PLENO JURISDICCIONAL
Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 26 de abril de 2016

Caso Ley del Servicio Civil

CIUDADANOS, COLEGIO DE ABOGADOS DE TACNA Y COLEGIO DE ABOGADOS DE JUNÍN C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30057, del Servicio Civil

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES LEDESMA NARVÁEZ URVIOLA HANI BLUME FORTINI RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARR



Caso Ley de Servicio Civil

43

permariencia está sopeditada a la confianza de quien lo designó. En definitiva, la regulación contenida en la Constitución resulta coherente con lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional.

Planteadas así las cosas, corresponde determinar si la limitación expresada en la disposición legal cuya inconstitucionalidad se solicita vulnera o no el derecho a la libertad sindicial de los funcionarios públicos con poder de decisión o de dirección y los servidores de confianza. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que la disposición legal cuestionada se limita a reiterar la restricción del derecho a la libertad sindical expresamente prevista en el artículo 42 de la Constitución; y que resulta coherente con lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional, donde el fundamento básicamente radica, en el caso de los funcionarios públicos o los directivos públicos, en la función de decisión o de dirección que ellos tienen en la prestación de los servicios al Estado, y el grado de responsabilidad que dicha función acarrea. Y en el caso de los servidores de confianza, dicho fundamento esencialmente radica en el status en el que estos se encuentran (entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directores públicos) y cuya permanencia en la prestación de los servicios está supeditada a la confianza de quien lo designó.

- 136. De otro lado, los demandantes sostienen que la ley objetada utiliza una fórmula amplia para definir a los servidores de confianza, la cual puede dar lugar a que se incluya a algunos servidores civiles de carrera dentro de la categoría de servidores de confianza y se les niegue los derechos colectivos del caso. Al respecto, cabe precisar que si bien el artículo 3.e de la ley impugnada reconoce la posibilidad de que los servidores de confianza puedan formar parte del grupo de servidores civiles de carrera, sus derechos colectivos pueden no ser los mismos por cuanto no han ingresado a la función por concurso público de méritos, manteniendo, también en este ámbito, el estatus especial inherente a su condición.
- 137. Por lo demás, conviene recordar que la limitación del ejercicio del derecho a la libertad sindical de los funcionarios públicos con poder de decisión o de dirección y los servidores de confianza no implica un desconocimiento de su derecho a la libertad de asociación, sino que, bien entendidas las cosas, estos funcionarios o servidores públicos pueden constituir asociaciones no sindicales en defensa de sus intereses profesionales (artículo 2.13 de la Constitución). Un claro ejemplo de ello lo constituye lo dispuesto en el artículo 35.12 de la Ley 29277, de la Carrera Judicial, que reconoce el derecho de los jueces a la libre asociación. Por lo anterior, este Tribunal considera que debe confirmarse la constitucionalidad de los artículos 3.e y 40, primer párrafo, de la Ley 30057, Ley Scrvir. Por ende, la demanda debe ser declara infundada en este extremo.

B-6.2. La negociación colectiva de los servidores públicos

138. Asimismo, los demandantes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 31.2, 42, 43.e y 44.b, de la Lcy 30057, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 31. Compensación económica



Caso Ley de Servicio Civil

44

31.2 La compensación económica se paga mensualmente e incluye la Valorización Principal y la Ajustada, y la Priorizada, de corresponder. El pago mensual corresponde a un ostavecavo (1/14) de la compensación económica. Las vacaciones y los aguinaldos se fequivalentes al pago mensual. Esta disposición no admite excepciones ni interpretaciones, ni es materia de negociación.

Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.

Artículo 43. Inicio de la negociación colectiva

La negociación colectiva se inicia con la presentación de un pliego de reclamos que debe contener un proyecto de convención colectiva, con lo siguiente:

e) Las peticiones que se formulan respecto a condiciones de trabajo o de empleo que se planteen deben tener forma de cláusula e integrarse armónicamente dentro de un solo proyecto de convención. 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.

Artículo 44. De la negociación colectiva

La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente:

b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho.

139. Según los demandantes, la exclusión de las compensaciones económicas del ámbito de la negociación colectiva en la administración pública vulnera el contenido constitucionalmente protegido de ese derecho y anula el derecho a la libertad sindical. El demandado, por su parte, sostiene que el derecho a la negociación colectiva se deriva de la ley, y no de la Constitución o los Convenios de la OIT. Además, agrega que, en estos últimos instrumentos internacionales, no se reconoce a la negociación colectiva como el único procedimiento de solución de controversias entre autoridades públicas y organizaciones de empleados, sino que se admiten otros mecanismos, por lo que la medida no constituye un acto de injerencia ilegítima de la autoridad pública en las organizaciones de los servidores civiles.

i. El sustento constitucional del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos

140. El artículo 28 de la Constitución, en la parte pertinente, establece que "[e]l Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga". Por su parte, el artículo 42 de la Constitución, en la parte pertinente, establece que [s]e reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos". A través de una interpretación aislada y restrictiva de estas disposiciones se podría obtener el sentido interpretativo de que los servidores públicos no tienen derecho a





45

la negociación solectiva, toda vez que la disposición contenida en el artículo 42 de la Constitución omite su reconocimiento de manera expresa. Una interpretación de al naturaleza resulta contraria a la Constitución por cuanto no es conforme con una lectura unitaria y sistemática de las disposiciones de la norma fundamental.

- 141. Precisamente, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 28 y 42 de la Constitución se puede obtener el sentido interpretativo de que los empleados o servidores públicos tienen derecho a la negociación colectiva, toda vez que el primero de los artículos mencionados reconoce de manera expresa dicho derecho a todos los trabajadores, entre los que se encuentran los trabajadores públicos, mientras que el segundo no los excluye expresa o implícitamente a este grupo de trabajadores. En el mismo sentido, este Tribunal ha establecido que la ausencia de individualización semántica de este derecho en el artículo 42 de la Constitución no tiene por objeto excluir de su reconocimiento a los trabajadores o servidores públicos, sino enfatizar la importancia de los derechos a la sindicalización y huelga en este grupo de trabajadores (fundamento 46 de la STC 0003-2013-PI/TC).
- 142. En definitiva, el silencio del artículo 42 de la Constitución acerca de la titularidad del derecho a la negociación colectiva por parte de los servidores públicos no puede entenderse en el sentido de que lo excluya. Antes bien, a partir de una interpretación sistemática o unitaria de los artículos 28 y 42 de la Constitución se debe comprender que tal derecho también se encuentra reconocido para este grupo de servidores. Distinto es el supuesto cuando una disposición como, por ejemplo, la prevista en el propio artículo 42 establece que "no están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión". En este caso, no hay duda, de que se trata de una exclusión o excepción.

ii. La negociación colectiva y su relación con la libertad sindical y la huelga

- 143. El derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos se desprendería además a partir de su vínculación con el derecho a la libertad sindical y el derecho a la huelga. En efecto, podría decirse que, tras la afirmación de que los servidores o empleados públicos titularizan el derecho a la sindicalización y a la huelga en los términos que formula el artículo 42 de la Constitución, se encuentra implicitamente reconocido el derecho fundamental a la negociación colectiva. Esto evidentemente es consecuencia de una interpretación institucional de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la huelga (fundamento 47 de la STC 0003-2013-PI/TC).
- 144. Así pues, 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 de trabajo con sus empleadores. La negociación colectiva, así, constituye una de las principales actividades de las organizaciones de trabajadores. De otro lado, el derecho de huelga es un derecho fundamental 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



Caso Ley de Servicio Civil

46

que realizan trabajadores y empleadores. O, lo que es lo mismo, el derecho a la nuelse tiene en la negociación colectiva a uno de los principales mecanismos que de la gotarse antes de ser ejercido para conseguir la mejora de las condiciones de empleo o de trabajo.

