



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 432/2020

Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial

Con fecha 20 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló fundamento voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que el voto mencionado se adjunta a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

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

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial | 2

PLENO JURISDICCIONAL

SENTENCIA 00029-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20 de agosto de 2020

Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 30745	Constitución Política del Perú — artículo 2.2 — artículo 40 — artículo 43 — artículo 118.8 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo — artículo 46

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

C. OTRAS INTERVENCIONES PROCESALES

II. FUNDAMENTOS

§1. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN SOMETIDA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

§2. SOBRE LOS ALCANCES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

2.1. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LA LEY SERVIR

2.2. LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SERVIR Y SU INCIDENCIA EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA



2.3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA

§3. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO-DERECHO DE IGUALDAD

§4. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE REGLAMENTAR LAS LEYES

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de agosto de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 7 de diciembre de 2018, el procurador público especializado en materia constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial.

Por su parte, con fecha 26 de marzo de 2019, el jefe de la Oficina de Defensa de las Leyes del Congreso de la República contestó la demanda negándola en todos sus extremos, por lo cual solicitó que se declare infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El procurador público especializado en materia constitucional a cargo de los asuntos del Poder Ejecutivo sostiene que la Ley 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, se debe declarar inconstitucional; toda vez que la norma impugnada transgrede diversos principios, reglas y valores constitucionales.
- Así, para el demandante, la ley cuestionada vulnera el artículo 40 de la Constitución (carrera administrativa), el principio de igualdad (artículo 2.2 de la Constitución) y la atribución del presidente de la República de reglamentar las leyes (artículos 43 y 118.8 de la Constitución), especialmente, en el ámbito de las materias que le han sido reservadas por el ordenamiento jurídico (artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante LOPE), entre otros límites derivados de la Constitución y de la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Afirma que, si bien el legislador goza de un amplio margen en la configuración del contenido y en el alcance específico de la carrera administrativa, no cuenta con una discrecionalidad absoluta o ilimitada. En tal sentido, sostiene que el desarrollo de tal actividad debe considerar la finalidad esencial de la carrera administrativa, la cual consiste en establecer un estatuto jurídico de los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, así como garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución.
- Refiere que este Tribunal, en la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados (caso Ley Servir 1), ha resuelto que solo estaría justificada la exclusión de determinados grupos de servidores públicos del régimen Servir sobre la base de razones objetivas relacionadas con la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio.
- En tal sentido, manifiesta que todas las exclusiones que realice el legislador se deben fundamentar en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. La exclusión de determinados servidores públicos del régimen Servir no se puede basar solo en la particularidad de la actividad que realizan, puesto que las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes.
- Con base en lo anterior, argumenta que las labores realizadas por los trabajadores del Poder Judicial no justifican la creación de un régimen especial distinto al régimen general de carrera pública administrativa. En ese sentido, advierte que no se debe confundir la labor de un trabajador del Poder Judicial con la que realizan los jueces, pues esta última implica ejercer la función jurisdiccional y esto configura una situación que, efectivamente, justifica un régimen especial como el regulado por la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.
- Además, añade que este Tribunal sostuvo, en el fundamento 79 de la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados ya citada, que la labor que realizan los auxiliares jurisdiccionales no tiene una naturaleza especial o particular.
- Por otra parte, alega que, según el artículo 3 de la ley impugnada, este régimen especial se aplica a quienes ejercen las labores de asistentes administrativos, cajeros, psicólogos, secretarías, digitadores, choferes e, incluso, anfitrionas, entre otros, lo cual evidencia que no ostenta una naturaleza especial o particular que justifique su exclusión del régimen Servir.
- Por otro lado, afirma que la Ley 30745 resulta inconstitucional, puesto que transgrede el principio de igualdad establecido en el artículo 2.2 de la Constitución. En tal sentido, sostiene que para analizar la invocada vulneración de dicho principio se deberá aplicar el test de igualdad, el cual exige, como paso previo, la identificación de un término de comparación válido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Por ello, señala que, en el presente caso, el término de comparación está constituido por los trabajadores que se encuentran en los alcances de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; puesto que desempeñan labores similares a las de los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial.
- En cuanto a la determinación de un tratamiento legislativo diferente, sostiene que el régimen laboral y disciplinario exclusivo para los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial tiene diferencias sustanciales respecto a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Estas inciden, principalmente, en las condiciones de acceso a la carrera, en las condiciones laborales y en el ejercicio de derechos colectivos, tales como el acceso a la función pública y su desempeño en condiciones de igualdad de oportunidades en cuanto al trabajo, la adecuada protección contra el despido arbitrario y el derecho a la huelga.
- Respecto a la determinación de la intensidad de la intervención, sostiene que, en tanto la distinción establecida en la ley afecta diversos derechos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, se ha incurrido en una intervención de grave intensidad.
- En cuanto a la determinación de la finalidad del tratamiento diferente, sostiene que el trato distinto otorgado por la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial no obedece a un fin constitucionalmente legítimo, pues crea un régimen especial de la carrera administrativa sin que ello se encuentre justificado en la especial naturaleza de las funciones que desempeña este grupo de servidores públicos.
- En lo que respecta al personal jurisdiccional del Poder Judicial, la parte demandante reitera la cita del fundamento 79 de la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, en cuanto sostuvo que sus actividades no tienen una especial naturaleza que justifique la creación de un régimen particular.
- Asimismo, en lo que concierne al personal administrativo del Poder Judicial, la parte demandante añade que las funciones que cumplen dichos trabajadores en los órganos de apoyo y administración interna encargados de la planificación, de la asesoría y del apoyo a las funciones sustantivas de este Poder del Estado no son exclusivas de esta institución, sino transversales a cualquier entidad pública.
- Por ello, esta parte sostiene que tales actividades no tienen una naturaleza especial, lo cual provoca que la exclusión de dicho personal de los alcances de la Ley 30057 carezca de sustento constitucional.
- Por lo anteriormente mencionado, concluye que la medida otorga un trato diferenciado injustificado, puesto que las labores realizadas por los trabajadores del Poder Judicial no son especialmente diferentes de las que efectúan otros trabajadores que se encuentran bajo los alcances de la Ley Servir.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Por último, sostiene que el Congreso de la República no ha respetado la atribución del Poder Ejecutivo en la reglamentación de las leyes, establecida en el artículo 118.8 de la Constitución, por cuanto la Tercera Disposición Complementaria Final de la ley cuestionada establece que el Poder Judicial debe emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para su aplicación.
- Con relación a esto último, alega que la atribución de reglamentar las leyes aprobadas por el Congreso corresponde al Poder Ejecutivo, según el mandato constitucional previamente referido, sin que pueda ser ejercida legítimamente por otra entidad estatal. Por lo tanto, el Congreso no puede, en virtud de una ley, invadir dicha materia reservada al Poder Ejecutivo y conferirla a otro Poder u órgano constitucional.
- Atendiendo a esa circunstancia, el procurador de la parte demandante solicita que la ley cuestionada se declare inconstitucional por vulnerar también el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución.
- De manera complementaria, la parte demandante refiere que se ha invadido una materia reservada al Poder Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 46 de la LOPE. En efecto, según dicha norma, el Poder Ejecutivo es el ente rector de los sistemas administrativos del Estado. Por ello, los reglamenta y establece sus condiciones de operatividad en todas las entidades públicas, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
- En ese sentido, el Poder Ejecutivo es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), encargado de la organización y gestión del empleo público. Por lo tanto, a este Poder del Estado le corresponde emitir las normas infralegales relacionadas con la política pública sobre dicha materia.
- Sobre esto último, el demandante indica que, aun cuando el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia haya indicado que los órganos constitucionales pueden expedir reglamentos al amparo de leyes orgánicas o de creación, en este caso, dicho supuesto no se configura; puesto que la ley que habilita al Poder Judicial a dictar las “disposiciones reglamentarias necesarias” para su aplicación no es orgánica, sino ordinaria que establece un régimen laboral exclusivo para sus trabajadores jurisdiccionales y administrativos.
- Por las razones expuestas, el procurador de la parte demandante señala que la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 30745, al establecer que el Poder Judicial debe emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para su aplicación, invade las competencias reservadas al Poder Ejecutivo para reglamentar las políticas públicas sobre la organización y gestión del empleo público, lo que resulta contrario a la Constitución.
- Por todos estos argumentos, el demandante concluye que la Ley 30745 se debe declarar inconstitucional en su totalidad, lo cual debe alcanzar por conexidad al



