada sobre la base del mérito.
El traslado de trabajadores al régimen de la Ley del Servicio Civil	Los trabajadores no pierden su puesto de trabajo ni son despedidos en caso no sean trasladados al nuevo régimen, sino que podrán permanecer en el régimen anterior.
La evaluación como requisito para la permanencia en el Servicio Civil	Evaluar a los servidores públicos para determinar su acceso, permanencia y promoción en el Servicio Civil no es inconstitucional porque promueve que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia, eficiencia y la prestación efectiva de servicios de calidad en la Administración Pública.

organismo respecto a los fines de la negociación colectiva, entre los que se incluye la fijación de las condiciones de trabajo, y en estas a los incrementos remunerativos.

No obstante, con la precisión formulada por el Tribunal, los aspectos remunerativos deberán entenderse también comprendidos en el concepto de condiciones de trabajo, por lo que este criterio interpretativo deberá tomarse en cuenta

para efectos de la normativa laboral nacional, incluyendo a la LSC que –en la misma lógica del TUO de la LRCT– considera que las compensaciones económicas no forman parte de las condiciones de trabajo o empleo⁹.

Advierte que el desarrollo legal del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos en materia de remuneraciones es insuficiente tanto en la LSC (no se

⁹ Artículo 43, literal e, de la LSC: “(...) Se consideran condiciones de trabajo o condiciones de empleo los permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones”.

aplica a todas las entidades públicas)¹⁰ como en el TUO de la LRCT (se aplica solo a los trabajadores del Estado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728), con lo cual el Tribunal trae a colación la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa al haberse incumplido las obligaciones estatales señaladas en los Convenios 98 y 151 de la OIT (fundamento 68).

Sin embargo, el Tribunal precisa que a pesar de la omisión señalada, el Parlamento no deja de gozar de un margen 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. En dicho margen se encuentran, por ejemplo, las instancias gubernamentales competentes para participar en los procesos de negociación colectiva y los límites dentro de los cuales es posible adoptar acuerdos sobre incremento remunerativos (fundamento 72).

Al respecto, el Tribunal señala que el legislador puede decidir autorizar la competencia para llevar a cabo procedimientos de negociación colectiva a entes del nivel central del Estado, del nivel sectorial o a instancias específicas de las instituciones públicas individualmente consideradas. No obstante, considero que al Tribunal le faltó precisar que dentro de este ámbito de discrecionalidad que le corresponde al legislador, este deberá tener como parámetro de su análisis los

criterios de capacitación y mérito en el servicio civil, a efectos de que los trabajadores que cumplen con determinados perfiles vean garantizada la igualdad en sus remuneraciones, sin que ello –a su vez– implique desatender el deber de fomento de la negociación colectiva que le corresponde al Estado a través del establecimiento de procedimientos rápidos y eficaces, de tal forma que la efectividad de los acuerdos adoptados por las partes no se vea excesivamente retrasada.

Debido a la omisión legislativa señalada, el Tribunal exhorta al Parlamento a aprobar la regulación de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, tomando en consideración algunos criterios objetivos para que el Estado y sus trabajadores puedan llegar a un acuerdo relativo a incrementos salariales sin que se afecte el principio de equilibrio presupuestal (fundamentos 74 al 90):

Establecer mecanismos para un diálogo transparente y de buena fe.

Los salarios de los trabajadores del Estado deben articularse con el interés general, como fin del Estado Social.

Ninguna restricción en materia de salarios puede afectar el mínimo vital de los trabajadores, pues se afectaría el derecho a una vida digna y a la propia subsistencia.

Establecer que las negociaciones colectivas relacionadas con el incremento de salarios deben ser

ratificadas, en última instancia, por el Poder Legislativo, dado que a este le corresponde adoptar las decisiones en materia presupuestaria.

Sobre este punto, vale aclarar que el Tribunal lógicamente se refiere a la aprobación del proyecto de presupuesto anual que realiza el Congreso de la República y que le es presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual deberá incluir los acuerdos en materia remunerativa de las entidades públicas y sus trabajadores

Es constitucional establecer límites razonables y proporcionales a la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, en especial en situaciones excepcionales, como las crisis económicas, financieras o los periodos de austeridad, siempre que estas limitaciones sean temporales, por periodos de tiempo no prolongados y respondan a una situación real de urgencia.