- Una interpretación diferente que no incluyese otros derechos de índole laboral, más allá de los reconocidos en el artículo 42 de la Constitución, no solo desnaturalizaría la esencia de los derechos de sindicalización y huelga, sino que tampoco guardaría coherencia con el principio-derecho de igualdad (artículo 2.2 y 26.1 de la Constitución). Asimismo, una interpretación que excluyera el derecho de negociación colectiva del ámbito de los derechos del trabajador público constituiría, por sí misma, una interpretación inconstitucional. Esto último tampoco ha sido una práctica o convención de este Tribunal Constitucional; al contrario, en su oportunidad sostuvo 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). Oportuno entonces es aquí anotar que una tesis interpretativa coincidente con la de este Tribunal ya ha sido asumida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en los Informes Legales 337-2010-SERVIR/GC-OAJ y 427-2010-SERVIR/GC-OAJ, y por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjuntía 001-2014-DP/AAE.
- 146. Por lo demás, este Tribunal ha establecido que al contenido constitucionalmente protegido del derecho de sindicación debe añadirse la garantía para el ejercicio real de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los intereses de los miembros. Dicho con otras palabras, la tutela de "aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros" (fundamento 5 de la STC 1469-2002-AA/TC; fundamento 6 de la STC 5209-2011-PA/TC, entre otras). El derecho de sindicación que la Constituor reconoce constituye entonces el presupuesto material para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva (fundamento 52 de la STC 0008-2005-PI/TC; fundamento 1 de la STC 0206-2005-PA/TC).

iii. El concepto de negociación colectiva y el deber constitucional de fomentarla

147. La negociación colectiva es un derecho fundamental que reconoce a los trabajadores un haz de facultades para regular conjuntamente sus intereses en el marco de una relación laboral. En ese sentido, el empleador y las organizaciones (o los representantes de los trabajadores en los casos en que aquellas organizaciones no existan) están facultados para realizar un proceso de diálogo encaminado a lograr un acuerdo, contrato o convenio colectivo, con el objeto de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y de empleo. Asimismo, la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal en la





47

medida en que la defimitación o configuración de su contenido, las condiciones de su gacero ejercicio, así como las limitaciones o restricciones a las que este puede ejerciotrarse sometido corresponde ser desarrollado mediante ley, conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Ahora bien, la negociación colectiva es también uno de los mecanismos básicos para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el marco de una relación laboral (fundamento 8 de la STC 3561-2009-PA/TC). Es por ello que el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y, de manera más específica, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, imponen a los Estados la obligación de adoptar las medidas adecuadas a sus condiciones nacionales para estimular y fomentar la negociación colectiva. Nuestra propia Constitución le impone al Estado el deber de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Asimismo, impone al Estado la obligación de asegurar que los convenios aprobados tengan fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado (artículo 28.2 de la Constitución). Sobre esta base, este Tribunal ha establecido que "la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (fundamento 5 de la STC 0785-2004-PA/TC).

En otro momento, este Tribunal Constitucional ha expresado que la Constitución encarga al Estado peruano "el fomento de la negociación colectiva y la promoción de formas de solución pacifica de los conflictos, lo que significa no sólo que éste debe garantizar el derecho a la negociación colectiva, sino también que debe promover su desarrollo". Es más, de modo específico, ha dicho que "el artículo 28 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que, si bien esta labor de fomento y promoción de la negociación colectiva, implica, entre otras acciones, que el Estado promueva las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, ante situaciones de diferenciación admisible, el Estado debe realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva, pudiendo otorgar determinado "plus de tutela" cuando ésta sea la única vía para hacer posible la negociación colectiva" (fundamento 3 de la STC 0261-2003-AA/TC)".

150. Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal Constitucional entiende que si bien la obligación constitucional de estimular y fomentar la negociación colectiva entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores, lleva consigo alguna disminución del papel del Estado en la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, no puede desembocar en una anulación de su rol estatal de garante de los derechos fundamentales y de los bienes o principios constitucionales que puedan estar involucrados, particularmente en este caso el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos.

151. Por último, con relación a la importancia del ejercicio de la negociación colectiva y su impacto en la administración pública, la Comisión de Expertos de la OIT tiene





Caso Ley de Servicio Civil

48

dicho que este necanismos "lejos de perjudicar la calidad de los servicios públicos y el interés general, puede contribuir a establecer relaciones de trabajo armoniosas, contribuir a una mayor eficacia y efectividad de los servicios y, sobre todo, a crear as condiciones de un trabajo decente, en el que se respete la dignidad humana de los empleados públicos. De hecho, la negociación colectiva en la administración pública en los países donde existe ha dado lugar -y así lo reconocen los gobiernosa esta evolución positiva" (párrafo 28 del Informe de la CEACR, 2013).

El objeto de la negociación colectiva en la administración pública

- \$2. La Ley 30057, del Servicio Civil, tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para los servidores civiles Dicho régimen, por un lado, permite el ejercicio de la negociación colectiva para solicitar o acordar la mejora de las compensaciones no económicas (o no remunerativas); y por otro, limita o prohibe su ejercicio para solicitar la mejora de las compensaciones económicas (o remunerativas). Por ello, corresponde verificar si la regulación contenida en las disposiciones legales antes mencionadas son constitucionales o no. Así pues, es preciso anotar que estas se sustentan en lo que es materia negociable y dan lugar a dos supuestos diferentes en el contexto de una relación laboral.
 - De un lado, las compensaciones no económicas y las condiciones de trabajo o condiciones de empleo para las que se permite el derecho a la negociación colectiva de los servidores civiles (artículos 42 y 43).
 - Y de otro lado, las compensaciones económicas, a las que se les excluye de de la negociación colectiva (artículos 31.2 y 40 *in fine*), sancionando con nulidad cualquier contrapropuesta o propuestas de la entidad empleadora relativas a esta materia (artículo 44.b).
- 153. El artículo 4 del Convenio 98 de la OIT establece que los Estados miembros deben adoptar las "medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". Y de manera más específica, el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT establece que los Estados 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".
- 154. A partir de lo expuesto, es preciso analizar, en primer lugar, cuál es el contenido de la expresión 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo', a fin de conocer si en ellas están incluidas o no las compensaciones económicas; y, en segundo término, si estas 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' son solo objeto de negociación colectiva o, es que, también pueden ser objeto de otros





Caso Ley de Servicio Civil

49

mccanismos o métodos diferentes de la negociación colectiva. Sobre lo primero, este Tribunal considera que el concepto 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' es uno de amplio alcance que rebasa o trasciende a los permisos, fecncias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo u otras facilidades para el desarrollo de la actividad laboral y comprende también cuestiones como las contraprestaciones dinerarias directas, estímulos, ascensos, periodos de descaso, prácticas laborales y en general toda medida que facilite la actividad del servidor público en el cumplimiento de sus funciones. En definitiva, este contenido no reviste un carácter absoluto.