reglamento de dicha ley, aprobado por el Poder Judicial mediante la Resolución Administrativa 216-2018-CE-PJ.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- La parte demandada sostiene que la Ley 30745 no presenta vicios de inconstitucionalidad y que, por lo tanto, la demanda se debe declarar infundada en todos sus extremos.
- Afirma que la Ley 30745 no vulnera el artículo 40 de la Constitución, toda vez que el ingreso a la carrera administrativa de los servidores públicos, sus derechos, deberes y responsabilidades deben ser regulados por ley, siendo esta una atribución propia del Congreso de la República.
- Asimismo, sostiene que es legítimo establecer diferencias en el régimen de la carrera de los trabajadores judiciales frente al régimen de la Ley Servir, en atención a la naturaleza y particularidad de las funciones que desempeña dicho personal.
- De esa manera, afirma que las funciones que ejercen los trabajadores del Poder Judicial se conectan íntimamente con la labor sustantiva de impartir justicia y que su ingreso a la función pública reviste mayores exigencias que las previstas para un servidor público del régimen general. Por consiguiente, el ejercicio de dicha función pública demanda especiales deberes y responsabilidades más rigurosas, así como especiales prohibiciones e incompatibilidades.
- Además, señala que el artículo 48 del Código Procesal Civil establece que las funciones del juez y de sus auxiliares son de derecho público, y que realizan una labor en conjunto. En ese sentido, existen similitudes en los deberes de los jueces y los trabajadores judiciales que la norma cuestionada prevé. Por lo tanto, concluye que se justifica la creación de un régimen especial que difiera del regulado por la Ley Servir.
- Por otro lado, el apoderado del Congreso de la República sostiene que en la controversia no se advierte una diferenciación jurídicamente relevante, dado que no se han previsto consecuencias jurídicas distintas a supuestos iguales. Aduce, por el contrario, que las funciones desempeñadas por los trabajadores del Poder Judicial tienen una naturaleza especial, diferente de las actividades que realizan los servidores del régimen de la Ley Servir.
- De este modo, refiere que el término de comparación ofrecido por la parte demandante no es idóneo, por lo cual no correspondería realizar el test de igualdad. Así, concluye que la ley no ha vulnerado el principio-derecho de igualdad incorporado en el artículo 2.2 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El demandando también sostiene que la ley cuestionada no contraviene las atribuciones del Poder Ejecutivo, conferidas por el orden jurídico-constitucional; toda vez que la Tercera Disposición Final de la Ley 30745 únicamente estipula que la facultad de reglamentación sea ejercida por el Poder Judicial mediante una norma de rango inferior a las normas reglamentarias que corresponde emitir al Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo.
- Asimismo, señala que el Tribunal Constitucional ha reconocido, mediante la Sentencia 0047-2004-PI/TC, la potestad de los demás órganos constitucionales autónomos de emitir reglamentos, que no serán los mismos que las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, a tenor de la competencia prevista en el artículo 118.8 de la Constitución.
- Además, sostiene que, mediante el Decreto Supremo 017-93-JUS, el Poder Ejecutivo reconoció la autonomía política, administrativa, económica, disciplinaria y normativa del Poder Judicial a través de su Consejo Ejecutivo.
- Por todos estos argumentos, la parte emplazada solicita que la demanda se declare infundada en todos sus extremos y, en consecuencia, que se confirme la constitucionalidad de la Ley 30745.

C. OTRAS INTERVENCIONES PROCESALES

- El Tribunal ha recibido varias solicitudes de diferentes organizaciones y personas para ser incorporados al presente proceso.
- Así, mediante el escrito del 6 de febrero de 2019, la Federación de Trabajadores del Poder Judicial (Fetrapoj) se apersonó y solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de tercero, lo cual fue admitido por este Tribunal mediante el auto de fecha 12 de marzo de 2019.
- Asimismo, el 18 de marzo de 2019, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Poder Judicial (Fenasipoj-Perú) solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de tercero, lo cual fue admitido mediante el auto de fecha 21 de marzo de 2019.
- Con fecha 27 de marzo de 2019, el Sindicato Único de Trabajadores del Poder Judicial (Sutrapoj-Lima) solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de tercero, lo cual fue admitido por este Tribunal mediante el auto de fecha 4 de abril de 2019.
- Mediante el escrito de fecha 11 de marzo de 2019, la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial del Perú (FNTPJ) solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. Este Tribunal admitió



su participación, pero en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 12 de marzo de 2019.

- Asimismo, con fecha 11 de marzo de 2019, el Sindicato de Empleados Judiciales de Lima Metropolitana (SIDEJULM) solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. El Tribunal admitió su participación, pero en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 12 de marzo de 2019.
- Mediante el escrito de fecha 27 de marzo de 2019, el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de Apurímac solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. No obstante, este Tribunal admitió su participación en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 4 de abril de 2019.
- Con fecha 29 de marzo de 2019, el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de Amazonas solicitó su inclusión en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. El Tribunal admitió su participación, pero en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 4 de abril de 2019.
- De la misma manera, mediante el escrito del 15 de abril de 2019, la Procuraduría Pública del Poder Judicial solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. No obstante, este Tribunal admitió su participación en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 15 de agosto de 2019.
- Además, el 26 de abril de 2019, el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de Lambayeque solicitó su intervención en el presente proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo. El Tribunal admitió su participación, pero en calidad de tercero, mediante el auto de fecha 30 de abril de 2019.
- Los terceros sostienen, uniformemente, que el legislador posee amplia discrecionalidad para regular el régimen laboral de los servidores públicos. En ese sentido, afirman que, en el caso de la expedición de la Ley 30745, la naturaleza especial de las labores de los trabajadores del Poder Judicial justifica el trato diferenciado respecto de los demás servidores públicos pertenecientes al régimen establecido por la Ley Servir.
- Indican que las funciones que ejercen los trabajadores del Poder Judicial se conectan íntimamente con la labor sustantiva de impartir justicia y que su ingreso a la función pública reviste mayores exigencias que las previstas para un servidor público del régimen general. Esto también se observa en los deberes, en las responsabilidades, en las especiales prohibiciones y en las incompatibilidades previstos en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de tales funciones.
- Por todas estas consideraciones, concluyen que es legítimo establecer diferencias entre el régimen de la carrera del trabajador judicial y el régimen de la Ley Servir, en atención a la naturaleza y particularidad de las funciones que desempeñan los trabajadores del Poder Judicial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Además, el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de Lambayeque sostiene que la Ley 30745 no contraviene el artículo 40 de la Constitución, dado que el ingreso a la carrera administrativa de los servidores públicos, sus derechos, deberes y responsabilidades se deben regular a través de una ley del Congreso de la República. Señala que la Constitución otorga la facultad al legislador no solo de regular la carrera administrativa según parámetros generales, sino también de prever regímenes especiales de acuerdo con la naturaleza particular de la labor realizada por el trabajador.
- Asimismo, afirma que la regulación del régimen de los trabajadores judiciales mediante la norma señalada se debe a la naturaleza especial de los servicios que realizan. Sostiene que el trabajo de dicho personal está vinculado directa y únicamente a la administración de justicia y que, para el ejercicio de sus funciones, se deben especializar en diversas áreas del derecho, como penal, procesal penal, laboral, civil, etcétera.
- Alega que los trabajadores del área jurisdiccional se deben preparar de forma permanente, respecto a los alcances de la normatividad legal vigente, para ejercer debidamente sus funciones como auxiliares de los órganos del Poder Judicial.
- Dicho sindicato señala que la naturaleza de la participación de los auxiliares jurisdiccionales no se limita a brindar un simple apoyo a los jueces, lo cual se evidencia en el hecho de que el aludido personal comparte con estos últimos las responsabilidades disciplinarias al ejercer sus funciones. Sostiene que los trabajadores jurisdiccionales se dedican a tiempo completo, sin poder ejercer su profesión fuera de la institución, mientras que los servidores públicos de otros sectores no brindan servicios con exclusividad y, por el contrario, sí pueden ejercer patrocinio o cualquier otra actividad que genere ingresos adicionales.
- Por todos estos argumentos, solicitan que se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad en todos sus extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN SOMETIDA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

1. En el presente caso, los demandantes cuestionan la totalidad de la Ley 30745 por considerar que ha incurrido en diversos vicios de inconstitucionalidad por el fondo. En concreto, para los demandantes, la ley en mención vulnera diversos principios, reglas y valores constitucionales expresados en los artículos 2.2., 40 y 118.8 de la Constitución, además de contravenir normas de desarrollo constitucional (artículo 46 de la LOPE).