En ese sentido, el Tribunal considera que las restricciones a la negociación colectiva de los trabajadores públicos no pueden exceder de tres años, es decir, la vigencia anual de las leyes de presupuesto, siempre que subsistan las razones que condujeron a adoptarlas. Asimismo, mientras dure la restricción el Estado debe adoptar medidas para revertir la situación de crisis que ha generado tal limitación, así como levantar la restricción en caso mejore la situación económica y financiera del Estado.

¹⁰ Cabe señalar que en dicha sentencia el Tribunal precisó que se abstenia de emitir algún pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones sobre negociación colectiva de la LSC, pues paralelamente se encontraban pendientes de resolución varios procesos de inconstitucionalidad contra dicha norma (fundamento 68).

El hecho de que la negociación colectiva, en materia de remuneraciones en la Administración Pública, pueda limitarse por causas objetivas o justificadas, no significa que deba limitarse en todas sus dimensiones; por el contrario, el Estado debe procurar promoverla en otros asuntos, como en los de índole no económica.

En cuanto a este extremo, el Tribunal declara la suspensión de los efectos de su sentencia (*vacatio sententiae*), la cual empezará a computarse desde la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, y no podrá exceder de un año.

Declara que la prohibición de incrementos remunerativos de los trabajadores públicos a través de la negociación colectiva en las Leyes de Presupuesto del Sector Público desde el año 2006 hasta el año 2015 es una restricción permanente, constituyéndose en una práctica legislativa inconstitucional.

Por último, corresponde abordar la Sentencia recaída en los Expedientes N°s 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, recientemente expedida por el Tribunal Constitucional (26 de abril de 2016). Varias son las virtudes de esta sentencia, como el hecho de que haya corregido la exclusión arbitraria e irrazonable que el Congreso de la República hizo de diversas entidades del ámbito de aplicación de la LSC (fundamentos de 61 al 70); no obstante, a fin de continuar con la línea del presente artículo, corresponde

centrarnos en el pronunciamiento del Tribunal sobre el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos.

Muchos de los argumentos expuestos en esta sentencia reiteran lo que ya había señalado el Tribunal en sentencias previas en las que aborda el tema. Sin embargo, profundiza en los siguientes aspectos:

Cuando el artículo 42 de la Constitución señala que los empleados públicos son titulares del derecho a la sindicalización y a la huelga, implícitamente también reconoce que son titulares del derecho a la negociación colectiva, por lo que, una interpretación que excluyese el derecho de negociación colectiva del ámbito de los derechos del trabajador público es inconstitucional (fundamentos 143 y 145).

Si bien en jurisprudencia previa el Tribunal estableció que las condiciones de trabajo o empleo incluyen los incrementos remunerativos¹¹, tales condiciones no son solo objeto de negociación colectiva, sino también de otros mecanismos o métodos diferentes a esta, de conformidad con los Convenios 98 y 151 de la OIT; sin embargo, dado que la negociación colectiva es el mecanismo para discutir las condiciones de trabajo en el contexto de una relación laboral, se debe preferir la disposición que obliga al Estado al fomento de la negociación colectiva (artículo 28 de la Constitución), frente a la disposición que faculta el uso de un método distinto a ella. En todo caso, por iniciativa

propia o razones de conveniencia, las partes podrían voluntariamente hacer uso de procedimientos distintos a la negociación colectiva (fundamentos 154 al 160).

El principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva, más aún cuando esta podría generar un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado; esto se condice con los Convenios 98 y 151 de la OIT, cuando señalan que los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las “condiciones nacionales” para fomentar la negociación colectiva. Sin embargo, la existencia de dicho límite no puede llevarse al extremo de negar el derecho a la negociación colectiva en la Administración Pública, o algunos aspectos de su contenido esencial.

En ese sentido, si bien las remuneraciones de los trabajadores públicos se determinan en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal, ello no supone que se tenga que excluir la posibilidad de negociar la fijación de los beneficios económicos de estos trabajadores siempre que se respete el principio del equilibrio presupuestal (fundamento 162 al 165).

