

**LA REFORMA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA  
EN EL SECTOR PÚBLICO:  
APUNTES SOBRE LA SENTENCIA DEL TC  
Y LA LEY DEL SERVICIO CIVIL<sup>(1)</sup>**

**JAIME ZAVALA COSTA**  
Ex ministro de Trabajo

El Tribunal Constitucional (TC) ha profundizado el reconocimiento del derecho de negociación colectiva, avanzando en la línea que ya había afirmado en el caso “Ley de presupuesto público”. En aquella ocasión se declaró la inconstitucionalidad de las prohibiciones absolutas de contenido económico que diversas leyes de presupuesto imponían en las relaciones colectivas donde el Estado es el empleador.

En este mismo espacio, ya habíamos adelantado que aquella sentencia, de setiembre de 2015, marcaba el derrotero que el Colegiado seguiría ante las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra diversos artículos de la Ley N° 30057, del Servicio Civil (LSC). Y así ha sido. En la reciente sentencia, del 26 de abril de 2016, la reforma de la negociación colectiva en la administración pública constituye un capítulo aparte, dentro de la declaratoria de inconstitucionalidad que recae sobre varios artículos de la Ley cuestionada.

La nueva sentencia zanja definitivamente la discusión sobre si el artículo 42 de la Constitución excluye o no derecho de negociación colectiva por parte de los servidores públicos. El Tribunal ha establecido que “al contenido constitucionalmente protegido del derecho de sindicación debe añadirse la garantía para el

---

(1) Artículo publicado en la revista *Análisis Laboral*, de AELE, edición de mayo de 2016.

ejercicio real de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los intereses de los miembros”<sup>(2)</sup>. Ese derecho de sindicación constituye entonces el presupuesto material para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Consecuentemente, ha declarado inconstitucional a la exclusión de las *compensaciones económicas* en los pliegos de reclamo del Sector Público, reconociendo que la expresión “condiciones de trabajo o condiciones de empleo” (que sí están permitidas en la LSC como contenidos de la negociación colectiva estatal) incluye a las materias remunerativas y a otras que tienen incidencia económica.

Coincidimos plenamente con esta decisión que ya la veníamos sosteniendo a través de reiterados laudos arbitrales, (aplicando el control difuso), recaídos en entidades y empresas del Estado, ya que una prohibición absoluta de negociar colectivamente remuneraciones resulta contraria a la Constitución y obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se sometió con la ratificación de los Convenios de la OIT 98 y 151. Recordemos que desde hace más de 25 años no había negociación salarial en el Estado, desconociéndose el núcleo o esencia de la misma que es el tema económico.

Así, el TC ha reconocido que los beneficios económicos que reciben los trabajadores estatales (régimen laboral 276 728 y CAS), pueden ser objeto de discusiones en negociación colectiva, consolidándose así el derecho que tienen los sindicatos a negociar. De esa forma, ha declarado inconstitucionales las normas de la LSC (y de su Reglamento) que: i) excluían a las compensaciones económicas de cualquier posibilidad de mejora; ii) a las que sancionaban con nulidad las propuestas y acuerdos de mejora; y iii) a las que impedían que se acuerden modificaciones a la valorización de los puestos.

Es preciso destacar que el TC reafirma que se debe aceptar el parámetro constitucional del presupuesto equitativo y equilibrado como un necesario límite a los contenidos de la negociación colectiva, por lo que este derecho constitucional de los trabajadores está condicionado por los procedimientos presupuestarios y su dinámica. Como recordamos, ya en la sentencia del caso “Ley del Presupuesto Público” se había planteado una *vacatio sententiae* para que se regule la negociación colectiva de los servidores civiles en forma integral. Esto se impone como un asunto imperativo en la agenda del Congreso que iniciará funciones en este año, pues el TC exhorta a que en la próxima legislatura se regule la negociación colectiva para el Sector Público, plazo que no podrá exceder de un año, que, no dudamos, será imposible de cumplir.