§2. SOBRE LOS ALCANCES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

2. Según el artículo 39 de la Constitución: “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”. A su vez, el artículo 40 dispone que “la ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos públicos o de confianza [...]”.

3. Con respecto a lo primero, en la Sentencia 0008-2005-PI/TC, este Tribunal sostuvo lo siguiente:

[...] la finalidad esencial del servicio a la Nación radica en prestar los servicios públicos a los destinatarios de tales deberes, es decir a los ciudadanos, con sujeción a la primacía de la Constitución, los derechos fundamentales, el principio democrático, los valores derivados de la Constitución y al poder democrático y civil en el ejercicio de la función pública (fundamento 14).

4. La relevancia de dicha finalidad esencial del “servicio a la Nación” que realizan quienes prestan servicios al Estado peruano en clave de ciudadanía, derechos fundamentales, democracia y constitucionalismo se encuentra recogida en el desarrollo que este Tribunal ha realizado sobre la concepción de función pública bajo el orden constitucional instaurado por la carta fundamental de 1993.

5. Al respecto, en el capítulo IV, titulado “De la función pública”, de la Constitución Política del Perú de 1993 (artículos 39 a 42), se ha desarrollado el marco constitucional correspondiente a la función pública.

6. Cabe mencionar que el propio constituyente, en el artículo 40 de la Constitución antes mencionado, ha excluido del carácter de función pública a las actividades o funciones que realizan “los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta”. Sin embargo, ello no los exime del cumplimiento de los deberes y de las responsabilidades que correspondan de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente.

7. Los alcances de la concepción de función pública, antes mencionada, han sido precisados por este órgano de control de la Constitución en variada jurisprudencia. En efecto, en las Sentencias 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, este Tribunal se refirió a la función pública en los siguientes términos:

Una interpretación constitucionalmente adecuada del concepto “función pública” exige entenderlo de manera amplia, esto es, desde el punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado. La determinación de este aspecto ha de efectuarse casuísticamente. No obstante, en vía de principio, pueden ser considerados como tales cargos el de los servidores públicos, en general, de conformidad con la Ley de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia, de los profesores universitarios, los profesores de los distintos niveles de formación escolar preuniversitaria, servidores de la salud, servidores del cuerpo diplomático y, ciertamente, jueces y fiscales (fundamento 52).

8. Asimismo, en dicha sentencia, se clasificó a la función pública en:
 - i) función pública representativa, que se refiere a los cargos o funciones de representación política y que se encuentran directamente relacionados con el ejercicio del derecho a ser elegido, contemplado en el artículo 31 de la Constitución; y
 - ii) función pública no representativa o profesionalizada, que ejercen todos los servidores públicos de los diversos niveles de la administración del Estado (central, regional y local), de los poderes del Estado y de toda institución pública en general (fundamento 51).
9. Posteriormente, en la Sentencia 5057-2013-PA/TC, este Tribunal indicó que “la función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado” (fundamento 8). Asimismo, añadió que “la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado”.
10. Adicionalmente, se debe tener presente que en el artículo 2 de la Ley 27815, que aprueba el Código de Ética de la Función Pública, se ha definido a dicha función como “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.
11. Ahora bien, no toda persona que realiza o se vincula a la función pública se encuentra en la carrera administrativa. A dicha conclusión ha llegado este Tribunal luego de advertir que el artículo 39 de la Constitución no ha expresado que, efectivamente, todos los funcionarios y trabajadores públicos realicen carrera administrativa. Por el contrario, se aprecia, más bien, que dicha carrera ha sido establecida en un artículo distinto al artículo 40 de la norma fundamental (Sentencia 0025-2013-PI/TC, fundamentos 75-76).
12. Por otro lado, cabe precisar que este Tribunal ha indicado que todo ciudadano tiene derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad, que es un principio de raigambre iusfundamental, aun cuando no haya sido contemplado expresamente en el texto constitucional y ello es así por cuanto ha sido reconocido en diversos tratados internacionales en materia de derechos ratificados por el Estado peruano; por ejemplo:

Artículo 25, literal “c” del PIDCP: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Artículo 23.1, literal “c” de la CADH: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

13. Corresponde advertir que dichas disposiciones se han incorporado al ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución. Además, constituyen una pauta interpretativa obligatoria para los operadores jurídicos de las libertades y de los derechos reconocidos constitucionalmente, según lo establecido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
14. Este Tribunal tiene resuelto que se trata de un derecho fundamental cuyo contenido está comprendido por las siguientes facultades:
 - a. Acceder o ingresar a la función pública;
 - b. Ejercerla plenamente;
 - c. Ascender en la función pública; y
 - d. Condiciones iguales de acceso.
15. Adicionalmente, señaló que existe un principio consustancial, que es el vinculado al mérito tanto en el ingreso como en el ascenso en el ámbito de la carrera administrativa.
16. En segundo lugar, en relación con la carrera administrativa, este Tribunal ha interpretado que la Constitución ha previsto su configuración como un bien constitucional y que es el legislador democrático a quien corresponde regular el ingreso, los derechos, los deberes y las responsabilidades de los servidores públicos. Ahora bien, como toda actuación de los poderes públicos, el ejercicio de dicha competencia por parte del Poder Legislativo debe respetar los principios, las reglas y los valores constitucionales.
17. Efectivamente, este Tribunal Constitucional no tiene competencia para determinar quién debe formar parte o no de la carrera administrativa. Se limita a evaluar la legitimidad constitucional de las normas legales que regulan dicha materia si se presentan demandas al respecto.
18. En ese sentido, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto de la constitucionalidad de las normas vinculadas a la carrera administrativa. Así, en la Sentencia 0008-2005-PI/TC, se sostuvo que

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a *un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador* (fundamento 44).

19. Cabe recordar que, en la Sentencia 3446-2004-PA/TC, este Tribunal sostuvo que

con esta disposición constitucional se delega en el legislador ordinario la facultad para organizar la carrera administrativa, precisando que mediante ley se establecerán las reglas para el ingreso a la misma y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. De esta forma se dota a los servidores públicos de las garantías mínimas para ejercer su función social. Bajo tal premisa, la norma constitucional complementa lo estipulado con relación al ingreso a la carrera administrativa, exceptuando de ésta a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, *dada la característica de permanencia que rodea al servidor público luego de su ingreso a la carrera administrativa* (fundamento 3) [cursiva agregada].

20. En suma, al tratarse de un bien constitucional, este Tribunal considera que la Constitución ha reservado al legislador democrático la competencia de la regulación de dicha carrera administrativa, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución.

21. En lo referente a la reserva de ley antes mencionada, este Tribunal ha indicado lo siguiente:

[...] debía entenderse como una de “acto legislativo”, y que la misma no era omnicompreensiva para cualquier tipo de normas a las que el ordenamiento pueda haber conferido el rango de ley —como puede ser el caso de una ordenanza municipal por ejemplo—, pues se trata de un acto legislativo que garantiza que las restricciones y límites de los derechos constitucionales cuenten necesariamente con la intervención del Poder Legislativo, preservando, además, su carácter general y su conformidad con el principio de igualdad [...] (Sentencia 05057-2013-PA/TC, fundamento 8).

22. En atención a lo anterior, este Tribunal estima pertinente reiterar que el ejercicio de dicha competencia corresponde al legislador en el ámbito de lo constitucionalmente posible, siempre que se respeten los límites explícitos e implícitos de la Constitución. Entre ellos, se encuentran los derechos fundamentales, cuyos contenidos inderogables o elementos indecibles emanan del bloque de constitucionalidad, tales como los derechos dimanantes del régimen constitucional del trabajo y, específicamente, de la relación laboral de los trabajadores públicos en el marco de la norma fundamental, así como los deberes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y las responsabilidades propias de su elevada misión.