El artículo 43, literal e, de la LSC que se refiere a los aspectos que comprende el concepto de condiciones de trabajo, no puede interpretarse en el sentido que excluye la materia económica del ámbito de la negociación colectiva en una relación laboral (fundamento 166).

¹¹ En realidad, el Tribunal establece que el concepto de condiciones de trabajo o empleo es uno de amplio alcance que, además de los aspectos contemplados en la LSC, podría comprender las contraprestaciones dinerarias directas, estímulos, ascensos, periodos de descanso, prácticas laborales y en general toda medida que facilite la actividad del servidor público en el cumplimiento de sus funciones.

Son inconstitucionales las disposiciones legales y –por conexidad– las disposiciones reglamentarias que prohíben la negociación colectiva para mejorar las condiciones salariales, o que permiten su empleo únicamente para el caso de las compensaciones no económicas, o que sancionan con nulidad la contrapropuesta o propuesta sobre compensaciones económicas, por vulnerar el derecho a la negociación colectiva y su deber de fomento por parte del Estado (fundamentos 169 al 171).

El Tribunal reiteró su exhortación al Congreso de la República para que expida una norma que regule el derecho a la negociación colectiva en la Administración Pública. Asimismo, desarrolla lineamientos para salvaguardar los derechos y principios que se verían involucrados en esta futura regulación (fundamentos 172 al 193), algunos de los cuales fueron expuestos en jurisprudencia previa:

Que las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores públicos cuenten, con la suficiente antelación, de la información y de los elementos necesarios para negociar en condiciones de igualdad. Esta información debe estar referida a la situación económica y social del empleador, o al marco presupuestal que incluya los recursos ordinarios, los recursos directamente recaudados, la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal anterior, entre otros.

Cualquier intervención de alguna autoridad pública competente en el procedimiento de negociación colectiva sobre aspectos remunerativos u otras cláusulas que puedan tener un impacto económico en el programa presupuestario estatal, no puede suponer una injerencia en la autonomía de las partes, es decir, en la entidad pública y en las organizaciones o grupo de trabajadores públicos.

Es labor del legislador establecer un marco legal que garantice el reajuste salarial de los trabajadores, pero también es su labor garantizar que no se exceda lo razonable.

La negociación colectiva en el sector público en materia remunerativa debe ser decidida con anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública, a fin de que dicho proyecto sea consolidado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y los acuerdos puedan tener eficacia real y sean plenamente compatibles con el principio del equilibrio presupuestal cuando sean aprobados por el Congreso de la República. Asimismo, este principio no solo se refiere a la asignación equitativa de los recursos públicos, sino también a criterios de eficiencia en la satisfacción de necesidades sociales básicas y de descentralización.

Dados estos avances que se vienen logrando en cuanto a derechos laborales en el régimen del servicio civil, principalmente a través

de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ahora es posible decir que la LSC tuvo defectos que poco a poco se han venido corrigiendo a fin de seguir por el camino que conduzca a la igualdad de derechos para los trabajadores del sector público. En tanto más avancemos por ese camino, la aplicación progresiva de dicho régimen se irá dando con menos reticencias por parte de quienes se encuentran involucrados con el trabajo en la Administración Pública.

Asimismo, corresponde esperar que con la instalación del nuevo Congreso de la República se discuta en la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 la norma que regule la materia abordada en el presente artículo; esto no solo constituiría una muestra democrática de respeto a nuestra institucionalidad, sino también una muestra palpable de respeto a los derechos laborales de los trabajadores, de todos los trabajadores sin distinción.

Referencia bibliográfica

- KU YANASUPO, Lily. “Las relaciones de trabajo entre el Estado y las personas. Cuando las cosas son lo que son incluso en el Estado”. En: *Gaceta Constitucional*. Tomo 67, Gaceta Jurídica, Lima, julio de 2013.
- KU YANASUPO, Lily. “Ley del Servicio Civil: Segundo Round”. En: *Gaceta Constitucional*. Tomo 70, Gaceta Jurídica, Lima, octubre de 2013.