155. En el mismo sentido, la Comisión de Expertos ha afirmado que el concepto de 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' puede abarcar temas como la jornada laboral, horas extras, periodos de descanso, ascensos, traslados, supresión de puestos, e incluso salarios y otras materias con incidencia económica (párrafos 314 y 320 del Informe de la CEACR, 2013). Esta postura incluso ha sido reiterada al precisarse que cuando el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT se refiere "a la negociación o participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo, incluye los aspectos económicos de éstas últimas" (Informe de la CEACR, 2015, p. 136). Por lo demás, este aspecto parece no haber generado duda en el Comité de Libertad Sindical que, en su oportunidad sostuvo: "El Comité recuerda que el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical (...). El Comité considera que las cuestiones que pueden ser objeto de la negociación colectiva incluyen (...) los salarios, prestaciones y subsidios, la duración del trabajo, las vacaciones anuales (...), etc.; esas cuestiones no deberían excluirse del ámbito de la negociación colectiva en virtud de la legislación (...)" (párrafo 450 del Caso 2326 - Australia, Informe Nº 338).

156. Sobre lo segundo, el artículo 28.2 de la Constitución establece de manera expresa que el Estado peruano tiene la obligación de fomentar la negociación colectiva. A su vez, el Convenio 151 de la OIT establece que las 'condiciones de trabajo o de empleo' en la administración pública –que incluyen a las materias remunerativas–no sólo pueden ser objeto de negociación colectiva, sino que también que pueden ser objeto de métodos distintos de la negociación colectiva. Esta regulación, según la Comisión de Expertos reitera los principios básicos del Convenio 98 de la OIT sobre el uso de la negociación colectiva para discutir las 'condiciones de trabajo o de empleo', con la diferencia que en el ámbito de la administración pública, ella es una modalidad, puesto que se admite la posibilidad que para tal propósito se pueda aducir a procedimientos o métodos distintos de la negociación colectiva (párrafo 47 del Informe de la CEACR, 2013).

157. Ante la pluralidad de disposiciones, cuyo contenido normativo no es del todo coincidente, este Tribunal Constitucional considera pertinente acudir al criterio pro homine utilizado en la aplicación de disposiciones iusfundamentales. Una exigencia de este criterio es que deba optarse, ante una pluralidad de normas aplicables, siempre por aquella norma iusfundamental que garantice de la manera



Revista Laborem Nº 19



Caso Ley de Servicio Civil

50

más efectiva y extensa posible los derechos fundamentales (fundamento 33 de la STC-3005-2009-PA/TC).

Este Pribunal Constitucional considera que la negociación colectiva es el prefanismo adecuado y privilegiado para discutir las condiciones de trabajo o de empleo en el contexto de una relación laboral. Por ende, la preferencia de la disposición que obliga el fomento de la negociación colectiva en el sector público frente a la disposición que faculta el uso de un método distinto a ella no solo permite garantizar de manera más afectiva y extensa posible el derecho a la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, sino que además permite cumplir adecuadamente el mandato contenido en el artículo 28 de la Constitución que establece de manera expresa la obligación del Estado de fomentarla. En el mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical, siguiendo a la Comisión de Expertos, ha establecido que "las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios" (párrafo 1257 del Caso 2934 - Perú, Informe Nº 365).

159. Cicrtamente, el procedimiento de la consulta realizada de manera voluntaria y de buena fe podría conllevar a la obtención de resultados más satisfactorios que un proceso negocial o conducir a negociaciones verdaderas entre las partes, y que, tal vez, por eso, su utilización podría resultar deseable en el marco de una relación laboral en el ámbito de la administración pública. Sin embargo, ello solo sería posible si las organizaciones sindicales o grupos de trabajadores tuvieran la solidez o la fuerza suficiente para ejercer la defensa de sus intereses y si las partes se encontraran con la facultad necesaria para abordar los problemas suscitados y para llegar a soluciones consensuadas (párrafos 163 y 165 del Informe de la CEACR, 2013). Aquello no acontece en nuestro sistema laboral. Por lo demás, conviene anotar que, con relación a la vinculación del resultado de las consultas, la Comisión de Expertos entiende que "el resultado de las consultas no debería considerarse obligatorio y que la decisión final debería depender del gobierno o del poder legislativo, según proceda" (párrafo 168 del Informe de la CEACR, 2013). Es por todas estas razones que se debe preferir el uso de la negociación colectiva.

160. De otro lado, conviene anotar también que si bien el Estado tiene un margen de discrecionalidad con relación al diseño y ejecución de las actividades destinadas al cumplimiento del deber de fomento del derecho a la negociación colectiva (artículo 28.2 de la Constitución), también lo es que no puede invocar dicha discrecionalidad para recortar, suprimir o vaciar de contenido a este derecho (deber de garantizar) o establecer una omisión, entorpecimiento u obstaculización a su ejercicio (deber de fomento), a menos que se trate de un supuesto que sea conforme con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Más allá de ello, nada impide para que las partes, por iniciativa propia o razones de conveniencia, puedan voluntariamente hacer uso de procedimientos distintos de la negociación colectiva, como lo sería la consulta con los resultados





51

que ella proporciona, la que sin embargo, en ningún caso puede excluir el uso de la negociación colectiva.

v. La negociación colectiva y el principio de equilibrio presupuestal

Sobre el principio de equilibrio presupuestario, el artículo 77 de la Constitución establece que "[e]l presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de efficiencia de necesidades teciales básicas y de descentralización". A su vez, el artículo 78 de la Constitución dispone que "[e]l proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado". En vista que el elemento presupuestario cumple la función constitucional específica de consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados o equilibrados para la ejecución de un ejercicio presupuestal determinado, las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos estatales, y, fundamentalmente, en las medidas que signifiquen un costo económico para el Estado, como es el caso de algunos aspectos de las condiciones de trabajo o de empleo, los cuales se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación.

El resultado de la negociación colectiva en el sector público, por lo general, genera repercusiones directas en el presupuesto estatal, de ahí que "[deba] efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones [de trabajo o] de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación" (fundamento 53 de la STC 0008-2005-PI/TC). Así pues, el principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva. Este límite presupuestario definitivamente adquiere mayor relevancia en contextos especiales, los cuales generan un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado que haga propicia la adopción de tales medidas a fin de evitar mayores perjuicios económicos, según lo expresa la OCDE en la "Public Sector Compensation in Times of Austerity", de 2012. Por lo demás, se trata de un límite que resulta también admisible en el ámbito del Derecho internacional, cuando 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).

163. En efecto, la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública está condicionada por los procesos presupuestarios y su lógica. Según la Comisión de Expertos, los resultados presupuestarios de los Estados dependen de diversos factores, tales como el crecimiento económico, el nivel de ingresos y la inflación, las tasas de interés y 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 PIB, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias aplicables de cada ordenamiento (párrafo 243 del Informe de la CEACR, 2013).



Revista Laborem Nº 19



Caso Lev de Servicio Civil

52

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

164. La existencia del limite presupuestario, sin embargo, no puede llevar al extremo de considerar a la negociación colectiva en la administración pública como derecho vacío o ineficaz, puesto que una interpretación en ese sentido sería contraria a la concención de la Constitución como norma jurídica. O, lo que es lo mismo, el que de negociación colectiva en el ámbito de la administración pública esté sujeta a gierra condiciones. Ello dado que, por ejemplo, las remuneraciones de los derividores 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 discutir o negociar la fijación y determinación de los beneficios económicos de los trabajadores públicos siempre que se respete el límite constitucional del presupuesto equitativo y equilibrado antes mencionado.