23. Dicho régimen jurídico de base constitucional ha sido configurado por el legislador en la actualidad mediante la Ley 30057 (en adelante, Ley Servir), publicada el 4 de julio de 2013; objeto de posteriores modificatorias y cuya constitucionalidad ha sido confirmada parcialmente por este Tribunal en diversos pronunciamientos que se analizarán a continuación.

2.1. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LA LEY SERVIR

24. La Ley Servir tiene como objeto y finalidad, según los artículos I y II de su título preliminar, lo que se detalla a continuación:

Artículo I. Objeto de la Ley [sic]

El objeto de la presente Ley [sic] es establecer *un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado*, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas [cursiva agregada].

Artículo II. Finalidad de la Ley [sic]

La finalidad de la presente Ley [sic] es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

25. A su vez, en el artículo 1, dicha ley precisa que su ámbito de aplicación se extiende a las siguientes entidades públicas:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) Los Gobiernos Regionales.
- e) Los Gobiernos Locales.
- f) Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- g) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Cabe precisar que la propia ley ha regulado, en los términos de su Primera Disposición Complementaria Final, que determinados servidores se encuentran excluidos de sus alcances, dada la naturaleza especial o particular de los servicios prestados al Estado y la existencia de las carreras especiales, cuya conformidad constitucional ha sido establecida de acuerdo con lo expresado en la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados.
27. Asimismo, en el artículo 2 de la ley, se ha dispuesto la siguiente clasificación de los servidores civiles de las entidades públicas:
- a) Funcionario público.
 - b) Directivo público.
 - c) Servidor Civil de Carrera.
 - d) Servidor de actividades complementarias.
- En cualquiera de estos grupos pueden existir servidores de confianza.
28. Además, en el artículo 3 de la Ley Servir, se desarrollaron, entre otros, los siguientes conceptos:
- a) **Funcionario público.** Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.
 - b) **Directivo público.** Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.
 - c) **Servidor civil de carrera.** Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
 - d) **Servidor de actividades complementarias.** Es el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
 - e) **Servidor de confianza.** Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa.
 - f) **Puesto.** Es el conjunto de funciones y responsabilidades que corresponden a una posición dentro de una entidad, así como los requisitos para su adecuado ejercicio. Se encuentra descrito en los instrumentos de gestión de la entidad [...].



29. Asimismo, dicha ley comprende cinco títulos relativos a las siguientes temáticas:
- i. Título I: Disposiciones Generales
 - ii. Título II: Organización del Servicio Civil
 - iii. Título III: Del Régimen del Servicio Civil
 - iv. Título IV: De los grupos de servidores civiles del Servicio Civil
 - v. Título V: Régimen disciplinario y procedimiento sancionador
 - vi.
30. Con relación al título IV, “De los grupos de servidores civiles del Servicio Civil”, en el capítulo III (artículos 65 a 73), se ha establecido la regulación correspondiente de manera específica a los servidores de carrera identificando sus funciones, las características de su contratación, la incorporación al grupo de servidores civiles de carrera, el reingreso, la progresión de los servidores civiles de carrera, la consecuencia de la progresión, el requisito para participar en un concurso de méritos transversal, el periodo de prueba y la suplencia en el período de prueba.
31. Asimismo, en el artículo 65 de la Ley Servir, se detallaron las funciones del servidor civil de carrera en los siguientes términos:
- Artículo 65. Funciones del servidor civil de carrera**
El servidor civil de carrera realiza actividades directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad pública en el ejercicio de una función administrativa, la prestación de servicios públicos, o la gestión institucional. El Servicio Civil de Carrera es un sistema único e integrado.
No comprende a los funcionarios, los directivos públicos, los servidores de confianza, los servidores de servicios complementarios ni los contratados temporalmente.
32. Más allá de ello, se debe precisar que el artículo 4 de esta ley da cuenta de la existencia de un sistema administrativo de gestión de recursos humanos encargado del establecimiento, del desarrollo y de la ejecución de la política del Estado en lo relativo al Servicio Civil, lo cual incluye diversas normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas que emplean las entidades públicas cuando realizan la gestión del personal a su cargo.
33. Con respecto a lo anterior, el artículo 5 de la ley establece que dicho sistema está encabezado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), encargada de formular la política nacional del Servicio Civil, ejercer la rectoría del sistema y resolver las controversias, de conformidad con la normativa correspondiente. Este es el caso del Decreto Legislativo 1023, “Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos”, y sus modificatorias, “garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SERVIR Y SU INCIDENCIA EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

34. Este Tribunal se ha pronunciado, en reiteradas ocasiones, respecto de la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la Ley Servir.
35. Así, en la Sentencia 0018-2013-PI/TC, a través de una razón de relatoría, se refirió que se había alcanzado los votos de ley para declarar inconstitucional la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30057, sobre el traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil.
36. Posteriormente, en la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, este Tribunal declaró inconstitucionales diversas disposiciones de la Ley Servir e interpretó determinadas disposiciones a fin de salvar su constitucionalidad. De esta manera, confirmó la constitucionalidad de los demás artículos cuestionados.
37. En lo que aquí interesa, en dicha sentencia, este Tribunal indicó lo siguiente:

[...] es la Ley 30057, del Servicio Civil, la que, a través de un régimen único y exclusivo y con carácter general, regula el ingreso, permanencia, promoción y conclusión del vínculo laboral de las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como los derechos, deberes y responsabilidades. Así pues, la Constitución encarga al legislador, para que, dentro del ámbito de lo constitucionalmente posible, regule el servicio civil en función de los objetivos de la administración pública y los intereses de la sociedad (fundamento 59).

38. Con respecto a la naturaleza constitucional de la carrera administrativa, este Tribunal sostuvo en dicha sentencia lo siguiente:

El reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa busca, de un lado, establecer el *estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito*, a fin de que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad; y por otro, *preservar a los servidores públicos al margen de la injerencia política o de otra análoga*, a fin de garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución y los valores derivados de ella (fundamento 80) [cursivas agregadas].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. En lo que concierne a los derechos fundamentales que se deben respetar en la configuración legal de la carrera administrativa, el Tribunal mencionó, en dicha sentencia, sin ánimo de exhaustividad, el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (artículos 2.2 y 3 de la Constitución), el principio del ejercicio de la función pública al servicio de la nación (artículo 39 de la Constitución), el derecho a la adecuada protección contra el despido arbitrario en la administración pública (artículo 27 de la Constitución) y el principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral (fundamentos 88-90).
40. En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.
41. En lo que respecta a la carrera administrativa y a su desarrollo por el legislador, este Tribunal especificó, en la línea de pronunciamientos mencionados supra, lo siguiente:

[...] el hecho de que el legislador tenga libertad de acción dentro del margen de su discrecionalidad está condicionado a que no incumpla un mandato o transgreda una prohibición constitucional en general y, en particular, a que respete el principio de razonabilidad (artículos 3 y 200 de la Constitución). Este principio, según la doctrina consolidada de este Tribunal Constitucional, implica encontrar una justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan la actuación de los poderes públicos, constituyéndose en un mecanismo de control o de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, a efectos de que las decisiones que se tornen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y no sean arbitrarias (fundamento 9, STC 0006-2003-AI/TC, fundamento 12 de la STC 1803-2004-AA/TC, entre otros) (fundamento 62).

[...]

En efecto, el artículo 40 de la Constitución expresa un mandato al legislador para desarrollar un régimen jurídico en el que se recojan básicamente los derechos y los deberes de los servidores que están al servicio de la Nación. De este modo, corresponde al legislador el desarrollo de los requisitos y condiciones para el acceso a la función pública, las pautas de la evaluación de desempeño, el régimen de promociones, los modos de término de la misma, entre otros aspectos.

Si bien el legislador goza de discrecionalidad en la configuración del contenido y alcance específico de la carrera administrativa; también es cierto que no goza de una discrecionalidad absoluta o ilimitada, en la medida que la misma desemboca en una actuación arbitraria, sino que, en el desarrollo de

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal actividad, debe tener en cuenta la finalidad esencial de la carrera administrativa que consiste en establecer un estatuto jurídico de los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, así como en garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución (fundamentos 81-82).

42. En cuanto a las excepciones en función de la especial naturaleza o particularidad de la prestación del servicio del que se trate y a la constitución de una carrera desde la perspectiva de la progresión, el Tribunal precisó lo siguiente:

[...] Si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo [sic] de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley (fundamento 66).