---

(2) STC, Caso Ley del Servicio Civil, fundamento 146, p. 46.

En ese sentido, el Intérprete Constitucional ha expuesto los lineamientos que la nueva regulación debería incluir, incidiendo en que “Un proceso adecuado de negociación colectiva exige que las organizaciones sindicales o grupo de trabajadores públicos dispongan, con la suficiente 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 sea necesaria para negociar con conocimiento de causa. Esta información debe estar referida al marco presupuestal que incluya los recursos ordinarios, los recursos directamente recaudados, la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal, etc.”<sup>(3)</sup>.

Asimismo, el TC puntualiza 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 regular 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 Exp. N° 0003-2013-PI/TC y otros)<sup>(4)</sup>.

Solo en un caso el principio de equilibrio presupuestal es preponderante frente al derecho de negociación colectiva. Dicho supuesto, de excepción, se cumpliría ante la eventualidad de una crisis económica nacional que afecte la disponibilidad presupuestaria frente a pliegos de reclamos. En tal caso, el TC plantea la validez de la limitación excepcional de la negociación colectiva, que tendría que ceñirse temporalmente recortes o suspensiones, siempre que la duración de tales medidas no sea excesiva. Sin embargo, según lo expresado por el máximo intérprete de la Constitución, tendrían que ofrecerse las garantías necesarias para asegurar el nivel de vida de los trabajadores estatales mientras dure la vigencia de la limitación.

Una cuestión de especial atención, que deberá ser tomada en cuenta en la “futura ley”, es el que refiere al órgano estatal que debe negociar. El Tribunal confía al legislador el definir “la competencia para entablar procedimientos de negociación colectiva a antes del nivel central de gobierno, del nivel sectorial o incluso a instancias específicas de la institución pública individualmente considerada. 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

---

(3) STC, Caso Ley del Servicio Civil, fundamento 178, p. 55.

(4) STC, Caso Ley del Servicio Civil, fundamento 183, p. 57.

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 (fundamento 73 de la STC Exp. N° 0003-2013-PI/TC y otros)<sup>(5)</sup>.

Un aspecto controvertido de la sentencia se centra en la extensión que hace sobre la aplicación de la LSC al personal del BCR, el Congreso de la República, la Sunat, la SBS y la Contraloría General de la República y a los obreros de los niveles descentralizados de gobierno (regiones), que estaban fuera por mandato de la ley. La exclusión a la ley –remarca el TC basado en el principio de igualdad– solo debe ser razonable en servidores con carreras especiales, así como en el caso de los trabajadores de las empresas del Estado. No compartimos este extremo del fallo, pues la sentencia no analiza las características particulares de ciertas entidades como es el caso puntual del BCR que, por su autonomía constitucional tanto política como económica, tiene justificación válida o base objetiva que sustentan su exclusión.

Toda esta ampliación de los contenidos de la negociación colectiva en el sector público y redefinición de los sujetos en el régimen de la LSC, traerá como resultado el incremento de la actividad sindical y de la negociación colectiva en el ámbito del Estado. En un artículo publicado hace poco decíamos: “El impacto de estas sentencias es, cuando menos, de orden político, económico y social. En lo político, abre el debate público y, toda vez que el TC exhorta al Congreso a dictar una ley que regule la negociación colectiva en el Sector Público, se obligará a los partidos políticos a tomar posición sobre el tema. En lo económico, reconoce el derecho de los trabajadores del Estado, a negociar beneficios económicos, lo cual durante años, estuvo prohibido. Ello, evidentemente, tendrá un impacto en la formulación anual del Presupuesto de la República. Por su parte, en lo social, democratiza la sindicalización y la negociación colectiva, fortaleciendo estos derechos y promoviendo su desarrollo<sup>(6)</sup>”.

---

(5) STC, Caso Ley del Servicio Civil, fundamento 180, p. 56.

(6) Artículo “Trascendente reforma en el Sector Público”, diario *El Comercio*, 13 de mayo de 2016.