. Por todo lo expuesto anteriormente, a juicio de este Tribunal Constitucional, una interpretación adecuada y razonable de los artículos 28.2, 42, 77 y 78 del texto constitucional y los Convenios 98 y 151 de la OIT, referidos al mecanismo de la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública es aquella que permite o faculta a los trabajadores o servidores públicos la posibilidad de discutir o plantear el incremento de las remuneraciones y otros aspectos de naturaleza conómica a través del mecanismo de la negociación colectiva, siempre que sea respetuosa del principio de equilibrio presupuestal.

En ese sentido, este Tribunal considera que el artículo 43.e, de la ley objetada el cual establece que "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" no puede ser interpretado en el sentido de que se excluya la materia económica del ámbito de la negociación colectiva, puesto que como dijimos *supra*, la expresión 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' incluye también los aspectos económicos de toda relación laboral.

167. De hecho, en el caso de la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto, este órgano de control de la Constitución sostuvo que "... 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" (STC 00003-2013, 0004-2013 y 0023-2013-PL/TC Fundamento Jurídico 62).

168. Por otro lado, la propia disposición establece que forman parte de dicho concepto "todas aquellas condiciones que faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones", dentro de las que razonablemente se puede incluir a las materias con incidencia económica de la relación laboral, de modo tal que resulte coherente con la Constitución y los instrumentos internacionales. Por tanto, este extremo del artículo 43.c de la ley objetada debe ser interpretado en el sentido que la expresión 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' incluye también la materia remunerativa y otras materias con incidencia económica. En consecuencia, la demanda debe ser declarada infundada en este extremo.



53

169. Asimismo, este Tribunal considera que la disposición legal objetada que prohíbe la nagociación colectiva para mejorar la compensación económica, que permite su uso únicamente en el caso de las compensaciones no económicas, o que sanciona confulidad la contrapropuesta o propuesta sobre compensaciones económicas esultan inconstitucionales por contravenir el derecho a la negociación colectiva y el deber de su fomento, por lo que debe declararse fundada la presente demanda en este extremo. Así pues, son inconstitucionales tales preceptos de la Ley 30057, del Servicio Civil como sigue:

- El segundo párrafo del artículo 31.2, en el extremo que dispone "(...) ni es materia de negociación (...)".
- El artículo 42, en el extremo que establece "(...) compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de (...)".
- El artículo 44.b, que dispone "La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son mulas de pleno derecho".
- Asimismo, y aún cuando no ha sido impugnado, este Tribunal considera que por conexidad, debe declarar la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 40 que dispone "Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley".
- 170. Ahora bien, y con relación a las disposiciones reglamentarias que desarrollan las disposiciones legales impugnadas, este Tribunal tiene reconocida la facultad para efectuar el control abstracto de constitucionalidad de una disposición de jerarquía infralegal, en dos supuestos: i) cuando se configura una relación de conexidad (cuando una norma es complementada o precisada por otra) o consecuencia (relación de causalidad o de medio-fin entre dos normas, de tal forma que si la norma fin es declarada inconstitucional, entonces, también lo debe ser la norma medio) entre la norma infralegal y la declarada inconstitucional; y ii) cuando dicha norma reglamentaria redunda, reitera o reproduce la enunciada por otra norma con rango de ley que es declarada inconstitucional (fundamentos 77 y ss. de la STC 0045-2004-PI/TC).
- 171. Así pues, este Tribunal Constitucional advierte que el Decreto Supremo 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley 30057, del Servicio Civil, contiene algunas disposiciones que son inconstitucionales por conexidad, así como por reproducir el contenido normativo de las disposiciones halladas inconstitucionales.

En el primer supuesto, se encuentran:

- El artículo 66 en cuanto dispone "(...) y se encuentra además limitada por lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 y en el literal b) del artículo 44 (...)".
- El primer párrafo, del artículo 72, en el extremo que dispone "(...) si alguna de las peticiones contenidas en el mismo implica una contravención a lo establecido en el párrafo final del artículo 40 de la Ley o acerca de (...)".





Caso Ley de Servicio Civil

54

raticulo 78, que sanciona con nulidad a aquellos convenios colectivos y faudos arbitrales que transgredan los alcances del tercer párrafo del artículo 40, es decir, en el extremo que dispone "tercer párrafo del artículo 40".

En el segundo supuesto, se encuentra:

El segundo párrafo del artículo 68, que reproduce el contenido normativo del impugnado artículo 42 de la Ley del Servicio Civil y limita el objeto del convenio colectivo a la mejora de las compensaciones no económicas, es decir, en el extremo que dispone "(...) compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de (...)".

vi. La ausencia de regulación integral de la negociación colectiva en el sector público

- 72. Como se ha dicho *supra*, la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal cuyo desarrollo de su contenido y alcance específico han sido encargados al legislador. Al respecto, este Tribunal advierte que el Congreso ha emitido algunas leyes que regulan de manera parcial la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública. Así por ejemplo, el legislador ha emitido el Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa, cuyo artículo 44 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. Asimismo, ha dictado la Ley de relaciones colectivas de trabajo (TUO aprobada por el DS 010-2003- TR), que prevé su aplicación para los trabajadores estatales únicamente del régimen de la actividad privada. Finalmente, ha aprobado la Ley 30057, del Servicio Civil, que en el capítulo VI de su Título III (Derechos colectivos) formula algunas disposiciones sobre la negociación colectiva (artículos 42 al 44). Todo ello ya ha sido advertido en el fundamento 68 de la STC 0003-2013-PUTC y otros.
- 173. A la luz de lo anterior, se tiene que no existe una legislación que regule de manera integral todos los aspectos vinculados con la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, tales como la información mínima que deben poseer los trabajadores para iniciar un proceso negocial; el procedimiento mismo de la negociación colectiva; la autoridad pública competente para intervenir en el proceso negocial, además de las partes; el límite de los incrementos remunerativos, de modo tal que sea compatible con la capacidad presupuestaria estatal; las circunstancias excepcionales en las cuales el proceso de negociación colectiva puede ser límitada, entre otros aspectos. Así pues, se advierte que el Congreso hasta hoy no ha cumplido con su obligación de desarrollar de modo integral la negociación colectiva en la administración pública y el desarrollo legal que existe al día de hoy es incompleta c insuficiente.
- 174. En la referida sentencia constitucional, este Tribunal estableció que esta omisión legislativa constituye no solo una violación por omisión de la Constitución, sino que también supone un incumplimiento de las obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se sometió con la ratificación de los Convenios de la OIT 98 y 151, lo cual le permitió al Tribunal declarar la existencia de una situación de





55

tocho inconstitucional derivada de la inacción legislativa (fundamento 68 de la SVC 0963-2013-PI/TC y otros).

advertir la existencia de una omisión legislativa que el Congreso debe suplir, este Tribunal acudió a la denominada sentencia "exhortativa", a través de la cual se insta al legislador a cubrir la ausencia (total o parcial) de legislación dentro de un tiempo determinado, y estableció que al coincidir virtualmente la expedición de la sentencia con la convocatoria a elecciones generales para renovar a los representantes del Congreso y del gobierno debía modular en el tiempo 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 (fundamento 71 de la STC 0003-2013-PI/TC).

. Sobre esta base, el Tribunal considerando el impacto de su decisión en el ámbito de la economía nacional y el deber primordial del Estado que proclama el artículo 44 de la Constitución de "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación" estableció (lo cual se reitera en esta sentencia), un tiempo de vacatio sententiae, que empezará a contarse desde la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, y que no podrá exceder de un año, exhortando al Congreso de la República para que emita la legislación pertinente conforme a lo dispuesto en esta sentencia.

Lineamientos que orientan la negociación colectiva en la administración pública

- 177. El desarrollo legislativo de la negociación colectiva y la obligación de su fomento derivado de los artículos 28 de la Constitución, 4 del Convenio 98 de la OIT y 7 del Convenio 151 de la OIT es una cuestión que puede ser regulada por el legislador, siempre y cuando la actividad de delimitación o configuración de su contenido, las condiciones de ejercicio, así como sus limitaciones o restricciones sean desarrolladas bajo los alcances de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, que no impliquen la desnaturalización del contenido de este derecho. En ese sentido, a partir de la interpretación de las disposiciones constitucionales e internacionales anotadas, este Tribunal considera pertinente desarrollar algunos lineamientos que tomen en cuenta los derechos y principios involucrados, a efectos de orientar la negociación colectiva en la administración pública.
- 178. Un proceso adecuado de negociación colectiva exige que las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores públicos dispongan, con la sufficiente antelación, de la información y de los elementos necesarios para negociar en condiciones de igualdad. La entidad pública debe proporcionar a los trabajadores la información sobre la situación económica y social que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa. Esta información debe estar referida al marco presupuestal que incluya los recursos ordinarios, los recursos directamente recaudados, la





56

ejectión presupucstaria del ejercicio fiscal anterior, etc. En el mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical ticne dicho que para una participación plena en la negociación colectiva es fundamental que los trabajadores y sus organizaciones "dispongan de todas las informaciones financieras presupuestarias o de otra naturaleza que le sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de

causa"(párrafo 666 del Caso 3036 - Perú, Informe N° 374). Por lo demás, cualquier información adicional debe ser determinada por acuerdo entre las partes en la negociación colectiva (artículo 7.2 de la Recomendación 163 de la OIT).

La negociación colectiva en el sector público se desarrolla, por lo general, sobre la base de una relación bipartita en la que la entidad pública y las organizaciones o grupo de trabajadores públicos tienen un cierto grado de autonomía para realizar el proceso negocial y participar en la elaboración y establecimiento del contenido de los acuerdos colectivos. Sin embargo, también es posible la intervención de alguna autoridad pública competente cuando el procedimiento de negociación colectiva está referido a aspectos remunerativos u otras clausulas que puedan tener un impacto económico en el programa presupuestario estatal (párrafos 270 y 298 del Informe de la CEACR, 2013). Tal intervención, por obvio que parezca, no puede suponer una injerencia en la autonomía de las partes. Al respecto, se ha afirmado que "son compatibles las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho a participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva"(párrafo 334 del Informe de la CEACR, 2013).

180. Así las cosas, este Tribunal ha establecido que "corresponde al legislador definir cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en los procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos" (fundamento 72 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros). Asimismo, ha establecido que "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" (fundamento 73 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros).



57

181. De om lado, el principio de autonomía de las partes en el proceso negocial no puede ser aplicado en términos absolutos, sino que debe ser ejercido y aplicado con cierto grado de flexibilidad dadas las características especiales y particulares de la administración pública (párrafo 666 del Caso 3036 - Perú, Informe № 374). Por ejemplo, dado que los ingresos de los servidores del Estado dependen del presupuesto público, resulta admisible que se establezcan determinadas reglas de ajuste salarial que contemple un margen en el que las partes puedan negociar las cláusulas de índole pecuniaria. Al respecto, la Comisión de Expertos tiene dicho que "son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria" (párrafo 334 del Informe de la CEACR, 2013). Es labor del legislador establecer un marco legal que garantice cl reajuste salarial de los trabajadores, pero también la de garantizar que estos no excedan a lo razonable.

- 182. Ahora bien, debido a que la negociación colectiva en el sector público en materia remuncrativa se lleva a cabo en el contexto en el que el Estado financia los gastos de la Administración Pública, principalmente a través del pago de impuestos de sus ciudadanos, aquél tiene la obligación de velar por el interés general, de modo tal que los salarios de los trabajadores públicos tengan sustento económico, y que tales recursos estén condicionados por el presupuesto anual. En ese sentido, y para que la negociación colectiva sea plenamente compatible con el principio de equilibrio presupuestario, esta debe ser celebrada o decidida con la suficiente anticipación a la formulación o elaboración del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública. Aquello a fin de que, en su oportunidad, ese proyecto sea consolidado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que los acuerdos puedan tener eficacia real y guardar coherencia con el principio de equilibrio presupuestario al ser aprobado por el Congreso de la República.
- 183. Es por ello que este Tribunal ha scñalado que "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" (fundamento 80 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros).
- 184. Una situación distinta ocurre en el caso de la emisión de las disposiciones legales motivadas por la situación económica de un país. Al respecto, conviene recordar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT también ticne establecido que la negociación colectiva no puede resultar ajeno a las posibilidades económicas de los Estados. Por ende, si un gobierno, por razones de interés económico nacional, y en el marco de una política de estabilización, considerara que el monto de las



Caso Ley de Servicio Civil

58

remuneraciones no pueden fijarse por negociación colectiva, tal limitación debería aplicarse como una medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de las garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores (párrafo 242 del Caso 1733 - Canadá, Informe N° 299, párrafo 1235 del Caso 2293 - Perú, Informe N° 335, entre otros).

De manera similar, este Tribunal Constitucional ha establecido que si "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 extras de trabajo o el monto de remuneración en días feriados. Estas limitaciones son constitucionales siempre que scan de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia, como la de una crisis económica y financiera" (fundamento 81 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros). No obstante ello, conviene anotar que aún en el período en el cual la restricción en materia de incrementos salariales se encuentra 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" (fundamento 88 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros).

186. A partir de lo anterior, es posible afirmar que si la limitación a la negociación colectiva no obedece o no se sustenta en causas objetivas, o si en su caso, la restricción opera por un período de tiempo prolongado o no excede un período de tiempo razonable, ello vulnera el derecho fundamental a la negociación colectiva. Precisamente, con relación a la exigencia de temporalidad o transitoriedad, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que "la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera permanente es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98" (párrafo 946 del Caso 2690 - Perú, Informe № 357). 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 oete

187. En definitiva, el período de la limitación de la negociación colectiva para aspectos remunerativos, en las circunstancias apremiantes, resultará plenamente justificada, siempre y cuando se trate de una medida transitoria y razonable. Como punto de partida, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que "un período de tres años de limitación del derecho de negociación colectiva en materia de remuneraciones en el marco de una política de estabilización económica, constituye una restricción considerable, y la legislación que la impone debería dejar de tener efectos como máximo en las fechas estipuladas en la ley, o incluso antes si mejora la situación fiscal y económica" (párrafo 1025 del documento "Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT", 2006).



59

188. Por lo demás, a juicio de este Tribunal Constitucional resulta pertinente anotar que el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones en el ámbito de la administración pública pueda limitarse por causas objetiva o ustilicadas no significa que este derecho fundamental deba limitarse en todas sus expresiones o dimensiones. Por el contrario: el Estado debe procurar promover la regociación colectiva respecto de los demás asuntos como, por ejemplo, los de indole no monetaria (párrafo 1027 del documento "Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006).

De otro lado, conviene precisar que si bien la negociación colectiva tiene por objeto alcanzar un acuerdo colectivo vinculante entre las partes, ello no supone la obligación de lograr dicho resultado en todos los casos. Al respecto, este Tribunal ya ha establecido 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" (fundamento 67 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros).

Lo anterior, sin embargo, no desvanece la obligación de desarrollar la negociación colectiva bajo las reglas que permitan llegar a un acuerdo y que no traben esta posibilidad desde su inicio. Al respecto, la Comisión de Expertos de la OIT ha establecido que las partes (el Estado y las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores) tienen la obligación de procurar llegar a un acuerdo; 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; tomar en cuenta de buena fe los resultados de las negociaciones, y respetar mutuamente los compromisos asumidos y los resultados obtenidos a través de las negociaciones"(párrafo 281 del Informe de la CEACR, 2013).

191. Bajo esta perspectiva, la negociación colectiva debe desarrollarse en el marco de un verdadero diálogo, caracterizado por la comunicación y el entendimiento mutuo, la confianza y el respeto, y la voluntad sincera de encontrar en la medida de lo posible soluciones conjuntas para promover el desarrollo económico y social equilibrado. De manera tal que si las partes no llegan a un acuerdo en la negociación directa o en la conciliación, estas podrán someter el diferendo a arbitraje, o los trabajadores podrán hacer uso de su derecho a huelga, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que regulen su ejercicio.

192. Ahora bien, este Tribunal ha establecido que, cualquiera que fuese el modelo por el que opte el legislador, la aprobación final del incremento de remuneraciones ha de contemplar la aprobación parlamentaria, puesto que es necesario que el



Caso Ley de Servicio Civil

60

resultado de la negociación colectiva no genere un exceso de gastos que conlleven un desbalance en el presupuesto general de la república. Y es que si bien el modelo de listado social debe procurar el goce pieno de los derechos de las personas, entre colos de una remuneración adecuada, sin embargo, esto no significa que el biado tenga que asumir una deuda pública desproporcionada en aras de atender estas necesidades legitimas de los empleados públicos, sino que estas preocupaciones deben ponderarse con otros fines igualmente relevantes. Asimismo, 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 (fundamento 67 de la STC 0003-2013-PI/TC y otros).

Por otra parte, el reajuste de las remuneraciones o compensaciones económicas de los servidores civiles no es pues una cuestión cuya evaluación ha de realizarse de manera exclusiva o a propósito de un proceso de negociaciones colectivas entre el Estado y los servidores públicos, sino que, bien entendidas las cosas, también corresponde al Estado, como empleador, adecuar -dentro de un margen temporal razonable- los salarios de los servidores públicos al contexto económico-social del país. Ello a fin de asegurar no sólo una remuneración equitativa y suficiente, sino también para contribuir a la mayor eficacia y efectividad de los servicios que éstos prestan. No se debe olvidar que la propia ley objetada reconoce el principio de competitividad en el sistema de compensaciones, el cual "busca atraer y retener personal idóneo en el Servicio Civil peruano" (artículo 30.a) y sc establece como objetivo de la compensación económica el "captar, mantener y desarrollar un cuerpo de servidores efectivo que contribuya con el cumplimiento de los objetivos institucionales" (artículo 28). Con todo, un eventual reajuste de las remuneraciones de los servidores civiles no puede ser contrario al principio de equilibrio presupuestal reconocido en los artículos 77 y 78 de la Constitución.

B-6.3. El derecho de huelga de los servidores públicos

194. También se ha impugnado la constitucionalidad del artículo 45.2 de la Ley 30057, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 45. Ejercicio de la huelga

45.2 El ejercicio del derecho de huelga permite a la entidad pública la contratación temporal y directa del personal necesario para garantizar la prestación de los servicios mínimos de los servicios esenciales y mínimos de los servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad, desde el inicio de la huelga y hasta su efectiva culminación.

195. Los demandantes sostienen que esta disposición legal vulnera el derecho de huelga de los servidores públicos, por cuanto no establece en qué servicios esenciales e indispensables se puede restringir este derecho, ni el proceso de determinación de los servicios mínimos y el número de servidores que los garanticen, lo cual puede dar lugar a conductas arbitrarias de las autoridades públicas. Asimismo, sostienen que la facultad para contratar personal en reemplazo del personal en huelga contraviene el carácter restrictivo que debe regir la imposición de limitaciones a





Caso Lev de Servicio Civil 61

este derecho. El demandado, por su parte, alega que a partir de una interpretación sistemática de los artículos 40 segundo párrafo y 45.2 de la ley objetada, se puede stener que la encargada de definir los denominados "servicios esenciales" es la Autoridad de Trabajo. Asimismo, refiere que la contratación de personal adicional no vacía el contenido del derecho a la huelga, pues sólo se habilita la contratación temporal del personal necesario que garantice la prestación de los servicios mínimos, y una vez finalizado el conflicto, los huelguistas tienen garantizada su reincorporación.

El derecho a la huclga se configura como otra de las manifestaciones de la libertad sindical de los servidores públicos. El artículo 28 de la Constitución dispone que "[e]l Estado reconoce los derechos de (...) huelga. Cautela su ejercicio democrático. (...) 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones". Mediante su ejercicio los trabajadores se encuentran facultados para desligarse temporalmente de sus obligaciones jurídico-contractuales, a efectos de poder alcanzar algún tipo de mejora por parte de sus empleadores, en relación a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales. La huelga no tiene una finalidad en sí misma, sino que es un medio para la realización de fines vinculados a las expectativas e intereses de los trabajadores. Su ejercicio presupone que se haya agotado previamente la negociación directa con el empleador, respecto de la materia controvertible (fundamento 40 de la STC 0008-2005-PI/TC).

Como parte de su contenido constitucionalmente protegido, este Tribunal ha entendido que el derecho a la huelga tutela la facultad de los trabajadores para: i) ejercitar o no el derecho de huelga; ii) convocar o desconvocar a la huelga dentro del marco de la Constitución y la ley; iii) establecer el petitorio de reivindicaciones, las cuales deben tener por objetivo la defensa de los derechos e intereses socio-económicos o profesionales de los trabajadores involucrados en la huelga; iv) adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, dentro del marco previsto en la Constitución y la ley; y, v) determinar la modalidad de huelga, esto es, si se lleva a cabo a plazo determinado o indeterminado (fundamento 41 de la STC 0008-2005-PI/TC; fundamento 25 de la STC 0025-2007-PI/TC, entre otras).

198. Al igual que los demás derechos, el contenido y ejercicio del derecho de huelga no es absoluto, puesto que puede ser sometido a restricciones o limitaciones. Así pues, la propia Constitución, de un lado, excluye del ejercicio de este derecho a los funcionarios públicos con poder de decisión o de dirección, a los servidores de confianza, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 42), y a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo 153); y, por otro, reconoce al legislador la facultad de desarrollar este derecho para que se ejerza en armonía con el interés social, así como para establecer excepciones o límites a su ejercicio (artículo 28.3 de la Constitución). Estas pueden obedecer a razones de seguridad nacional, salud pública, etc. Es por ello que este Tribunal ha entendido que la huelga, en rigor, debe ejercerse en armonía con el interés público, en la medida que este concepto hace referencia a

Revista Laborem Nº 19



Caso Lev de Servicio Civil

62

las medidas dirigidas a proteger aquello que beneficia a la colectividad en su

conjunto (fundamento 42 de la STC 0008-2005-PI/TC).

Los limites al derecho de huclga también se encuentran admitidos en el ámbito del barecho Internacional de los Derechos Humanos. Entre otros supuestos, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que "el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones o incluso ser prohibido en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, los servicios cuya interrupción podría poner ne peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población" (párrafo 1036 del Caso 2841 - Francia, Informe Nº 362). Ahora bien, una de las restricciones más comunes a este derecho es la exigencia de garantizar el cumplimiento de los servicios mínimos. Este es un límite que busca garantizar la prestación de las condiciones o servicios mínimos para satisfacer las necesidades básicas o esenciales de la población, a fin de no poner en peligro la vida, la salud y la seguridad de las personas.

20. Sobre esta base, el Comité también tiene dicho que "un servicio mínimo podría ser una solución sustitutiva apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios" (párrafo 324 del Caso 1782 - Portugal, Informe № 299). Es por ello que, el establecimiento de los servicios mínimos será exigible siempre que se trate de: i) servicios esenciales en sentido estricto, es decir, cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; ii) servicios no esenciales en sentido estricto, en los que una cierta extensión y duración de la huelga podrían provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro; o, iii) servicios públicos de importancia trascendentales (párrafo 975 del Caso 2364 - India, Informe № 338; párrafo 1037 del Caso 2841 - Francia, Informe № 362).

201. De otro lado, el Comité también, ha destacado, la trascendencia o importancia que tiene, el hecho de que "las disposiciones relativas a los servicios mínimos a aplicar en caso de huelga en un servicio esencial se determinen en forma clara, se apliquen estrictamente y sean conocidas a su debido tiempo por los interesados" (párrafo 751 del Caso 2212 - Grecia, Informe Nº 330; párrafo 313 del Caso 2461 - Argentina, Informe Nº 344). Pero además, el referido Comité también ha insistido en otro aspecto, igual de importante, y que exige que el procedimiento de determinación de los servicios mínimos debe realizarse con "la participación de las organizaciones de trabajadores así como de los empleadores y de las autoridades públicas" (párrafo 1039 del Caso 2854 - Perú, Informe Nº 363; párrafo 851 del Caso 2988 - Qatar, Informe Nº 371).

202. Según se ha dicho supra, una de las manifestaciones del derecho a la huelga es la obligación de "adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, dentro del marco previsto en la Constitución y la ley" (fundamento 41 de la STC 0008-2005-PI/TC;





3

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamento 25 de la STC 6025-2007-PI/TC, entre otras.)". Y, si bien se pueden establecer ciertas restricciones al ejercicio de este derecho, como la exigencia de caraditizar los servicios mínimos, estas deben ser proporcionales y razonables. Con esto, es posible concluir que, la expresión "adopción de medidas necesarias" en los casos de huelga en los servicios esenciales o indispensables, a la luz de la interpretación que de la normativa internacional ha realizado el Comité de Libertad Sindical de la OIT, está referida a que todo lo relativo a la regulación de los servicios mínimos deben estar previamente determinados de manera expresa y clara; y a que en dicho procedimiento, participen las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores, la autoridad pública competente, entre otros aspectos.

. Los demandantes denuncian la inconstitucionalidad del artículo 45.2 de la Ley 30057, por contravenir el derecho de huelga. Sustentan su pretensión básicamente en tres aspectos: primero, porque dicha disposición legal no establece en qué servicios esenciales o indispensables se puede restringir el derecho a la huelga; segundo, porque no establece el proceso de determinación de los servicios mínimos y el número de servidores que los garanticen; y, tercero, porque la facultad para contratar personal en reemplazo del personal en huelga contraviene el carácter restrictivo de la imposición de límites a este derecho.

20. En relación a los dos primeros supuestos, es cierto que el citado artículo 45.2 de la Ley impugnada no establece los servicios esenciales o indispensables en los que se puede restringir o limitar el derecho a la huelga; tampoco regula el proceso de determinación de los servicios mínimos y el número de servidores que los deben garantizar. Sin embargo, esta omisión per se no supone la inconstitucionalidad de dicha disposición. Y ello es así, porque el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley impugnada, establece de manera expresa que, a los derechos colectivos de los servidores civiles "[s]e aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley"

205. De manera que el artículo 45.2 de la ley impugnada se ve integrado o completado en su contenido por el citado TUO de la Ley de Relacionas Colectivas de Trabajo, al regular este último, de manera expresa, lo relacionado no solo a los servicios esenciales o indispensables para el funcionamiento de la entidad y la necesidad de garantizar la permanencia del personal necesario para asegurar los servicios mínimos (artículos 78, 82 y 83), sino también lo relacionado al procedimiento de determinación de los servicios mínimos, como es la comunicación del empleador a las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores –durante el primer trimestre de cada año – sobre el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios, los horarios y los turnos que deben cumplir, y la periodicidad en que debe producirse los reemplazos. Ello, a fin de que los servidores públicos cumplan con proporcionar la nómina respectiva cuando se produzca la huelga, y que la divergencia sobre el número y ocupación de los trabajadores serán resueltos por la autoridad de trabajo (artículo 82).





Caso Ley de Servicio Civil

64

206. Finalmente, y en cuanto a la impugnación referida a la facultad de contratar pergonal necesario en reemplazo del personal en huelga para garantizar los servicios mínimos de los servicios esenciales e indispensables, cabe precisar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT contempla esta posibilidad, aunque eso sí, señala que toda contratación de personal para garantizar los servicios que han quedado en abandono sólo estará justificada si hay necesidad de asegurar la prestación o funcionamiento de los servicios, y si está garantizado el retorno a su empleo una vez finalizada la huelga. Así pues, es posible afirmar que, en general, no procede la contratación de personal para sustituir al personal en huelga, y que, en todo caso, tal posibilidad es solo excepcional, de manera que "la contratación de trabajadores para reemplazar a huelguistas sólo sea posible en casos de huelga en sectores o servicios esenciales [o indispensables], en caso de que no se respeten los servicios mínimos o en caso de crisis aguda" (párrafo 372 del Caso 2770 -Chile, Informe Nº 360). Asimismo, "el recurso a la utilización de mano de obra no perteneciente a la empresa con el fin de sustituir a los huelguistas, por una duración indeterminada, entraña el ricsgo de violación del derecho de huelga que puede afectar el libre ejercicio de los derechos sindicales" (párrafo 371 del Caso 2770 - Chile, Informe No 360).

En el caso de autos, la disposición legal contemplada en el artículo 45.2 de la Ley 30057, a juicio de este Tribunal permite, en sus propios términos, la contratación directa y temporal del personal necesario para garantizar los servicios mínimos de los servicios esenciales o indispensables, mientras dure la huelga. Dicho con otras palabras es decir, que la referida disposición no faculta al empleador a acudir a la contratación de personal por el solo hecho de haberse iniciado la huelga, como si de cuestión automática se tratase, sino solo cuando no se garantice adecuadamente los servicios mínimos de los servicios esenciales o indispensables para el funcionamiento de la entidad. En el mismo sentido, el artículo 85 in fine del Decreto Supremo 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley 30057, del Servicio Civil, establece que el empleador solo puede hacer uso de esta facultad "en el caso que los servidores civiles no atendieran adecuadamente los servicios mínimos de los servicios indispensables y/o de los servicios esenciales". De otro lado, de la disposición legal impugnada también se desprende que se encuentra garantizada el derecho de reincorporación al empleo de los servidores públicos que hayan acatado la huelga finalizada la misma.

208. Por las razones expuestas, este Tribunal considera que el artículo 45.2 de la ley impugnada no lesiona el derecho fundamental a la huelga, y, por ende, no resulta inconstitucional. Por ende, corresponde reafirmar su constitucionalidad, y; en consecuencia, declarar infundada la demanda en este extremo.

B-7. EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN EL SERVICIO CIVIL

209. También se ha cuestionado la constitucionalidad de los artículos 85.h, 88, 89, 90 primer párrafo, 92 primer párrafo y 93 de la Ley 30057, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario



89

control de validez constitucional de leyes derogadas, entre otros supuestos, cuando la ley impugnada sca susceptible de ser aplicada a hechos, situaciones y relaciones duráticas ocurridas durante el tiempo en que aquella estuvo vigente (STC 0045-

2004-PI/TC).

6. En el caso de autos, no se configura el supuesto antes mencionado, puesto que este extremo de la Ley 30057 no surtió efectos durante su vigencia, al no haberse culminado con el proceso de implementación del nuevo régimen en una entidad pública, conforme lo dispone su Primera Disposición Complementaria Final. Siendo así, este Tribunal Constitucional considera que corresponde declara la improcedencia de la demanda en este extremo, al haber operado la sustracción de la materia controvertida sin que se haya alegado la inconstitucionalidad de la nueva regulación.

III. FALLO

for estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le conficre la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

- Declarar FUNDADAS EN PARTE las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra diversos artículos de la Ley 30057, del Servicio Civil. En consecuencia,
- a) INCONSTITUCIONAL el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30057, en el extremo que dispone "(...) así como 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 (...)" y "(...) Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales (...)". Asimismo INCONSTITUCIONAL por conexidad, el tercer párrafo de la referida Primera Disposición Complementaria Final, en el extremo que dispone "los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales" y "así como 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"; por lo que la Primera Disposición Complementaria Final queda subsistente con el siguiente contenido:

"PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley. No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, ni los servidores sujetos a carreras especiales.

Para los efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como carreras especiales las normadas por:

a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.





90

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Lev 237)3, Ley universitaria

Ley 25516, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la Salud.

Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.

e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.

f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.

g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.

i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, se rigen supletoriamente por entículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley".

b) INCONSTITUCIONAL el artículo 31.2 de la Ley 30057, en el extremo que dispone (...) ni es materia de negociación (...)"; por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"La compensación económica se paga mensualmente e incluye la Valorización Principal y la Ajustada, y la Priorizada, de corresponder. El pago mensual corresponde a un catorecavo (1/14) de la compensación económica. Las vacaciones y los aguinaldos son equivalentes al pago mensual. Esta disposición no admite excepciones ni interpretaciones".

INCONSTITUCIONAL el artículo 42 de la Ley 30057, en el extremo que dispone "(...) compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de (...)", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen".

- d) INCONSTITUCIONAL el artículo 44.b., de la Ley 30057, en el extremo que dispone "La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho".
- e) INCONSTITUCIONAL el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley 30057, en cuanto dispone "Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú. No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza

Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley".



91

f) INCONSTITUCIONAL el artículo 66, del Reglamento General de la Ley 30057, en el extremo que dispone "(...) y se encuentra además limitada por lo dispuesto en el ercer parrafo del artículo 40 y en el literal b) del artículo 44 (...)", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

La negociación colectiva por entidad pública se circunscribe a lo establecido en el artículo 42 de la Ley y en el literal e) de su artículo 43 de la misma Ley".

g) INCONSTITUCIONAL el primer párrafo del artículo 72, del Reglamento General de la Ley 30057, en el extremo que dispone "(...) si alguna de las peticiones contenidas en el mismo implica una contravención a lo establecido en el párrafo final del artículo 40 de la Ley o acerca de (...)", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"El procedimiento de la negociación colectiva es el siguiente:

Recibido el pliego de reclamos y antes de iniciar la negociación, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la entidad Tipo A remitirá copia del mismo a SERVIR. Remitirá, también, una copia al Ministerio de Economía y Finanzas que, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, podrá opinar respecto de algún otro aspecto sobre el cual estimara pertinente pronunciarse".

INCONSTITUCIONAL el artículo 78, del Reglamento General de la Ley 30057, en cuanto dispone "tercer párrafo del artículo 40", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"Son nulos todos los convenios colectivos y laudos arbitrales que trasgredan lo establecido en el artículo 44 de la Ley así como que excedan los alcances del artículo 42 y el literal e) del artículo 43 de la Ley. La declaratoria de nulidad se sujetará a la normativa correspondiente".

 i) INCONSTITUCIONAL el segundo párrafo del artículo 68, del Reglamento General de la Ley 30057, en el extremo que dispone "(...) compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de (...)", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"El convenio colectivo es el acuerdo que celebran, por una parte, una o más organizaciones sindicales de servidores civiles y, por otra, entidades públicas Tipo A que constituyen Pliego Presupuestal.

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley, el objeto de dicho acuerdo es regular la mejora de las condiciones de trabajo o de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.

 j) INCONSTITUCIONAL el artículo 85.h de la Ley 30057, en el extremo que dispone "la prevaricación", por lo que dicha disposición queda subsistente con el siguiente contenido:

"Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

h) El abuso de autoridad o el uso de la función con fines de lucro"

 Declarar INFUNDADA las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 43.e de la Ley 30057, del Servicio Civil, debiéndose INTERPRETAR el





92

mismo en el sentido que la expresión 'condiciones de trabajo o condiciones de empleo' incluye también la materia remunerativa y otras materias con incidencia económica.

- 3. Declarar INFUNDADA las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 49.g de la Ley 30057, del Servicio Civil, debiéndose INTERPRETAR el mismo en el sentido que "Son causales de término del Servicio Civil las siguientes: (...) la pena privativa de libertad efectiva por delito culposo vinculado con la actividad funcional del servidor por un plazo mayor a tres (3) meses".
- 4. REITERAR la exhortación al Congreso de la República en la sentencia de inconstitucionalidad de fecha 3 de setiembre de 2015 (Expedientes 3-2013-PI; 04-2013-PI; 23-2013-PI-acumulados) para que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 157 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la vacatio sententiae del punto resolutivo 1.b al 1.i y el punto resolutivo 2 de esta sentencia.
- Declarar IMPROCEDENTE las demandas en el extremo que se refieren a la oportunidad del pago de la CTS y su efecto cancelatorio, al haberse producido la sustracción de la materia justiciable.

6. Declarar INFUNDADA las demandas en los demás extremos.

SS.

MIRANDA CANALES LEDESMA NARVÁEZ URVIOLA HANI BLUME FORTINI

Publíquese y notifíquese.

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTAROLA SANTILLANA Secretaria Relatora TRIBUNAL CONSTITUCIONAL