[...]

Si el objeto que ha perseguido el legislador es tender a uniformar el régimen de los servidores públicos, *las exclusiones que realice deben tener un fundamento en la naturaleza de la función y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión*. La diferencia no puede basarse solamente en la particularidad de la actividad que realizan, por cuanto las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes (fundamento 69).

43. En ese sentido, el Tribunal concluyó que cuando no se evidencia una justificación válida con base objetiva que sustente la exclusión de un grupo de servidores civiles de la Ley Servir; entonces, dicha exclusión realizada por el legislador será arbitraria e irrazonable, y, por lo tanto, la ley resultará inconstitucional.
44. Cuando se analizó el caso concreto de los obreros de los Gobiernos regionales y locales, este Tribunal precisó lo siguiente:

Es así que no toda persona que realiza función pública (lo que se pretendía englobar mediante el concepto de empleo público, ahora servicio civil), se encuentra en la carrera administrativa. Tanto las normas citadas como la Ley de Servicio Civil tiene [sic] un carácter general que pretenden incluir a toda persona que realiza función pública, sin embargo no todas sus disposiciones son relativas a la carrera administrativa. Estas últimas constituirían en rigor las del Capítulo [sic] III del Título [sic] IV, normas específicas para los servidores en carrera, distintos a los funcionarios, los directivos públicos, los servidores de confianza, los servidores de servicios complementarios o los contratados temporalmente que se encuentran excluidos de la misma por expreso mandato del párrafo *in fine* del artículo 65 de la ley (Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 74).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. En relación con los auxiliares jurisdiccionales, materia específicamente relacionada con el análisis de inconstitucionalidad de la Ley 30745, el Tribunal indicó que tal categoría comprende, de acuerdo con los artículos 249 a 272 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), a los secretarios y relatores de salas de la Corte Suprema, de las Cortes Superiores, de los Juzgados Especializados o Mixtos y de Paz Letrados, así como a los oficiales auxiliares de justicia (fundamento 78). Es decir, con ello, se hace referencia al personal jurisdiccional distinto a los jueces, según lo previsto en la normativa previamente mencionada. Al respecto, en relación con su no exclusión de los alcances de los servidores civiles de la Ley Servir, el Tribunal indicó que

[...] el hecho de que un servidor público pertenezca o labore en un determinado poder del Estado, órgano constitucional u órgano descentralizado ello no implica que este necesariamente tenga que estar comprendido dentro de un régimen laboral especial, sino que, bien entendidas las cosas, dicho régimen solo comprende a aquellos servidores que realizan labores de naturaleza especial o debido a la particularidad de la prestación del servicio. En ese sentido, si bien se afirma que la actividad de los auxiliares jurisdiccionales es especial, lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la carrera auxiliar jurisdiccional no refleja de manera integral y suficiente la aludida naturaleza especial o particular de la prestación de servicios de los auxiliares jurisdiccionales. Por lo demás, es sabido que la atribución para impartir justicia corresponde al Poder Judicial, a través de los órganos jurisdiccionales y, concretamente, de los jueces, mientras que la función de los auxiliares jurisdiccionales consiste en coadyuvar a la función sustantiva de aquellos que les ha sido encomendada por la Constitución, por lo que, la demanda debe ser desestimada en este extremo (Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, fundamento 79).

46. Asimismo, entre los puntos resolutivos de la sentencia, el Tribunal declaró inconstitucionales determinados extremos de los párrafos primero y tercero de la Primera Disposición Complementaria Final por excluir indebidamente a algunos servidores de dicho régimen general. En ese sentido, de acuerdo con la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, parte de dicha disposición quedó redactada con el siguiente contenido:

PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley [sic]. No están comprendidos en la presente Ley [sic] 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.
- b) Ley 23733, Ley universitaria [sic]
- c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.
- d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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 [sic] 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
[...].

47. En suma, en dicha sentencia, en relación con el análisis de constitucionalidad que se efectúa en esta oportunidad, se estableció que únicamente se pueden establecer exclusiones del régimen general de los servidores civiles en razón a la naturaleza especial o particularidad del servicio prestado y siempre que se haya previsto la realización de una carrera desde la perspectiva de la progresión, en los términos establecidos en la Constitución.
48. De esta manera, cualquier exclusión del régimen general del Servicio Civil debe partir de las siguientes consideraciones, según lo establecido en la sentencia antes mencionada (fundamentos 65 y 69):
- i. El legislador goza en el ámbito de lo constitucionalmente posible de discrecionalidad para establecer qué servidores forman parte de un determinado régimen laboral y qué servidores no forman parte de él;
 - ii. No obstante, sus decisiones deben ser razonables, de modo que se justifique por qué determinados servidores sí se encuentran bajo el alcance del sistema del Servicio Civil y otros no;
 - iii. Dicha justificación razonable será satisfecha si existe objetivamente un *carácter especial en la naturaleza o particularidad de la prestación que justifique el tratamiento diferenciado* respecto del resto de servidores civiles, así como una carrera *con progresión específica*.
49. Luego, el Tribunal expidió otros pronunciamientos que resolvieron cuestionamientos adicionales a la constitucionalidad de la Ley Servir sobre materias distintas a las que resultan objeto de análisis en el presente proceso. Tal es el caso de las Sentencias 0010-2015-PI/TC y 0008-2013-PI/TC, las cuales se desestimaron en todos sus extremos.

2.3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA

50. La parte demandante objeta que, a través de la ley cuestionada, el legislador no haya presuntamente respetado los límites que se desprenden de la Constitución y jurisprudencia vinculante de este Tribunal. En ese sentido, sostiene que se ha vulnerado el artículo 40 de la Constitución, en relación con el contenido y los alcances de la carrera administrativa, al excluir a los servidores del Poder Judicial del régimen jurídico regulado por la Ley Servir.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. A partir de lo desarrollado supra respecto del alcance del artículo 40 de la Constitución (parámetro de control), este Tribunal realizará el control de la Ley 30745 a fin de evaluar su compatibilidad con la norma fundamental.
52. En primer lugar, la Ley 30745 presenta la siguiente estructura:
- I. Título Preliminar [*sic*]
 - Principios rectores de la carrera del trabajador judicial
 - II. Título I
 - Disposiciones generales
 - III. Título II
 - Ingreso a la carrera del trabajador judicial
 - Capítulo I: Disposiciones generales
 - Capítulo II: Nombramiento y designación
 - IV. Título III
 - Capacitación
 - Capítulo I: Capacitación
 - V. Título IV
 - Deberes, derechos, prohibiciones e incompatibilidades
 - Capítulo I: Deberes
 - Capítulo II: Derechos
 - Capítulo III: Régimen remunerativo y otros beneficios
 - Capítulo IV: Negociación colectiva
 - Capítulo V: Prohibiciones e incompatibilidades
 - VI. Título V
 - Régimen disciplinario del trabajador judicial
 - Capítulo I: Fines y principios del procedimiento disciplinario
 - Capítulo II: Ámbito de aplicación
 - Capítulo III: Sujetos disciplinables
 - Capítulo IV: Faltas y sanciones
 - Capítulo V: Procedimiento disciplinario
 - Capítulo VI: Terminación de la carrera del trabajador judicial
 - Disposiciones Complementarias Finales
53. Como se puede advertir, y en la línea de lo establecido en el artículo 1 de dicha ley, se trata de “un régimen exclusivo para los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial” en el ámbito laboral y disciplinario.
54. Dicha ley ha contemplado un conjunto de principios rectores de la carrera del trabajador judicial en el título preliminar, tales como los siguientes:
- i. Principio de eficacia y eficiencia
 - ii. Igualdad de oportunidades
 - iii. Principio de mérito
 - iv. Legalidad y especialidad normativa
 - v. Transparencia
 - vi. Protección contra el despido arbitrario



- vii. Dedicación exclusiva de la función
- viii. Debido procedimiento sancionador
- ix. Principio de responsabilidad
- x. Principio de derecho laboral
- xi. Principio de capacitación permanente
- xii. Principio de ética, probidad y honestidad
- xiii. Principio de ingreso y progresión en la carrera judicial

55. Asimismo, el artículo 2 de la ley impugnada ha establecido que son objetivos de la carrera del trabajador judicial regular “el ingreso, permanencia, ascenso y terminación en el cargo; asimismo, la responsabilidad en que incurran en el ejercicio de sus funciones, los derechos y obligaciones esenciales al cargo que ostenta”.
56. El artículo 3 precisa las escalas y los niveles ocupacionales de los trabajadores que cumplen funciones jurisdiccionales y/o administrativas a ser establecidas por el Consejo Ejecutivo Nacional del Poder Judicial.

Nivel	Cargo
Sétimo nivel	Relator de la Sala Suprema
	Secretario de la Sala Suprema
	Secretario coordinador
	Director de CJ
	Procurador adjunto
	Asesor I
	Coordinador I
	Administrador II CJ
	Administrador NCPP
Sexto nivel	Secretario de confianza
	Asesor legal de consejeros
	Analista III
	Administrador I de CJ
	Administrador I MBJ
	Analista II
	Asesor de corte
	Especialista judicial de sala
	Relator
	Secretario de sala
Quinto nivel	Analista I
	Asistente administrativo II



	Asistente de juez
	Asistente social
	Cajero I
	Especialista judicial de audiencias de juzgado
	Especialista judicial de audiencias de sala
	Especialista judicial de juzgado
	Especialista legal
	Perito judicial
	Psicólogo
	Secretario judicial
	Subadministrador
Cuarto nivel	Asistente administrativo I
	Asistente de informática
	Asistente judicial
	Asistente jurisdiccional de CGE
	Asistente jurisdiccional de juzgado
	Asistente jurisdiccional de sala
	Secretaria de consejeros
	Secretaria III
	Chofer II
	Técnico judicial
Tercer nivel	Asistente de atención al público
	Secretaria II
	Técnico administrativo
Segundo nivel	Revisor
	Técnico administrativo I
	Auxiliar administrativo III
	Anfitriona
	Secretaria I
	Chofer I
	Digitador
	Inventariador
Primer nivel	Asistente de comunicaciones
	Auxiliar administrativo II
	Auxiliar judicial



	Auxiliar administrativo I
--	---------------------------

57. Un aspecto central a efectos del análisis de constitucionalidad por el fondo de la ley impugnada se encuentra en la Segunda Disposición Complementaria Final, según la cual “los trabajadores de la carrera judicial, regulados por la presente ley, están excluidos de los alcances de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil”. En ese sentido, el artículo 30, literal “m”, ha establecido como un derecho de los trabajadores del Poder Judicial “integrar la carrera del trabajador judicial, diferenciada del régimen general del empleo público”.
58. De lo expuesto, se advierte que, efectivamente, la ley impugnada excluye a los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de los alcances de la Ley Servir. Sin embargo, la ley cuestionada omite pronunciarse respecto a la situación jurídica de los trabajadores del Poder Judicial al momento de su entrada en vigencia.
59. Una interpretación literal de la aludida Segunda Disposición Complementaria Final antes mencionada conllevaría a concluir válidamente que los efectos de la ley impugnada solo alcanzan a quienes se incorporen a la carrera por ella establecida. De este modo, solo tales trabajadores estarían excluidos de los alcances de la Ley Servir, en los términos previstos por dicha disposición.
60. No obstante, este Tribunal no desconoce que en la Resolución Administrativa 216-2018-CE-PJ, denominada “Reglamento de la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial”, se han establecido disposiciones que regulan el tránsito del personal del Poder Judicial, bajo los diversos regímenes laborales existentes, hacia el marco establecido por la ley impugnada, con la mención expresa en algunos supuestos del carácter automático de dicha incorporación a la aludida nueva ley.
61. Asimismo, existen diferencias entre algunos aspectos de los regímenes regulados tanto por la Ley 30745 como por la Ley Servir, en relación con los siguientes aspectos:
 - i) Periodo de prueba
 - ii) Jornada Máxima Semanal [*sic*]
 - iii) Pagos por horas extras [*sic*]
 - iv) Gestión del rendimiento y evaluación del desempeño
 - v) Plazo para realizar la negociación colectiva
 - vi) Vigencia del convenio colectivo
 - vii) Órgano que resuelve en última instancia los recursos en los procedimientos administrativos
 - viii) Plazo para la defensa en los procedimientos administrativos disciplinarios
 - ix) Plazo de prescripción para el inicio de procedimientos administrativos disciplinarios
 - x) Efectos suspensivos de los recursos en los procedimientos administrativos disciplinarios
 - xi) Posibilidad de interponer medidas cautelares antes del inicio de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- procedimientos administrativos disciplinarios
xii) Cancelación de la anotación de la sanción de suspensión

62. Al respecto, este Tribunal advierte que la sola existencia de diferencias entre este régimen especial y el establecido por la Ley Servir no significa per se que el primero sea manifiestamente inconstitucional. Más allá de ello, y en atención a lo previamente expuesto, este Tribunal advierte que la exclusión de los servidores del Poder Judicial del ámbito de la Ley Servir solo será legítima si se respeta lo establecido supra, respecto a la existencia de particularidades en la función y progresión en el ascenso.
63. Atendiendo a lo expuesto, en el presente caso, es necesario determinar si los servicios prestados por el conjunto de los trabajadores del Poder Judicial, destinatarios de la Ley 30745, tienen una naturaleza especial o una particularidad; y si, además, en la ley impugnada, se ha regulado una carrera administrativa desde la perspectiva de la progresión.
64. Al respecto, resulta indispensable distinguir entre aquellos trabajadores que realizan labores de naturaleza administrativa y los que prestan servicios en el área jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo TUO fue aprobado por el Decreto Supremo 017-93-JUS.
65. En el primer caso, este Tribunal advierte que, en principio, las actividades administrativas son comunes a los distintos niveles y entidades del Estado, más allá de la lógica diferencia que corresponde a las funciones asignadas de acuerdo con los fines y objetivos de cada institución pública. Por ello, no puede considerarse, desde dicha perspectiva, que en puridad ejerzan funciones que sean de naturaleza especial o particular.
66. En el segundo caso, cabe precisar que este Tribunal, en el fundamento 79 de la Sentencia 0025-2013-PI/TC y acumulados, ha indicado que “[...] lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la carrera auxiliar jurisdiccional no refleja de manera integral y suficiente la aludida naturaleza especial o particular de la prestación de servicios de los auxiliares jurisdiccionales”, aunque se debe advertir que en la ley impugnada se incluyen otras actividades vinculadas al quehacer jurisdiccional que no fueron analizadas en el pasado.
67. Efectivamente, el legislador incluyó en la ley impugnada a un conjunto distinto de servidores de los órganos jurisdiccionales como secretarios, especialistas y asesores de Corte. Sin embargo, los incorporó junto a los trabajadores administrativos, los cuales, como ya se ha dicho, no desarrollan una actividad de naturaleza especial. Queda claro, entonces, que la ley impugnada no regula una carrera en los términos expuestos supra, sin perjuicio de que pueda establecerse en el futuro.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. Ahora bien, en lo que respecta a la verificación del segundo elemento —esto es, la existencia de una carrera desde la perspectiva de la progresión—, se advierte que, aun cuando en el artículo 3 de la ley impugnada se hayan establecido niveles y escalas ocupacionales, dicha clasificación está referida a las condiciones de ingreso a la carrera judicial, pero no a una progresión propiamente dicha una vez que se haya entrado a esta. De hecho, en la ley, no se han establecido los requisitos que los trabajadores deben cumplir para ser promovidos o ascendidos en dicha carrera especial.
69. Precisamente, en relación con el ascenso como contenido del derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad, este Tribunal ha establecido en la Sentencia 0025-2005-PI/TC lo siguiente:
- La razón por la que este derecho comprende también el ejercicio pleno y sin perturbación de la función pública y el ascenso en ella es que, siendo la participación en la función pública el bien protegido de este derecho, el menoscabo, restricción o limitación ilegítima del pleno desenvolvimiento de la función pública o del ascenso en la misma, pueden conducir a una afectación del bien protegido por este derecho. La participación en la función pública tiene que ser entendida como un bien cuya concretización debe desarrollarse en toda su magnitud, es decir, con todas las implicancias que su pleno desarrollo lo exija. Ello se debe a que los derechos fundamentales deben ser comprendidos como mandatos de optimización, lo cual significa, precisamente, que su contenido protegido alcanza a todos los aspectos que contribuyen a un mayor grado de realización del bien jurídico que protege (fundamento 44).
70. Por lo tanto, dada la relevancia de la regulación de las condiciones de ascenso en una carrera administrativa, desde la perspectiva de la progresión, según lo interpretado por este Tribunal como uno de los alcances de este bien constitucional, así como desde el derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, se concluye válidamente que lo establecido en la ley impugnada no constituye una carrera administrativa, de acuerdo con las exigencias de la Constitución y con la interpretación vinculante de este Colegiado.
71. Todo lo previamente indicado permite concluir que la actuación del legislador en el sentido de excluir a todos los trabajadores del Poder Judicial de los alcances de la Ley Servir de la manera realizada en el presente caso ha carecido de razonabilidad. Así, no se encuentra justificada tal exclusión de acuerdo con los criterios de especialidad o particularidad del servicio prestado (por incluir servidores del área jurisdiccional y administrativos conjuntamente), y tampoco se advierte la existencia de progresión en la carrera.



72. Por lo tanto, corresponde declarar fundada la demanda en el presente extremo.

§3. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO-DERECHO DE IGUALDAD

73. Los demandantes también han cuestionado la Ley 30745 por considerar que su expedición ha vulnerado el principio-derecho de igualdad al establecer un tratamiento diferenciado sin ninguna justificación entre los trabajadores del Poder Judicial y los demás servidores civiles pertenecientes al régimen de la Ley Servir.
74. Al respecto, el artículo 2.2. de la Constitución ha establecido que “toda persona tiene derecho: [...] 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Dicho principio-derecho también ha sido reconocido en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano como en los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), entre otros.
75. Tal como ha sido expresado, en reiteradas ocasiones, por este Tribunal, el derecho-principio de igualdad encuentra su fundamento en la dignidad humana (ver, entre otras, la Sentencia 0023-2005-PI/TC, fundamento 42) y no se puede abordar “unidimensionalmente, como una mera exigencia de trato paritario” (Sentencia 0033-2010-PI/TC, fundamento 12).
76. Contrariamente a lo que se pudiera desprender de una interpretación literal de la norma establecida en el artículo 2.2 de la Constitución, se trata de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino de que se trate de igual modo a quienes se encuentran en una misma condición (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 59). No supone, en consecuencia, el tratamiento idéntico de todos los casos.
77. De ahí que la jurisprudencia de este Tribunal haya desarrollado el discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales como la diferenciación y la discriminación.
78. Este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que la discriminación es aquel trato diferente y arbitrario que le impide a la persona alcanzar oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición, sí acceden (Sentencia 0090-2004-AA/TC, fundamento 43).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. La diferenciación, en cambio, está constitucionalmente permitida siempre y cuando el trato desigual se funde en causas razonables y objetivas. Por el contrario, si tal desigualdad de trato no resulta razonable ni proporcional, se estará ante una discriminación, esto es, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 62).
80. En la Sentencia 0045-2004-PI/TC, el Tribunal concluyó que el trato diferenciado dejaba de constituir una distinción constitucionalmente permitida cuando carecía de justificación en los términos que demanda el principio de proporcionalidad (fundamento 31, in fine).
81. Por otra parte, se debe resaltar que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera manifestación constituye un límite para el legislador, encontrándose este vedado de establecer distinciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. Es decir, el principio de igualdad exige al legislador que las situaciones jurídicas que determine garanticen un trato igual y sin discriminaciones.
82. Por su parte, la segunda se configura como límite del actuar de los órganos jurisdiccionales o administrativos, exigiendo que estos, al momento de aplicar las normas jurídicas, no atribuyan distintas consecuencias jurídicas a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales (ver Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamentos 123 y 124).
83. Si, como se ha indicado, el principio de igualdad constitucionalmente garantizado no impone el trato idéntico de todos los sujetos, sino uno igualitario de los que se encuentran en la misma condición. Esto implica que quien invoca la afectación del principio debe demostrar dos hechos: [i] el trato diferente y [ii] que se encuentra en la misma condición que quien recibió dicho trato.
84. En tal sentido, este Tribunal afirmó que, para determinar la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante, se debe constatar que se aplica diferente trato a quienes se encuentran en condiciones iguales o un trato homogéneo a quienes se encuentran en diferente situación. Esto constituiría una violación del principio de igualdad por indiferenciación (Sentencia 02437-2013-PA/TC, fundamentos 25 y siguientes).
85. En otras palabras, la identificación del tratamiento diferenciado se debe realizar mediante la comparación entre el objeto, el sujeto, la situación o la relación que se cuestiona y otro identificable desde el punto de vista fáctico o jurídico, pero al que se le asigna diferente consecuencia, que constituiría lo que se denomina “término de comparación” (*tertium comparationis*).

86. Este término de comparación debe presentar una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia. Así, tiene las siguientes características:

a] Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito. El fundamento de esta exigencia, desde luego, consiste en que de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste [*sic*], por derivación, ampliaría el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario.

b] La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se traten de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica *prima facie* relevante. A contrario sensu, no resultará válido el término de comparación en el que *ab initio* pueda apreciarse con claridad la ausencia [o presencia] de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee [o no posee] la situación jurídica cuestionada (Sentencia 0015-2010-PI/TC, fundamento 9).

87. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha planteado lo siguiente:

desde la perspectiva de quien se considera afectado en su derecho a la igualdad “en la ley”, no basta alegar la existencia de una determinada circunstancia que lo asemeja a quien pretende utilizar como término de comparación, sino que es necesario incidir en la ausencia de un criterio razonable que permita diferenciarlos en atención a la materia que es regulada por la norma; y, desde la perspectiva de quien considera legítima una determinada diferenciación legal, no bastará incidir en un criterio accesorio o inocuo de distinción, sino en la existencia de una diferencia objetiva y esencial a la luz de la materia regulada por la norma (Sentencia 00015-2010-PI/TC, fundamento 10).

88. En similar sentido, se ha sostenido lo siguiente:

[e]ntre lo que se compara y aquello con lo cual éste [*sic*] es comparado han de existir cualidades, caracteres, rasgos o atributos comunes. La inexistencia de una tal equiparación o similitud entre lo que es objeto del juicio de igualdad y la situación normativa que se ha propuesto como término de comparación, invalida el *tertium comparationis* y, en ese sentido, se presenta como inidónea para fundar con base en él una denuncia de intervención sobre el principio-derecho de igualdad (Sentencia 0019-2010-PI, fundamento 15).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

89. Si el término de comparación propuesto no cumple las referidas condiciones, no existirá mérito siquiera para ingresar en el análisis del test de igualdad, cuyos subprincipios se desarrollaron en la Sentencia 0045-2004-PI/TC (fundamentos 33 y siguientes).
90. En el presente caso, el demandante ha ofrecido como tertium comparationis la situación de los demás servidores civiles pertenecientes al régimen de la Ley Servir.
91. Sin embargo, como se puede advertir de lo desarrollado supra, dicho tertium comparationis no es idóneo por cuanto no resulta posible establecer una relación analógica entre propiedades jurídicas de singular relevancia que constituyan elementos comparables entre ambos grupos de servidores. Más aún, si el grupo de servidores ofrecido por la parte demandante incluye a todos los pertenecientes al régimen común.
92. De esta manera, se pretende realizar una comparación entre un grupo específico de servidores de un poder del Estado, como el Poder Judicial, y la generalidad de los servidores del Estado, lo cual no cumple las exigencias del tertium comparationis, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal.
93. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

§4. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE REGLAMENTAR LAS LEYES

94. La parte demandante también ha cuestionado que la Tercera Disposición Complementaria Final haya dispuesto que el Poder Judicial desarrolle las disposiciones reglamentarias necesarias. Al respecto, ha referido que el Congreso de la República ha invadido una materia reservada al Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118.8 de la Constitución y según lo dispuesto en el artículo 46 de la LOPE, donde se establece que el Poder Ejecutivo es el ente rector de los sistemas administrativos del Estado, entre los que se encuentra el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), encargado de la organización y gestión del empleo público.
95. En relación con lo anterior, el artículo 118. 8 de la Constitución ha establecido que: “corresponde al Presidente [sic] de la República: [...] Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. Asimismo, según el artículo 46 de la LOPE, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los “Sistemas Administrativos [sic], aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General”.
97. Este Tribunal considera que, efectivamente, al presidente de la República le corresponde ejercer la atribución constitucional de reglamentar las leyes sobre la base de lo establecido en el ordenamiento jurídico-constitucional, como es el caso de la observancia de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución. Según este, son nulos los actos del presidente de la República sin refrendación ministerial, entre otros.
}
98. Asimismo, en la medida en que el Poder Ejecutivo es el ente rector de los sistemas administrativos del Estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico en general y la Ley del Procedimiento Administrativo General en particular, a él le corresponde la reglamentación y el establecimiento de la regulación correspondiente a la administración del personal al servicio del Estado peruano.
99. Actuar en sentido contrario no solamente contravendría dichas disposiciones del bloque de constitucionalidad, sino también incidiría negativamente en el contenido y en los alcances del principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la norma fundamental de 1993.
100. Dicho principio ha sido desarrollado en variada jurisprudencia de este Tribunal, donde se ha dado cuenta de su núcleo duro y alcances respecto al ordenamiento jurídico en su conjunto. Al respecto, en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, este Tribunal ha establecido que el núcleo duro de dicho principio presenta las siguientes manifestaciones:

Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). [...].

Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión [de] confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.) [...].



Principio de cooperación: Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de “lealtad constitucional”, el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrampamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos (fundamento 56).

101. Como se puede advertir, uno de los pilares que conforma el principio de separación de poderes es la manifestación de dicho principio como separación propiamente dicha. Esta exige el respeto de la autonomía funcional y de las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, pero también de las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple, según lo expresado previamente. En el caso del Poder Ejecutivo, y específicamente del presidente de la República, ello se manifiesta en el respeto al carácter exclusivo de la atribución constitucional de reglamentación de las leyes sin desnaturalizarlas ni transgredirlas.
102. Lo anterior no niega la posibilidad de que algunos órganos constitucionales expidan “reglamentos” que, bajo ninguna circunstancia, se pueden equiparar con los de las leyes aprobadas por el Congreso (a los que se refiere el artículo 118.8 de la Constitución), como ha sostenido este Tribunal en su jurisprudencia.
103. En efecto, estos “reglamentos” de los órganos constitucionales distintos de los que expide el Poder Ejecutivo no pueden válidamente reglamentar leyes como sí lo puede efectuar un Decreto Supremo, de conformidad con la Constitución.
104. En realidad, dichos “reglamentos” pueden desarrollar “ámbitos” de sus respectivas “leyes orgánicas o leyes de creación”. Así, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:

[...] es necesario considerar que en nuestro modelo constitucional algunos órganos constitucionales también expiden reglamentos, y si bien, en rigor no son aquellos a los que alude el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución, es evidente que tales reglamentos también constituyen fuente normativa porque desarrollan diversos ámbitos de sus leyes orgánicas o leyes de creación. (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 32).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

105. Por consiguiente, únicamente el Poder Ejecutivo, en su calidad de ente rector de los sistemas administrativos del Estado, tiene competencia para dictar las normas infralegales de la política estatal relacionada con la organización y gestión del empleo público. A manera de ejemplo, conforme a la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley Servir, corresponde al Poder Ejecutivo la emisión de los reglamentos respectivos para su aplicación.
106. En tal sentido, el Congreso no puede, a través de una ley como la impugnada, otorgar dicha potestad a un órgano o entidad diferente del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, ninguna autoridad puede asumir dicha competencia, sea por decisión propia o al amparo de lo señalado en una ley, por cuanto se invadiría una materia reservada exclusivamente al presidente de la República, en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico-constitucional vigente.
107. Por lo tanto, basta que dicha competencia sea invadida por otro Poder del Estado para que la regulación adolezca de nulidad, sin importar si contradice o no en su contenido a la norma con rango de ley objeto de reglamentación.
108. Así, este Tribunal advierte que la disposición objeto de análisis ha invadido una materia reservada a otro Poder del Estado y, por las razones previamente indicadas, resulta inconstitucional.
109. Ahora bien, este Tribunal ha advertido que, en aplicación de dicha disposición, se ha expedido la Resolución Administrativa 216-2018-C-PJ, la cual aprueba el “Reglamento de la Ley de la Carrera del Trabajador Judicial”, publicada, en el diario oficial El Peruano, el 25 de julio de 2018.
110. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha sostenido en variada jurisprudencia que es competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad de una norma de jerarquía infralegal y, así, pronunciarse sobre su validez constitucional cuando ella también es inconstitucional “por conexión o consecuencia” con la norma de jerarquía legal que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional (Sentencia 0045-2004-PI/TC, fundamento 74).
111. Por lo expuesto, las normas a las que se puede extender la inconstitucionalidad son las que pertenecen al ordenamiento jurídico en su integridad, con total prescindencia de si ellas forman parte o no del mismo cuerpo normativo de la norma impugnada. De esta manera, si una norma inconstitucional por extensión se encuentra fuera del cuerpo normativo al que pertenece la norma impugnada, corresponderá también su declaratoria de inconstitucionalidad (Sentencia 0045-2004-PI/TC, fundamento 75).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

112. Asimismo, el órgano competente para usar la denominada “inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia” es el propio Tribunal Constitucional y la etapa procesal para realizar dicho examen es al sentenciar, siempre que la misma complemente, precise o concretice el supuesto o la consecuencia de la norma declarada inconstitucional (fundamento 77 de la Sentencia 0045-2004-PI/TC, fundamento 8 de la Sentencia 0017-2013-P1/TC, fundamento 11 del ATC 0023-2013-PI/TC y fundamento 10 del Auto 0008-2017-PI/TC).
113. Por consiguiente, corresponde declarar fundada la demanda en este extremo y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la Resolución Administrativa 216-2018-C-PJ.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo; y, en consecuencia, declarar inconstitucionales la Ley 30745 y la Resolución Administrativa 216-2018-C-PJ.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE MIRANDA CANALES



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Si bien me encuentro de acuerdo con que se declare fundada la demanda y, por ende, con que se declare inconstitucional la Ley n.º 30745 y, por conexidad, la Resolución Administrativa 216-2018-C-PJ, deseo plantear algunas precisiones con respecto de lo expresado en la sentencia suscrita por la mayoría:

1. En primer lugar, si bien estoy de acuerdo con lo expresado en torno a que los trabajadores del Poder Judicial no realizan una actividad de naturaleza especial y, por ende, que se les debe aplicar el régimen Servir (es decir, el establecido por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil), no veo o anterior puede ser compatible con la afirmación de que no existe un *tertium comparationis* válido a la hora de comparar, como parte del test de igualdad, a estos trabajadores con el resto de servidores incluidos en régimen Servir (en efecto, en el proyecto que tuve a mi vista se afirma que esto es así “por cuanto no resulta posible establecer una relación analógica entre propiedades jurídicas de singular relevancia que constituyan elementos comparables entre ambos grupos de servidores”). Más aun, entiendo que el régimen Servir implica la existencia de funciones equivalentes en cierta medida, o cuando menos homologables, que precisamente hagan posible la regulación a través de un solo régimen.
2. Siendo cierto lo anterior, considero, pues, que debía realizarse el examen de igualdad. En dicho orden de ideas, encuentro que, en la medida que, como queda explicado en la sentencia, los trabajadores del Poder Judicial no realizan actividades de naturaleza especial, la medida analizada (Ley n.º 30745) no cuenta con una finalidad constitucional que justifique el trato diferenciado, por lo cual resulta inconstitucional.
3. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, quiero expresar que merece una mayor discusión la cuestión en torno a si la reglamentación de la organización y gestión del empleo público solo se encuentra en manos del Ejecutivo. Al respecto, si bien es cierto que inicialmente al Gobierno le corresponde reglamentar las leyes; sin embargo, también es verdad que, respecto de determinados contenidos, en el ámbito específico de la reglamentación de la “organización y gestión del empleo público”, no encuentro absolutamente claro este asunto, pues puede ocurrir que en determinados casos ello pueda entenderse como una injerencia indebida en fueros ajenos, considerando además que la independencia y autonomía debe quedar garantizada para los demás poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos. En este orden de ideas, propongo abordar de mejor modo esta cuestión para emitir una decisión que aborde de manera integral el asunto planteado.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA