



RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 23 de noviembre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00018-2021-PI/TC.

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma (ponente) y Espinosa-Saldaña (con fundamento de voto) votaron por: 1) declarar fundado el extremo de la demanda relacionado con el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188 por haberse acreditado la vulneración al principio-derecho de igualdad; 2) interpretar el artículo 2 de la Ley 31188, en el sentido que incorpora a las negociaciones colectivas de las empresas del Estado en el ámbito de aplicación de la Ley 31188; y 3) declarar infundada los demás extremos de la demanda.
- El magistrado Miranda votó por declarar infundada un extremo de la demanda con interpretación del segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188; asimismo, en sintonía con lo expuesto en la ponencia en torno a su punto resolutivo 3, declarar infundada la demanda en sus demás extremos.
- Los magistrados Ferrero y Blume votaron de manera conjunta por declarar infundada la demanda en todos sus extremos.
- El magistrado Sardón emitió un voto singular a favor de declarar por fundada en todos sus extremos la presente demanda; y, por tanto, inconstitucional la Ley 31188.

Estando a la votación descrita, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31188, corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda, conforme a lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31188	Constitución Política del Perú Arts. 2, inciso 2; 28, inciso 2; 43; 77; 78; 79; 105; 108; 118, inciso 3; 118, inciso 17 y 139, inciso 3 Reglamento del Congreso Arts. 31-A; 52; 73 y 79

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
 - B-1. DEMANDA
 - B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA
- C. TERCEROS

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

2.1. SOBRE LA EXONERACIÓN DEL DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LA LEY

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

3.1. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE ESTE TRIBUNAL



3.2. EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE CONFIGURACIÓN LEGAL

3.3. SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

3.4. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO-DERECHO DE IGUALDAD Y DE LA UNIDAD E INDIVISIBILIDAD DEL ESTADO PERUANO

3.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN

3.6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 77, 78, 79 Y DEL ARTÍCULO 118.7 DE LA CONSTITUCIÓN

3.7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO PARA DIRIGIR LA POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO, EN RELACIÓN CON SU RECTORÍA SOBRE LAS POLÍTICAS EN EL SERVICIO CIVIL Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

3.8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 28.2 DE LA CONSTITUCIÓN, EN RELACIÓN CON LA FUERZA VINCULANTE DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

3.9. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DEL ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

III.FALLO



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 3 de junio de 2021, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector público, publicada el 2 de mayo de 2021 en el diario oficial *El Peruano*. Alega que la referida ley es inconstitucional por vulnerar los artículos 2.2, 28.2, 43, 77, 78, 79, 105, 118.3, 118.17 y 139.3.

La parte demandante impugna por razones de forma el texto completo de la ley y, además, plantea que el segundo párrafo del artículo 2, los artículos 4, 6, el literal d) del artículo 13.1, así como los artículos 17.1, 18.6, 19.1 y 19.4 y la Única Disposición Complementaria Derogatoria, resultan contrarios a la Constitución por razones sustantivas.

Por su parte, con fecha 25 de junio de 2021, el Congreso de la República contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Poder Ejecutivo sostiene que la Ley 31188 adolece de vicios de inconstitucionalidad por la forma debido a que dicha norma no fue debatida de forma apropiada. En concreto, el demandante cuestiona la exoneración del dictamen de insistencia sobre la autógrafa de ley, que fue realizada por la Junta de Portavoces del Congreso de la República. Precisa que las observaciones oportunamente formuladas no fueron analizadas ni discutidas en las comisiones especializadas.
- Agrega que durante la sesión del Pleno del Congreso de la República en la que se debatió la aprobación de la insistencia sobre la autógrafa, se planteó una cuestión previa mediante la que se propuso la remisión de la ley a las comisiones de Trabajo y Seguridad Social, Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y Presupuesto y Cuenta General de la República, pero dicha cuestión previa fue rechazada. A criterio del demandante, dichas comisiones debieron haber analizado tanto la autógrafa de la ley como las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.



- Así las cosas, el demandante alega que la exoneración del dictamen de insistencia recaído en la autógrafa de la ley no estuvo justificada en el presente caso y que, por consiguiente, ello contraviene lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución. En consecuencia, el demandante afirma que en la aprobación de la referida ley se habría incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal.
- Indica que la norma impugnada regula el proceso de negociación colectiva en el sector público sin garantizar el respeto a los principios de la Constitución presupuestaria, en tanto no contiene medidas concretas referidas a este fin. Recalca que la presente demanda encuentra su fundamento, principalmente, en los argumentos constitucionales referidos a la relación entre negociación colectiva en el sector estatal y el presupuesto público.
- Por otro lado, el demandante refiere que la mencionada norma adolece de vicios de inconstitucionalidad por el fondo, por cuanto vulnera los artículos 43, 77, 78, 79, 105, 118, inciso 17), 2, inciso 2), 28, inciso 3) y 139, inciso 2) de la Constitución.
- Sostiene que el segundo párrafo del artículo 2 de la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, porque excluye de su ámbito de protección a las empresas del Estado. Según el demandante, la cuestionada norma crea una diferenciación injustificada entre los trabajadores estatales que laboran en empresas estatales y los demás trabajadores del sector público.
- De igual manera, alega que la referida exclusión de los trabajadores de empresas estatales vulnera lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución, referido a la unidad e indivisibilidad del Estado.
- Asimismo, el procurador de la parte demandante sostiene que la norma impugnada contraviene lo establecido en el artículo 43 de la Constitución referido al principio de separación de poderes. Alega que la ley habría sido emitida al margen de la interacción que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues se ha expedido disposiciones que tienen un importante impacto económico y presupuestario. De esta manera, se habría vulnerado el principio de cooperación de poderes
- Refiere que la cuestionada norma vulnera la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública, potestad reconocida en el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución, y en el artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE).
- En la misma línea, el demandante sostiene que se han vulnerado los artículos 78 y 79 de la Constitución, referidos al equilibrio presupuestal y a la prohibición de que los congresistas creen o aumenten gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



- Por lo tanto, el demandante argumenta que la Ley 31188 implicaría un gasto público que ha sido establecido sin considerar los razonables límites en materia presupuestaria. De esta manera, según el demandante, las disposiciones de la mencionada norma constituirían un gasto permanente que no ha sido sustentado, y respecto de las cuales no se advierte un análisis cualitativo y cuantitativo, el mismo que constituye un elemento esencial en la viabilidad técnica y presupuestaria de una propuesta legislativa.
- Advierte que, de acuerdo con información del Ministerio de Economía y Finanzas, la cuestionada Ley 31188 generaría un gasto público que asciende a un estimado de S/. 6228.000 millones de soles y que repercutiría de manera importante en el presupuesto nacional, pues tendría que ser cubierto con fondos públicos. Lo que, a su criterio, sería preocupante en tanto no fue resultado de una iniciativa legal planteada por el Poder Ejecutivo, sino de proyectos de ley presentados por diversas organizaciones políticas al interior del Congreso de la República.
- De igual manera, señala que las medidas previstas en los artículos 4, 6, literal d) del artículo 13.1, y en el numeral 6 del artículo 18 de la cuestionada norma, vulneran el principio de exactitud presupuestal, reconocido en el artículo 77 de la Constitución, que consiste en la consignación de la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal. Y ello porque estas medidas generarían un gasto en el tesoro público sin relación con el rendimiento de alguna fuente concreta de ingreso fiscal.
- Indica que las medidas previstas en los artículos 4, 6, literal d) del artículo 13.1, y en el numeral 6 del artículo 18 de la Ley 31188, vulneran el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria. Este principio, previsto en el artículo 78 de la Constitución, prevé que el proyecto de ley de presupuesto que remite el Poder Ejecutivo al Congreso de la República debe estar efectivamente equilibrado, por lo que no se puede disponer o autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente; antes bien, los ingresos y gastos del Estado deben estar balanceados.
- Afirma que, en virtud del artículo 79 de la Constitución, el Congreso de la República no tiene competencia para proponer iniciativas que incrementen el gasto en el Presupuesto General de la República, por lo que la Ley 31188 sería contraria a este artículo de la Constitución.
- A su vez, con relación al inciso 3 del artículo 118 de la Constitución y el artículo 4 de la LOPE, sostiene que, dentro de la competencia constitucional del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del gobierno, se encuentra la de dirigir la política de modernización de la gestión pública. De acuerdo con el Decreto Supremo 004-2013-PCM, esta potestad requiere un servicio civil meritocrático, a fin de que el sector público consiga resultados a favor de los ciudadanos y el desarrollo del país mediante la armonización de los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos.



- Por lo tanto, la rectoría respecto a las políticas en torno al servicio civil y la gestión de los recursos humanos, cuyo objetivo es brindar a los ciudadanos una eficiente gestión pública, corresponde al Poder Ejecutivo.
- El demandante resalta que la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 31188 deja sin efecto disposiciones orientadas a fortalecer la política nacional en materia de recursos humanos del sector público, aspecto esencial para organizar los recursos públicos que permitan garantizar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los derechos de los trabajadores estatales. Subraya, además, que las disposiciones derogadas, pertenecientes a la Ley 30057, Ley del servicio civil, y los decretos legislativos 1442 y 1450, tenían un contenido no relacionado con el objetivo de la norma objeto de control.
- En consecuencia, asevera que la derogatoria elimina el marco normativo con rango de ley que regula la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público. Esta gestión fiscal comprende, principalmente, el presupuesto correspondiente a las actividades de recursos humanos, el registro en el aplicativo informático para el Registro centralizado de planillas y de datos de los recursos humanos del sector público (AIRHSP) y otros aspectos relacionados con dichas materias. Por tanto, existe un impacto negativo en el uso de los fondos públicos destinados a los recursos humanos del sector público.
- Adicionalmente, aduce que el numeral 1 del artículo 17 y el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 31188 contravienen el inciso 2 del artículo 28 de la Constitución, al establecer, que el convenio colectivo y el laudo arbitral tienen fuerza de ley. Al respecto, el demandante alega que dicha disposición constitucional ya contempla que los convenios colectivos tienen fuerza vinculante, por lo que resultaría innecesario otorgar o reconocer el carácter de fuerza de ley.
- En todo caso, el demandante asegura que no es posible conferir “fuerza de ley” a un acuerdo de voluntades o a un laudo arbitral mediante una ley, en tanto la fuerza de ley de una norma viene delimitada por el reconocimiento expreso de esta característica en la Constitución, por formar parte del grupo de normas con rango de ley (artículo 200, inciso 4), debido a su contenido, o por su relación con otras normas del ordenamiento jurídico.
- De esta manera, acota que otorgar fuerza de ley a los convenios colectivos y laudos implicaría otorgar competencias al empleador y trabajador del sector público, así como a los tribunales arbitrales para generar actos normativos con rango de ley, que podrían modificar o alterar el sistema de fuentes normativas previsto en la Constitución, así como aquellas normas que regulan materias relacionadas con el presupuesto público y la gestión de los recursos humanos en el sector estatal.
- Asimismo, expone que el artículo 19.4 de la Ley 31188 es contrario a la tutela jurisdiccional efectiva, derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución.



- Aduce, por último, que ello supone una restricción irrazonable y desproporcionada para cuestionar en sede jurisdiccional un laudo arbitral, pues para ejecutar la impugnación, cuyo objetivo es garantizar los principios de la Constitución presupuestaria, se le exige al Estado dar cumplimiento a un laudo que precisamente ha transgredido dichos principios y que, por esa razón, busca ser impugnado ante los tribunales.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 17 de agosto de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda de inconstitucionalidad. Los argumentos que expone son los siguientes:

- Alega que la Ley 31188 no adolece de vicios de inconstitucionalidad y, por lo tanto, solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos, toda vez que la ley fue emitida respetando las etapas del procedimiento legislativo.
- De igual manera, recalca que se ha previsto la inconstitucionalidad de la potestad de la Junta de Portavoces de realizar exoneraciones del trámite de envío a comisión solo en el “Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete” (Sentencia 00006-2018-PI/TC), debido a que la disposición objeto de control regulaba una materia caracterizada por su complejidad y por su marcada incidencia en la naturaleza del régimen político y en el esquema de los mecanismos de control del poder público.
- Por lo tanto, al no haberse quebrantado el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso para la aprobación de la norma, la Ley 31188 no presenta una inconstitucionalidad por la forma.
- Asimismo, sostiene que no se ha transgredido el derecho a la igualdad ante la ley, en tanto se verifica que lo dispuesto en la Ley 31188 tiene una interpretación conforme a la Constitución, de acuerdo con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 1 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 010-2003, y a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 965/2016-CR, según lo dispuesto por los principios de conservación de la ley y *pro legislatore*.
- Refiere que no se ha vulnerado el principio de separación de poderes desde la perspectiva de la coordinación entre estos, contemplado en el artículo 44 de la Constitución, porque la Ley 31188 está dando cumplimiento a la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (Caso Ley de Presupuesto Público), y reiterada en la Sentencia 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC (Caso Ley del Servicio Civil). De esta manera, según el demandado, el Congreso de la República ha cubierto el vacío normativo respecto de la negociación colectiva en el sector público.



- Asimismo, aduce que la Ley 31188 tiene como objetivo garantizar la plena vigencia del derecho a la negociación colectiva en el sector público, reconocido en los artículos 28 y 42 de la Constitución, a partir de una interpretación sistemática. En este sentido, mediante la Ley, se estaría dando cumplimiento al deber primordial del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, reconocido en el artículo 44 de la Constitución.
- En lo referente a la presunta vulneración de la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública, resalta que, de acuerdo con el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, los Estados deben adoptar medidas para garantizar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de sus recursos disponibles. Lo anterior es también acorde con lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
- En consecuencia, enfatiza que el Poder Ejecutivo debe ejercer su competencia de administrar la hacienda pública teniendo en consideración la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con lo establecido en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.
- Asimismo, alega que no existe una vulneración de los principios de exactitud, equilibrio y estabilidad presupuestaria. Esto, en tanto la vulneración de estos principios se contempla en fases determinadas del proceso presupuestario, por lo que no resultan aplicables en el presente caso.
- De igual manera, señala que no se atenta contra el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria, debido a que las disposiciones impugnadas no alteran el presupuesto, al no institucionalizar la habilitación de gastos y, por lo tanto, los ingresos y gastos del Estado se encuentran debidamente balanceados.
- A su vez, asevera que, de acuerdo con lo establecido por la Ley 31188, los primeros proyectos de convenios colectivos se presentarían entre el 1 de noviembre de 2021 y el 30 de enero de 2022, por lo que los gastos para cumplir con estos acuerdos con incidencia económica se incluirían en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
- De igual manera, sostiene que no se ha vulnerado la prohibición de que las iniciativas de los congresistas creen gasto público. En efecto, en amplia jurisprudencia, el Tribunal Constitucional consideró necesario diferir los efectos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad por la vulneración del artículo 79 de la Constitución, con el fin de dar la oportunidad a que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, autorice los gastos que no fueron



contemplados durante el procedimiento legislativo.

- Refiere que no existe afectación de la política nacional en materia de recursos humanos en el sector público, porque lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 31188 admite una interpretación conforme con la Constitución, en atención a los principios de conservación de la ley y el *indubio pro legislatore* democrático.
- En virtud de estos mismos principios, el demandado descarta también la supuesta vulneración de la disposición constitucional que reconoce fuerza vinculante a los convenios colectivos, por cuanto existe una interpretación conforme con la Constitución de las disposiciones cuestionadas a este respecto.
- El apoderado especial del Congreso de la República añade, además, que, si bien la Ley 31188 limita el derecho de acceso a la justicia, esta restricción se justifica en la finalidad constitucional de fomentar la negociación colectiva y promover mecanismos de solución pacífica de los conflictos laborales, por lo que se trataría de una limitación adecuada, necesaria y proporcional. Tal restricción, acota, tiene como objetivo impedir que la ejecución del laudo arbitral emitido en el marco del procedimiento de negociación colectiva se suspenda a través del inicio de un proceso impugnativo en el ámbito jurisdiccional.
- Asimismo, afirma que no existe un medio alternativo que revista la misma idoneidad y que el grado de satisfacción de la finalidad constitucional supera al grado de afectación del derecho intervenido.
- Recalca que, de acuerdo con los principios de conservación de la ley *indubio pro legislatore* democrático, en un proceso de inconstitucionalidad se debe analizar si las disposiciones cuestionadas tienen, por lo menos, una posible interpretación acorde a la Constitución. De ser este el caso, solicita que el Tribunal Constitucional declare infundada la demanda respecto de aquellas disposiciones con rango de ley que tengan un sentido interpretativo conforme con la Constitución, como lo ha venido haciendo en reiterada jurisprudencia.

C. TERCEROS

El Tribunal Constitucional mediante autos de fechas 3 de agosto, 2 de septiembre y 28 de septiembre se incorporó como terceros a las siguientes entidades:

- Sindicato Nacional de Trabajadores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento SNA-MVCS
- Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud – SINESSS y
- Sindicato Unitario Nacional de Nutricionistas de EsSalud (SUNESS).



II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, la parte demandante impugna la totalidad de la Ley 31188 por razones de forma, al considerar que en el trámite de aprobación de esta se habría incumplido lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución.
2. Asimismo, el procurador del Poder Ejecutivo alega que determinadas disposiciones de la ley sometida a control habrían incurrido en vicios de inconstitucionalidad sustantivos y que contravienen, a su criterio, lo establecido en los artículos 2.2, 28.2, 43, 77, 78, 79, 105, 118.3, 118.17 y 139.3 de la Normas Fundamental.
3. En concreto, los extremos de la ley cuestionados son los siguientes:

Artículo 2:

(...)

Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.

(...)

Artículo 4. Materias comprendidas en la negociación colectiva.

Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Artículo 6. Articulación de las materias negociables

6.1 A nivel centralizado se negocian las siguientes materias:

- a. La modificación de la estructura remunerativa aplicable a todos los trabajadores estatales, así como el tipo, cuantía o características de las remuneraciones y otras condiciones de trabajo como incidencia económica.
- b. Cualquier otra materia, siempre que sea de aplicación a todos los trabajadores de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley.

6.2 A nivel descentralizado se negocian las siguientes materias:

Las condiciones de empleo o condiciones de trabajo, que incluyen las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica que resulten de aplicación a los trabajadores comprendidos dentro del respectivo ámbito, con exclusión de las materias pactadas a nivel centralizado, salvo acuerdo en contrario.



Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)

d. Los acuerdos alcanzados con incidencia económica son remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de los cinco (5) días de su suscripción para su inclusión en la ley de presupuesto público, a través de los canales correspondientes.

Artículo 17. Convenio colectivo

El convenio colectivo es el producto final del procedimiento de negociación colectiva. Tiene las siguientes características:

17.1 Tiene fuerza de ley y es vinculante para las partes que lo adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad dentro de su ámbito.

Artículo 18. Arbitraje laboral en la negociación colectiva en el sector público

(...)

18.6 En caso que lo estime conveniente, el tribunal arbitral define una provisión cautelar que es comunicada a la entidad a fin de que la incluya en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio. Esta provisión cautelar es determinada por el tribunal arbitral tomando como referencia las propuestas finales presentadas por las partes.

Artículo 19.1 Laudo arbitral

El laudo arbitral emitido en el marco del procedimiento de negociación colectiva tiene la misma naturaleza y efectos que el convenio colectivo. Asimismo, le son aplicables las reglas de vigencia establecidas en el artículo 17 de la Ley.

Artículo 19.4 Laudo arbitral

El incumplimiento en la ejecución del laudo inhabilita al empleador a impugnar un laudo o a continuar el procedimiento iniciado si durante el proceso se verifica tal hecho, para lo cual la parte sindical podrá deducir en cualquier etapa del proceso la excepción por incumplimiento de laudo.

Única Disposición Complementaria Derogatoria

Deróganse los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Deróganse el Decreto Legislativo 1442 y el Decreto Legislativo 1450.

4. La parte demandante cuestiona el segundo párrafo del artículo 2 de la ley impugnada, por cuanto excluye de su ámbito normativo a los trabajadores de empresas del Estado, pues considera que dicha norma vulnera los artículos 2.2 y 43 de la Constitución.



5. Sostiene, además, que las medidas previstas en los artículos 4, 6, 13.1 literal “d” y 18.6 de la Ley 31188 son contrarias a los principios de exactitud presupuestal, equilibrio y estabilidad presupuestaria, contemplados respectivamente en los artículos 77 y 78 de la Constitución. Refiere que dichas disposiciones contravendrían también lo dispuesto en el artículo 118.17 de la Norma Fundamental, sobre la atribución del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública.
6. El procurador del Poder Ejecutivo añade que la ley impugnada vulneraría el artículo 43 de la Constitución, al afectar el principio de separación de poderes, desde la perspectiva de cooperación entre órganos constitucionales y el artículo 79, sobre la prohibición de los congresistas de crear o aumentar el gasto público.
7. Por otro lado, el demandante considera que los artículos 17.1 y 19.1 de la ley cuestionada vulneran el artículo 28.2 de la Constitución, sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos; y que, además, el artículo 19.4 de dicha ley contraviene la tutela jurisdiccional efectiva reconocida en el artículo 139.3 de la Norma Fundamental.
8. Finalmente, afirma que la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la ley objeto de control habría vulnerado lo establecido en el artículo 118.3 de la Constitución, así como lo previsto en la LOPE, con respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del gobierno y, en concreto, con relación a su rectoría sobre las políticas en torno al servicio civil y la gestión de los recursos humanos.
9. A continuación, este Tribunal someterá a la ley impugnada al control de constitucionalidad formal.

§2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA LEY 31188

10. El control de constitucionalidad por la forma de la ley impugnada, se realizará considerando de lo dispuesto en la Constitución y el bloque de constitucionalidad.
11. Así, el artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa puede ser:
 - (i) Directa o indirecta;
 - (ii) Total, o parcial; y,
 - (iii) Por la forma o por el fondo.
12. Asimismo, este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una norma puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos (Sentencia 00020-2005-AI/TC y 00021-2005-PI/TC, fundamento 22):



- a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y,
 - c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
13. Indicado lo anterior, este Tribunal advierte que el caso de autos se relaciona con el supuesto *a)* mencionado *supra*. En efecto, se cuestiona que, durante el trámite de aprobación de la ley impugnada, la Junta de Portavoces del Congreso haya exonerado del dictamen de insistencia a la autógrafa de la ley sin atender las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.
14. Así las cosas, conviene recordar que, en el ámbito de la expedición de leyes, este Tribunal ha precisado que, si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).
15. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.
16. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
17. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 00007-2002-PI/TC, fundamento 5).
18. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como normas sobre la forma de la producción jurídica”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.



19. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
20. En ese orden de ideas, se dejó establecido que “en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).
21. Adicionalmente, este Tribunal ha precisado que se produce una afectación indirecta cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a control y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:
 - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
 - c) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
22. Lógicamente, dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar parte del bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución.
23. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso, para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.
24. Para el presente caso, dicho parámetro está compuesto por los artículos 105 y 108 de la Constitución, y por los artículos del Reglamento del Congreso de la República, que regulan el procedimiento legislativo.
25. A continuación, este Tribunal analizará si, a la luz de la Constitución y las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso, se incurrió o no en un vicio de inconstitucionalidad formal en el trámite de aprobación de la ley impugnada.



2.1. SOBRE LA EXONERACIÓN DEL DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA AUTÓGRAFA DE LA LEY

26. La parte demandante alega que la exoneración del dictamen de insistencia recaído en la autógrafa de la ley que dispuso la Junta de Portavoces no respetó el carácter excepcional de este tipo de actuaciones parlamentarias, lo que habría supuesto la falta de un debate apropiado en las comisiones especializadas donde debieron haberse analizado las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo.

27. En primer lugar, el artículo 108 de la Norma Fundamental establece que:

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

28. Como puede apreciarse, dicho artículo constitucional alude a una etapa concreta del procedimiento legislativo, como es el envío de la autógrafa de ley al presidente de la República.

29. En dicho momento y durante el plazo previsto en la Constitución, el presidente puede ejercer la facultad de observar la autógrafa remitida por el Legislativo, en cuyo caso, y de ser reconsiderada en sede parlamentaria, corresponderá al presidente del Congreso su promulgación, con la votación favorable, cuando menos, de 66 congresistas.

30. Al respecto, resulta pertinente comprender dicha etapa en el marco de la regulación dispuesta por el Reglamento del Congreso respecto al procedimiento legislativo.

31. Sobre el particular, dicho reglamento ha establecido las etapas, reglas y, también, las excepciones en el trámite de presentación y aprobación de las proposiciones de leyes.

32. Así pues, el artículo 73 del citado reglamento, establece las etapas que componen dicho procedimiento legislativo. Tales etapas son las siguientes:

a) Iniciativa legislativa;



- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el portal del Congreso, o en la gaceta del Congreso o en el diario oficial *El Peruano*;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

33. Conviene precisar que el texto vigente del artículo 73 de dicho Reglamento, al momento del trámite de la ley impugnada establecía que:

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

34. En ese sentido, el artículo 31-A del Reglamento en mención indica que se encuentra comprendida en el ámbito de atribuciones de la Junta de Portavoces del Congreso:

[...]

2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados [...]

35. Ahora bien, en caso el presidente de la República realice observaciones a la autógrafa de ley, el artículo 79 del Reglamento precisa lo siguiente:

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (negritas agregadas).

36. Siendo ello así, este Tribunal advierte que, en principio, durante el procedimiento de aprobación de una ley pueden existir exoneraciones, pero estas, según lo establecido en el artículo 73 del Reglamento del Congreso, deben reunir los siguientes requisitos:

1. Ser adoptadas por la Junta de Portavoces; y contar con una



2. Su votación no debe ser inferior a tres quintos de los miembros del Congreso.
37. En suma, dicho artículo habilita la exoneración de las etapas del trámite del procedimiento parlamentario, siempre que ello se hubiese realizado cumpliendo los requisitos antes detallados.
38. Ahora bien, este Tribunal no pierde de vista que, de conformidad con los artículos 29, 52 y siguientes del Reglamento en referencia, el Pleno del Congreso de la República está habilitado para tomar tales decisiones con el voto conforme exigido, y verificando el cumplimiento del quórum correspondiente.
39. En el presente caso, a partir de la revisión del expediente virtual de la Ley 31188¹, este Tribunal advierte que, con fecha 27 de noviembre de 2017, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, se aprobó por unanimidad el dictamen que recae en los proyectos de ley 656/2016-CR, 965/2016-CR, 1142/2016-CR, 1271/2016-CR, 1537/2016-CR y 2075/2017-CR, que dieron origen a la norma impugnada.
40. En dicho dictamen se explicitó la necesidad de que el legislador democrático regule la negociación colectiva en el sector público; lo que, además, había sido materia de exhortación por este Tribunal en la Sentencia 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (Caso Ley de Presupuesto Público), exhortación reiterada posteriormente en la Sentencia 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC (Caso Ley del Servicio Civil).
41. Asimismo, se aprecia que el 18 de octubre de 2018, el texto de la ley sometida a control fue aprobado en primera votación y que, en la misma sesión, por acuerdo del Pleno del Congreso, fue exonerado de segunda votación.
42. Así pues, la primera votación obtuvo 55 votos a favor, ninguno en contra y 6 abstenciones; mientras que la votación relativa a la exoneración antes señalada obtuvo 51 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención².
43. Con fecha 27 de noviembre de 2018 se envió la autógrafa de la ley al presidente de la República, quien remitió sus observaciones al Poder Legislativo con fecha 18 de diciembre de 2018.

¹ Cfr. Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31188. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/02075.

² Cfr. Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31188. Asistencia y Votación - Exoneración de la Segunda Votación de los Proyectos de Ley 656, 965, 1142, 1271, 1537 y 2075. Sesión virtual del 18 de octubre de 2018. Recuperado el 13 de setiembre de 2021. http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Exoneracion_de_Segunda_Votacion/ESV0065620181018.pdf



44. Transcurridos más de dos años, período durante el cual se eligió un nuevo Congreso como consecuencia de la disolución de la representación parlamentaria elegida para el período 2016-2021, el presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con fecha 13 de abril de 2021, solicitó a la presidenta del Congreso de aquel entonces, que se agende en el Pleno el debate sobre la autógrafa de la ley en cuestión.
45. Corresponde tener en cuenta que, según el Acuerdo 411-2020-2021/JUNTA-CR³, de la Junta de Portavoces del Congreso de la República, celebrado en sesión virtual el 19 de abril de 2021, se exoneró del dictamen de insistencia respecto de la autógrafa observada que se encontraba en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social desde el 18 de diciembre de 2019, y se dispuso la ampliación de la agenda.
46. El oficial mayor del Congreso puso este acuerdo en conocimiento del presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con fecha 20 de abril de 2021, mediante Oficio 1334-2020-2021-ADP-D/CR⁴, donde, además, se dio cuenta de que conforme al Acuerdo 521-2002-2003/CONSEJO-CR, “(...) precluye la etapa de comisiones y se extingue automáticamente el encargo encomendado a las comisiones ordinarias cuyos dictámenes no fueron emitidos a la fecha del acuerdo de dispensa (...)”.
47. Posteriormente, en la sesión de fecha 22 de abril de 2021, luego de verificado el quórum correspondiente, se sometió a votación del Pleno del Congreso una cuestión previa que proponía que la autógrafa fuese remitida a las comisiones de Trabajo y Seguridad Social, Presupuesto y Cuenta General de la República, Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Dicha incidencia fue rechazada con el voto de 46 congresistas en contra, 45 a favor y 18 abstenciones⁵.
48. Finalmente, en esa sesión del pleno se aprobó por insistencia la autógrafa de la ley, con 92 votos a favor, 1 en contra y 17 abstenciones. Luego de lo cual fue

³ Cfr. Congreso de la República. Junta de Portavoces. Quinta sesión virtual, de 19 de abril de 2021, pág. 15. Recuperado el 13 de setiembre de 2021.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F655E71F2801FBC805258712007175D8/\\$FILE/jp58-19.abr.2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F655E71F2801FBC805258712007175D8/$FILE/jp58-19.abr.2021.pdf)

⁴ Cfr. Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31188. Oficio 1334-2020-2021-ADP-D-CR, el oficial mayor del Congreso de la República comunica al presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que, en la sesión virtual de la Junta de Portavoces del Congreso celebrada el 19 de abril de 2021, se ha exonerado de dictamen de la comisión que usted preside, a los proyectos 656, 965, 1142, 1271, 1537 y 2075. 20 de abril de 2021. Recuperado el 13 de setiembre de 2021. http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Oficialia_Mayor/OFICIO-1334-2020-2021-ADP-D-CR.pdf

⁵ Congreso de la República. Expediente virtual de la Ley 31188. Cfr. Asistencia y Votación - Cuestión Previa para que retorne a la comisión de Trabajo, Presupuesto y Economía. Sesión virtual del 22 de abril de 2021. Recuperado el 13 de setiembre de 2021. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AVCP_0065620210422.pdf



promulgada por la presidenta del Congreso y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de mayo de 2021.

49. En vista de lo previamente indicado, este Tribunal aprecia que la exoneración cuestionada por la parte demandante se realizó de conformidad con las exigencias del Reglamento del Congreso a este respecto, toda vez que fue aprobada por la Junta de Portavoces con una votación equivalente a 106 congresistas.
50. Además de ello, el envío de la autógrafa no solo a la comisión dictaminadora, como es el caso de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sino a otras comisiones, fue rechazado por el propio Pleno del Congreso, habilitado para tomar tales decisiones, con las exigencias previstas en el Reglamento del Congreso, según lo precisado *supra*.
51. En todo caso, este Tribunal aprecia que el Poder Legislativo debatió durante más de dos años la aprobación de la ley sometida a control. Y, que la exoneración del dictamen de insistencia de la autógrafa fue aprobada por la Junta de Portavoces, con una votación superior a la mínima exigida y que, además, fue respaldada por el propio Pleno del Congreso, en cuya sede se rechazó la remisión a comisiones.
52. A ello debe añadirse, como ha expresado este Tribunal en varias ocasiones, que la autoridad y atribuciones del Congreso de la República no están condicionadas por las opiniones u observaciones que pudiera expresar el Poder Ejecutivo en el trámite de aprobación de la ley.
53. Si bien es cierto que, en el marco de la más amplia y robusta deliberación, resulta indispensable escuchar y tener en cuenta las opiniones que resulten pertinentes en la materia abordada por el legislador, lo cierto es que en virtud de la libre configuración de la ley que le asiste, este orienta su actuación según los criterios de oportunidad y conveniencia, con el límite de no quebrantar ni menoscabar los principios, reglas y valores constitucionales.
54. De igual manera, cabe resaltar que es potestad del Poder Legislativo, con base en su Reglamento y la práctica parlamentaria, determinar la forma y desarrollo de los debates en torno a la aprobación de las normas que emite, entre otros supuestos.
55. Así las cosas, la duración de las sesiones de debate se sujeta a las actuaciones discrecionales del legislador, en el entendido de que expresan razonablemente las exigencias básicas que la Constitución establece respecto a la aprobación de leyes, desarrolladas en su Reglamento.
56. Por todo lo expuesto, este Tribunal no aprecia que, de forma manifiesta, el proceso legislativo o la deliberación parlamentaria en torno a la aprobación de la Ley 31188 haya carecido de un debate apropiado o que su carácter haya sido insuficiente.



57. Antes bien, este órgano de control de la Constitución advierte que dicha ley fue discutida en diversas instancias del procedimiento parlamentario y que, en todo caso, se respetaron las exigencias básicas que la Constitución y el Reglamento del Congreso han previsto a este respecto.
58. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

59. A continuación, este Tribunal se pronunciará sobre el cuestionamiento de determinadas disposiciones de la Ley 31188, según lo precisado *supra*.
60. Para tal efecto, resulta pertinente tener en consideración, de forma previa, los antecedentes que este Tribunal desarrollara en su jurisprudencia sobre la negociación colectiva de los trabajadores del Estado, su naturaleza jurídica como derecho fundamental de configuración legal, así como las obligaciones del Estado peruano, según la Constitución y el bloque de constitucionalidad, con miras a su plena efectividad.

3.1. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE ESTE TRIBUNAL

61. En primer lugar, conviene recordar que con fecha 18 de setiembre de 2015 fue publicada en el diario oficial *El Peruano* la Sentencia 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC.
62. En dicha causa, este Tribunal se pronunció respecto de las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley 29951, *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013*.
63. En concreto, este órgano de control de la Constitución, luego de determinar que nuestro ordenamiento jurídico no contaba con un desarrollo legal que, de forma integral, regulara adecuadamente la negociación colectiva en el sector público, declaró la existencia de una situación de hecho inconstitucional derivada de la inacción legislativa (Sentencia 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC, fundamento 69).
64. En la parte resolutive de dicha sentencia se estableció:
 1. Declarar INCONSTITUCIONAL la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenida en las disposiciones impugnadas; en consecuencia, FUNDADAS EN PARTE, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013; por tanto, se declara:



- a) INCONSTITUCIONALES las expresiones “[...] beneficios de toda índole [...]” y “[...] mecanismo [...]”, en la medida en que no se puede prohibir de o absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva a Administración Pública que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos; y,
- b) INCONSTITUCIONAL, por conexión, y por reflejar una situación de hecho inconstitucional, la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales contenida en los artículos 6 de la Ley 30114, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y 6 de la Ley 30182, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.

2. EXHORTAR al Congreso de la República a que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva acotada, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta *lavacatiosententiae* del punto resolutivo N° 1 de esta sentencia.

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

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

- 65. Así, en el punto resolutivo 2 de dicha sentencia, se dispuso una *vacatiosententiae* por el plazo de un año, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017.
- 66. Posteriormente, en el fundamento 5 del Auto 4 de aclaración de fecha 11 de abril de 2016, recaído en tales expedientes, este Tribunal enfatizó que si vencía el plazo de la exhortación sin que el legislador haya regulado el aspecto omitido que dio lugar al pronunciamiento, entonces los efectos de la sentencia se harían efectivos a partir de ese momento.
- 67. Luego, en la Sentencia 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC, de 26 de abril de 2016, este Tribunal se pronunció sobre las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley 30057, *Ley del Servicio Civil*.
- 68. En dicho proceso, se declaró inconstitucionales determinados extremos de aquella ley y de su reglamento, por vulnerar el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos.
- 69. En la mencionada sentencia, se insistió nuevamente en la ausencia, hasta aquel entonces, de una regulación integral de la negociación colectiva en el sector público. Así, se expuso que hasta aquel momento no existía:



[...] una legislación que regule de manera integral todos los aspectos vinculados con la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública (...). Así pues, se advierte que el Congreso hasta hoy no ha cumplido con su obligación de desarrollar de modo integral la negociación colectiva en la administración pública y el desarrollo legal que existe al día de hoy es incompleta e insuficiente (fundamento 173).

70. De acuerdo con lo indicado en el citado pronunciamiento, aquel silencio del legislador no solo constituía “una violación por omisión de la Constitución”, sino que también implicaba “un incumplimiento de las obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se sometió con la ratificación de los Convenios de la OIT 98 y 151” (fundamento 174).
71. Por tal razón, este Tribunal añadió que, ante dicha omisión legislativa, que correspondía suplir al Congreso, debía emitirse una sentencia exhortativa, a fin de “cubrir la ausencia (total o parcial) de legislación dentro de un tiempo determinado” (fundamento 175).
72. En aquella ocasión este Tribunal hizo explícita, nuevamente, la necesidad de establecer una *vacatiosententiae*, que regiría desde la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, y que no podría exceder un año (fundamento 176).
73. Esto último se vio reflejado en el punto 4 de la parte resolutive de dicha sentencia, donde se estableció lo siguiente:

[...]
4. REITERAR la exhortación al Congreso de la República en la sentencia de inconstitucionalidad de fecha 3 de setiembre de 2015 (Expedientes 0003-2013-PI/TC; 0004-2013-PI/TC; 0023-2013-PI/TC-acumulados) para que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 157 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017 y por el plazo que no podrá exceder de un año, lapso dentro del cual se decreta la *vacatiosententiae* del punto resolutive 1.b al 1.i y el punto resolutive 2 de esta sentencia.

74. Posteriormente, el Poder Ejecutivo, durante el período en que el Congreso de la República elegido para el período parlamentario 2016-2021 fue disuelto, expidió el Decreto de Urgencia 014-2020, *Decreto de Urgencia que regula las disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público*, publicado en el diario oficial *El Peruano* 23 de enero de 2020.
75. La constitucionalidad de dicha norma fue impugnada ante este Tribunal, lo que fue tramitado en los Expedientes 00003-2020-PI/TC y 00004-2020-PI/TC.
76. En el primer caso, relativo al Expediente 00003-2020-PI/TC, en el que se cuestionó la constitucionalidad por la forma de dicho decreto y, por el fondo, de



sus artículos 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 6, 6.4, 7.2.3, de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias, se desestimó la demanda por cuanto no se logró la cantidad de votos necesarios para declararla fundada, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

77. De hecho, antes de la emisión de la sentencia bajo comentario, se había publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 23 de enero de 2021, la Ley 31114, que derogó el Decreto de Urgencia 014-2020, sometido a control.
78. A su vez, en el segundo caso, correspondiente al Expediente 00004-2020-PI/TC, el Pleno del Tribunal declaró improcedente la demanda, no solo por la derogatoria antes mencionada, sino también porque en el decurso del proceso, el Congreso de la República había expedido la ley impugnada en la presente causa.
79. Así pues, en dicha ocasión este Tribunal consideró que carecía de objeto emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia planteada.
80. Reseñado lo anterior, corresponde a continuación desarrollar algunas consideraciones jurídicoconstitucionales sobre la naturaleza jurídica del derecho fundamental a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, así como sobre el marco jurídico de las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado peruano relacionadas con su pleno ejercicio.

3.2. EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE CONFIGURACIÓN LEGAL

81. El derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de configuración legal, mediante el cual se reconoce un conjunto de facultades a las organizaciones de trabajadores y a los empleadores, para regular de forma conjunta y con la mayor libertad posible sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo, a fin de mejorar, reglamentar o fijar las condiciones de trabajo y empleo (Sentencia 00003-2013-AI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (acumulados), fundamento 53, en la Sentencia 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC (acumulados), fundamento 147, y en la sentencia correspondiente al Expediente 00003-2020-PI/TC).
82. En ese sentido, tratándose de un derecho de configuración legal, el desarrollo de su contenido, alcances y límites corresponde al legislador. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 01417-2005-AA/TC al señalar que:

[...] existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Carta Fundamental (...) o en razón de su propia naturaleza (vg. los derechos sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales (fundamento 11).



83. Así pues, en la sentencia antes citada, el Tribunal precisó que los derechos de configuración legal requieren de la asistencia de la ley, de modo que la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental (Sentencia 01417-2005-AA/TC, fundamento 12).
84. Por lo expuesto, este Tribunal entiende que cuando se trata de estos derechos fundamentales de configuración legal, es el legislador el llamado a desarrollarlos, pero con el límite del pleno respeto de las exigencias dimanantes de los principios, reglas y valores constitucionales, en su conjunto.
85. Por ello, el desarrollo legislativo del derecho fundamental a la negociación colectiva en el ámbito público, en modo alguno puede menoscabar o anular la autonomía con la que cuentan las organizaciones de trabajadores y empleadores para negociar con la mayor libertad posible las condiciones de trabajo (Sentencia 000003-2013-AI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (acumulados), fundamento 56).
86. Antes bien, toda regulación en materia de negociación colectiva en el sector público deberá resultar conforme con la Constitución y plenamente respetuosa de los convenios, principios y recomendaciones de la OIT, así como de las demás obligaciones asumidas por el Estado peruano.

3.3. SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

87. En atención a lo indicado *supra*, este Tribunal advierte que el Estado debe cumplir un conjunto de obligaciones respecto al ejercicio del derecho fundamental de negociación colectiva, que constituye el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral, como ya se señalara en anteriores ocasiones.
88. Tales obligaciones han sido establecidas en la Constitución, en los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado el Estado peruano y, en general, en diversas normas que integran el bloque de constitucionalidad.
89. Entre ellas, se encuentran las obligaciones de fomento y promoción de las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, así como la realización de diversas actuaciones que aseguren la efectividad de este derecho.
90. Así las cosas, la obra del legislador al regular las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en el sector público debe sujetarse al cumplimiento de tales obligaciones.



91. En efecto, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, el derecho a la negociación colectiva debe ser interpretado a la luz de los tratados sobre derechos humanos que el Perú haya ratificado, entre los cuales se encuentran los convenios de la OIT antes mencionados, mediante los cuales se regulan las relaciones de los trabajadores en la Administración Pública.
92. Como se ha expuesto previamente, en relación con las obligaciones de los Estados respecto a la protección del mencionado derecho, resulta relevante tomar en cuenta lo establecido en los Convenios 98 y 151 de la OIT, ratificados por el Perú, los cuales reconocen el derecho a la negociación colectiva.
93. En este sentido, el aludido artículo 4 del Convenio 98 subraya que es un deber de los Estados miembros adoptar:

medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo⁶.
94. A su vez, según el referido artículo 7 de del Convenio 151 de la OIT, los Estados miembros deben adoptar:

las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones⁷.
95. De los citados documentos internacionales se desprende la obligación estatal de garantizar y promover el pleno desarrollo del derecho a la sindicación y a la negociación colectiva. De igual manera, estos documentos internacionales también contemplan la prohibición de que los Estados realicen conductas que limiten el ejercicio del derecho a negociar respecto de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores.
96. En consecuencia, es evidente que el derecho a la negociación colectiva implica no sólo una obligación de respeto por parte de los Estados, sino también un deber de garantía. Es decir que, observando las condiciones nacionales, los Estados deben emplear los recursos necesarios para garantizar y promover la negociación colectiva como mecanismo para resolver desacuerdos en las condiciones laborales.

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Convenio 98.

⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Convenio 151.



97. A este respecto, corresponde destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido la Opinión Consultiva 27/21 de fecha 5 de mayo de 2021, “Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”⁸.
98. En la mencionada decisión, la Corte establece que el derecho a la negociación colectiva es parte esencial de la libertad sindical y comprende como elementos mínimos:
- a. “El principio de no discriminación del trabajador o trabajadora en ejercicio de la actividad sindical, pues la garantía de igualdad es un elemento previo para una negociación entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras;
 - b. La no injerencia directa o indirecta de los empleadores en los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en las etapas de constitución, funcionamiento y administración, pues puede producir desbalances en la negociación que atentan en contra del objetivo de los trabajadores y las trabajadoras de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante negociaciones colectivas y por otros medios lícitos; y
 - c. El estímulo progresivo a procesos de negociación voluntaria entre empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, que permitan mejorar, a través de contratos colectivos, las condiciones del empleo” (fundamento 94).
99. Ahora bien, según la Corte IDH, el derecho a la negociación colectiva está relacionado con los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias; en tal sentido, junto a otros derechos, constituye “un medio de nivelar la relación desigual entre trabajadores y empleadores, ayudando así a los primeros a remediar los abusos y acceder a salarios justos, condiciones de trabajo seguras y una voz colectiva” (fundamento 124).
100. Respecto de lo anterior, la Corte destaca que diversos instrumentos internacionales sobre la materia emplean una concepción amplia del trabajo. De esta manera, establece que los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias pueden ser considerados una “posibilidad para la realización de la vocación de las personas y de asegurarse un nivel de vida en lo individual y lo familiar” (fundamento 125).
101. Lo expresado en el fundamento anterior de la opinión consultiva tiene sustento, según la Corte, en los incisos 1 y 3 del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establecen, respectivamente, que “[t]oda persona

⁸Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 27/21. “Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”. 5 de mayo de 2021.



tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo” y que “[t]oda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

102. Según lo desarrollado en el fundamento previamente citado, la concepción amplia de trabajo también encuentra sustento en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Así pues, esta Declaración señala en su artículo XIV que “Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”. Tal disposición añade, asimismo, que “Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia”.
103. Esto resulta relevante, como explicita la corte en dicha Opinión Consultiva, para definir el alcance de lo establecido en el artículo 26 de la CADH, según el cual: “la Declaración Americana, constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”.
104. De igual manera, debe considerarse lo previsto en el inciso b) del artículo 45 de la Carta de la OEA, según el cual el trabajo es:

“[...] un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”.

105. Bajo tales consideraciones, la Corte Interamericana ha entendido que “la intervención del Estado para limitar la negociación colectiva viola el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa” (fundamento 91).
106. Este Tribunal Constitucional advierte, además, que la Corte ha precisado que:

[...] los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo [...] (fundamento 91).
107. Asimismo, corresponde destacar que la Corte ha hecho énfasis en que “los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo” y que, por consiguiente, la negociación colectiva debe ser priorizada para la resolución de



conflictos respecto a las condiciones de empleo de los trabajadores del sector público, particularmente, en lo referente al salario (fundamento 93).

108. En esa lógica, la propia Corte ha precisado que los eventuales límites y restricciones admisibles a este derecho, que provengan de la ley, sean propios de una sociedad democrática y satisfagan el criterio de necesidad, deben interpretarse *restrictivamente* y de acuerdo con el principio *pro persona*, sin vaciarlo de contenido o “reducirlo de forma tal que carezca de valor práctico” (fundamento 114).
109. En ese entendido, la Corte Interamericana sostuvo que la negociación colectiva, junto a la libertad sindical y el derecho a la huelga, son derechos de exigibilidad inmediata, sin perjuicio de que su alcance pueda ser ampliado, hacia estándares superiores, mediante un desarrollo progresivo (fundamento 118).
110. En suma, con base en las consideraciones previamente desarrolladas por la Corte IDH, este Tribunal considera que la negociación colectiva es un mecanismo fundamental e idóneo para garantizar los derechos al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en concordancia con lo establecido en el artículo 26 de la Convención y en los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador.

3.4. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO-DERECHO DE IGUALDAD Y DE LA UNIDAD E INDIVISIBILIDAD DEL ESTADO PERUANO

111. Los demandantes cuestionan, en primer lugar, que el segundo párrafo del artículo 2 de la ley impugnada haya excluido de su ámbito normativo a los trabajadores de las empresas del Estado.
112. La Constitución reconoce el principio-derecho igualdad en el artículo 2, inciso 2, en tanto “Toda persona tiene derecho: [...] A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.
113. Como este Tribunal ha afirmado, la igualdad consagrada en la Constitución detenta la doble condición de principio y derecho fundamental.
114. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica)



o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes.

115. En ese sentido, la igualdad es un principio-derecho que instala a las personas, situadas en condición sustancialmente similar, en un plano de equivalencia, lo que involucra una conformidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a una persona o grupo de personas de los derechos, ventajas u otras circunstancias que se conceden a sus pares similares.
116. Esta afirmación de la homologación que el derecho estatal se limita reconocer y garantizar, implica pues lo siguiente: a) La abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas.
117. De ahí que el principio-derecho de igualdad proscriba la posibilidad de que el legislador otorgue diferente tratamiento a dos situaciones sustancialmente parecidas, sin base objetiva y razonable que justifique su decisión.
118. En el presente caso, el segundo párrafo del artículo 2 de la ley cuestionada señala

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a las negociaciones colectivas llevadas a cabo entre organizaciones sindicales de trabajadores estatales de entidades públicas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía y las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades implican el ejercicio de potestades administrativas.

Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento.

La Ley no es aplicable a los trabajadores públicos que, en virtud de lo señalado en los artículos 42 y 153 de la Constitución Política del Perú, se encuentran excluidos de los derechos de sindicalización y huelga (resaltado agregado).

119. Esto es, la ley objeto de control es aplicable a las negociaciones colectivas de las organizaciones sindicales del sector público, pero no sería aplicable para aquellas negociaciones colectivas que se inicien en las empresas del Estado y tampoco, en virtud de los artículos 42 y 153 de la Constitución, para los funcionarios del Estado con poder de decisión y de confianza o de dirección, así como para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional, los jueces y fiscales.



120. La denuncia en concreto de la parte demandante está referida acerca de si las negociaciones colectivas de las empresas del sector estatal deben ser excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 31188.
121. Al respecto, corresponde tener presente que de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 40 de la Constitución Política de 1993:
- [...]
No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.
122. En la Sentencia 00025-2005-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha señalado, en el fundamento 52, que “el 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 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”.
123. Sin embargo, este Tribunal entiende que la intención de la ley, concerniente a ordenar la negociación colectiva en el sector público, no es atender *per se* el criterio de la función pública en el Estado, sino que pretende preservar la viabilidad y el orden en la programación y el gasto público, en la medida que el financiamiento de las condiciones y mejoras laborales de los trabajadores del Estado tienen una incidencia directa en los límites presupuestales y en la gestión económica del país.
124. Por eso, no parece razonable la aludida exclusión legal de las empresas estatales, ya que en la conducción de estas también se administran recursos del Estado y su gestión también tiene una incidencia en el presupuesto público. No se aprecia que el tratamiento de la negociación colectiva de los trabajadores de las empresas del Estado sea sustancialmente diferente respecto de la negociación colectiva de los trabajadores de los demás organismos y entidades públicas.
125. Las empresas del Estado no son idénticas a las empresas privadas. Las empresas del Estado persiguen intereses públicos, pues, según el artículo 60 de la Constitución, “Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”; y, además, reciben recursos del Estado y están sujetos a los diferentes controles y regulaciones de los sistemas administrativos del Estado.



126. El Decreto Legislativo 1031, Decreto legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, señala en su artículo 3 que

Las Empresas del Estado se rigen por las **normas de la Actividad Empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos del Estado, en cuanto sean aplicables**, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil (negritas agregadas).

127. En efecto, las empresas del Estado se rigen por los sistemas administrativos del Estado en cuanto le sean aplicables. Estos sistemas administrativos, según el artículo 46 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, “tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”.

128. Así, las empresas del Estado sean de accionariado único, con accionariado privado o con potestades públicas, son consideradas para estos efectos parte del sector público en tanto reciben y administran recursos estatales. Así lo tiene entendido el sistema nacional del presupuesto público como uno de los sistemas administrativos del Estado.

129. El Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece que las empresas del Estado conforman el sector público. El artículo 3 señala que

3.1. El Decreto Legislativo es de aplicación a las siguientes Entidades del Sector Público:

[...]

8. **Las empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y sus empresas** y el Seguro Social de Salud (EsSALUD), en este último caso solo y exclusivamente cuando así lo señale expresamente el Decreto Legislativo. (negritas agregadas)

130. Y, más específicamente, el artículo 6 del mismo decreto legislativo establece que las empresas del Estado deben ser consideradas como “entidades públicas”. Dicho artículo dispone expresamente que

6.1 Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad, única y exclusivamente para efectos del presente Decreto Legislativo, todo organismo o entidad con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos y empresas, creados o por crearse; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos a los que hace referencia el inciso 2 del párrafo 3.1 del artículo 3.



131. Por ello, es que, incluso, en tanto que se considera a las empresas del Estado como entidades del sector público, es que, por ejemplo, para el año 2020, mediante el Decreto Supremo 403-2019-EF, se aprobó medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos de personal para las empresas y entidades bajo el ámbito del Fonafe.
132. Asimismo, la empresas del Estado se encuentran además en el ámbito normativo de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 3, inciso f; sistema de control gubernamental precisamente que se encarga, según el artículo 1 de dicha ley orgánica, de “prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación”
133. Con ello, para este Tribunal Constitucional las empresas del Estado, para fines de gestión y uso eficiente de los recursos estatales, son parte del sector público y tienen un tratamiento equivalente con la demás entidades y organismos del Estado, ya que se busca que el Estado tenga una administración metódica y viable del presupuesto nacional con el propósito de garantizar, con responsabilidad fiscal, la sostenibilidad de las políticas públicas a favor de la población.
134. Precisamente el aseguramiento de ese orden en la gestión de los recursos del Estado fue uno de los motivos que llevó a este Tribunal a advertir la necesidad de brindar una cobertura legal a la negociación colectiva en el sector público. En la Sentencia 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC, este Tribunal señaló que
 67. [...] en el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos han de tenerse presentes las exigencias que demandan los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario, en particular, los principios de equilibrio y legalidad presupuestal. Por ello, cualquiera que fuese el modelo por el que opte el legislador, la aprobación final del incremento de remuneraciones ha de contemplar la aprobación parlamentaria. En concreto es necesario que el resultado de la negociación colectiva no genere un exceso de gastos que conlleven un desbalance en el presupuesto general de la república. Ahora bien, aunque el modelo de Estado social debe procurar el goce pleno de los derechos de las personas, entre ellos el de una remuneración adecuada, ello no significa que el Estado tenga que asumir una deuda pública desproporcionada en aras de atender estas necesidades legítimas de los empleados públicos, pero que deben ponderarse con otros fines igualmente relevantes. Si bien el endeudamiento público es una forma de financiamiento para el Estado, ello no implica que se pueda llevar a



cabo sin ningún límite, aun cuando las demandas sociales exijan que el Estado tenga la obligación de obtener recursos para cubrirlas.

135. De igual modo, se enfatizó ello en la Sentencia 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC, precisandoque

161. En vista que el elemento presupuestario cumple la función constitucional específica de consignar o incluir ingresos y gastos debidamente balanceados o equilibrados para la ejecución de un ejercicio presupuestal determinado, las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos estatales, y, fundamentalmente, en las medidas que signifiquen un costo económico para el Estado, como es el caso de algunos aspectos de las condiciones de trabajo o de empleo, los cuales se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación.
[...]

182. Ahora bien, debido a que la negociación colectiva en el sector público en materia remunerativa se lleva a cabo en el contexto en el que el Estado financia los gastos de la Administración Pública, principalmente a través del pago de impuestos de sus ciudadanos, aquél tiene la obligación de velar por el interés general, de modo tal que los salarios de los trabajadores públicos tengan sustento económico, y que tales recursos estén condicionados por el presupuesto anual. En ese sentido, y para que la negociación colectiva sea plenamente compatible con el principio de equilibrio presupuestario, esta debe ser celebrada o decidida con la suficiente anticipación a la formulación o elaboración del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública

136. En consecuencia, la exclusión de las empresas del Estado del ámbito de regulación de la negociación colectiva en el sector público, que ha realizado el segundo párrafo del artículo 2 de la ley cuestionada, no tiene una base razonable de diferenciación tal como lo exige el principio-derecho de igualdad, en la medida que los acuerdos producto de las negociaciones colectivas en el ámbito de la actividad empresarial del Estado, al igual que en las demás entidades del Estado, tiene una incidencia en la gestión de los recursos públicos.

137. Esta exclusión legal perjudica pues irrazonablemente a los trabajadores de las empresas del Estado y a sus organizaciones sindicales, ya que les impediría tener habilitado los mecanismos especiales de la negociación colectiva en el sector público de la Ley 31188, a pesar de que las empresas del Estado son parte del sector público para efectos de la administración y gasto de los recursos estatales, desfavoreciendo sus posibilidades de mejorar sus condiciones laborales en igualdad de condiciones que con los demás sectores del Estado.

138. Por esa razón, debe declararse inconstitucional este segundo párrafo del artículo 2 de la ley cuestionada e interpretarse dicho artículo en un sentido inclusivo,



incorporando a las negociaciones colectivas de las empresas del Estado en el ámbito de aplicación del Ley 31188.

139. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser declarado fundado, por haberse vulnerado el principio-derecho de igualdad.
140. Por otro lado, los demandantes alegan que la disposición sometida a controlafecta la unidad e indivisibilidad del Estado peruano. Sin embargo, este Tribunal advierte en qué sentido lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188 menoscaba tales principios del Estado.
141. Por consiguiente, corresponde declarar infundada la demanda en el referido extremo.

3.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN

142. En la presente causa, la parte demandante también refiere que la ley impugnada contraviene el principio de separación de poderes, en su dimensión de colaboración, contemplado en el artículo 43 de la Norma Fundamental, y aduce que en el trámite de aprobación de la ley impugnada no se tomaron en cuenta las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo, lo que ha impedido la coordinación que ha debido existir entre ambos poderes del Estado para la expedición de normas con impacto económico y que tienen dificultades e impedimentos para su implementación.
143. Al respecto, este Tribunal estima pertinente precisar que, en nuestro diseño constitucional, el Congreso de la República goza de autonomía para cumplir con la función legislativa establecida en la Constitución. En ejercicio de esta atribución, el Poder Legislativo puede regular y expedir normas con rango de ley sobre una amplia diversidad de materias, con los límites que la propia Constitución dispone.
144. La atribución constitucional de aprobar leyes implica un nivel de deliberación y confrontación entre propuestas legislativas y/o posiciones que puede asumir el legislador democrático. Ahora bien, en el desarrollo de dicho proceso de debate parlamentario, el Congreso no se encuentra obligado a coincidir con las observaciones que realiza el Poder Ejecutivo a las autógrafas de ley.
145. Un razonamiento contrario implicaría desconocer las facultades legislativas asignadas por la Constitución al Congreso de la República.
146. Asimismo, este Tribunal no pierde de vista que la expedición de normas por el Congreso de la República, y en general, la emisión de cualquier disposición normativa por los sujetos constitucionales que gozan de dichas facultades tiene, en mayor o menor medida, algún impacto económico, en el sentido más amplio del



término. Pero no por ello se podría caer en el error de considerar que todas ellas versarán sobre materias que solo competen al ámbito presupuestario.

147. En efecto, como ha sostenido este Tribunal, “pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico” (Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 59).
148. Al respecto, este órgano de control de la Constitución entiende que no puede confundirse la regulación que, en general, es susceptible de generar algún impacto en la vida económica del país, con aquella que, en puridad, debe sujetarse a los principios constitucionales presupuestarios, cuyo ámbito y materias han sido delimitados por la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal.
149. En consecuencia, el hecho de que la aprobación por insistencia de la autógrafa de la ley impugnada por parte del Congreso no haya considerado los argumentos que se formularon en la observación efectuada por el presidente de la República no vulnera, en principio, el principio de separación de poderes que estructura el Estado peruano, organizado según el artículo 43 de la Norma Fundamental.
150. En todo caso, la obligación de cooperación entre los órganos constitucionales, con base en la separación de sus correspondientes funciones, no significa, en ningún caso, que el Poder Legislativo esté obligado o constreñido a convalidar las observaciones que el presidente de la República realiza a sus propuestas legislativas y, que, de no hacerlo así, esté incurriendo en una afectación del principio de separación de poderes, en su manifestación de cooperación.
151. Comprender así dicho mandato comportaría vaciar de contenido la libre configuración de la ley que asiste al legislador democrático, sustentada específicamente en el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución.
152. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

3.6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 77, 78, 79 Y DEL ARTÍCULO 118.17 DE LA CONSTITUCIÓN

153. Este Tribunal aprecia que los cuestionamientos a los artículos 4, 6, 13.1 literal “d” y 18.6 de la ley impugnada, coinciden en lo fundamental, en resaltar que contravienen los artículos 77 y 78 de la Constitución.
154. Este Tribunal aprecia que tales objeciones se relacionan con aquellas realizadas, en general, a ley sometida a control, en el entendido de que esta vulneraría lo establecido en los artículos 79 y 118.17 de la Constitución.
155. Por ello, este Tribunal aprecia que el problema constitucionalmente relevante consiste en determinar si tales artículos, y en general, la ley impugnada, afectan



las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la hacienda pública (artículo 118.17 de la Constitución), y, en concreto, las atribuciones que este ejerce en el ámbito presupuestario, relacionadas con principios como el de exactitud presupuestal (artículo 77), de equilibrio y estabilidad presupuestaria (artículo 78) y la prohibición que recae en el legislador en materia de iniciativa de gasto público (artículo 79).

156. En primer término, los artículos 77 y 78 de la Norma Fundamental han establecido lo siguiente:

Artículo 77.-

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización (...)

Artículo 78:

[...]

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado [...].

157. Como puede apreciarse, tales artículos son especialmente relevantes en el ámbito de la Constitución presupuestaria.
158. Tales principios, en lo esencial, tienen como finalidad asegurar una adecuada correspondencia entre los ingresos fiscales y las habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de modo que se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal, como se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal.
159. Así pues, la observancia de los principios presupuestales de exactitud, equilibrio y estabilidad presupuestaria son exigibles, en primer orden, a la Ley de Presupuesto y/o a las normas que habiliten o imputen la ejecución de un determinado gasto público al presupuesto anual vigente.
160. Sin embargo, lo establecido en las disposiciones de la ley impugnada, objeto de control en el presente caso, se refiere al derecho a la negociación colectiva en el sector público y, en concreto, a determinados aspectos relacionados con sus condiciones de ejercicio, como las materias comprendidas en la negociación, su articulación, el procedimiento correspondiente y los alcances del arbitraje laboral en este ámbito.
161. Por lo tanto, tales aspectos no son temas estrictamente presupuestales o que se encuentren relacionados directamente con la materia presupuestal.



162. Así las cosas, este Tribunal aprecia que no son oponibles a tales disposiciones impugnadas las exigencias dimanantes de los principios constitucionales presupuestarios por cuanto no abordan materias estrictamente presupuestales.
163. De hecho, como ya se ha recordado *supra*, este Tribunal, en la Sentencia 00003-2013 y acumulados, declaró inconstitucionales determinadas disposiciones de las leyes de Presupuesto Público de los años 2012 y 2013, relacionadas con la negociación colectiva en el sector público, precisamente por ser ajenas a la materia presupuestaria.
164. Siendo ello así, este Tribunal debe desestimar la demanda en el referido extremo.
165. Corresponde ahora analizar la constitucionalidad de la ley impugnada a la luz de lo establecido en el artículo 79 de la Norma Fundamental.
166. A este respecto, el primer párrafo de dicha norma establece que “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
167. Así pues, se trata de un mandato que tiene como destinatario a los legisladores, en virtud del cual las iniciativas legislativas que aquellos presenten y luego se aprueben como leyes, no pueden:
 - i. Crear gastos públicos, y
 - ii. Aumentar gastos públicos.
168. La excepción prevista en esta disposición se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.
169. Ahora bien, de la Constitución no fluye explícitamente en qué consiste un gasto público; en cambio, sí se desprende del texto constitucional un marco delimitador que expresa su naturaleza presupuestaria. Ello se ve reflejado también en la ubicación que se ha conferido a dicho mandato en el texto constitucional, al encontrarse junto a diversos artículos constitucionales relacionados con el presupuesto público.
170. En atención a ello, corresponde determinar cuál es la interpretación constitucionalmente razonable de dicha disposición constitucional. Para tal efecto, es indispensable partir de una lectura unitaria y armónica del texto constitucional, considerando lo dispuesto en normas pertinentes sobre el particular.
171. Así pues, es preciso remitirse a la norma legal que concretiza los mandatos constitucionales en materia presupuestaria. Para el caso, el artículo 20 del Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público”, norma especial en materia presupuestaria, ha definido al gasto público



como la *erogación* que realizan las entidades públicas, con cargo a los créditos presupuestarios, que son aprobados para atender la prestación de servicios públicos, así como las acciones a cargo de las entidades del Estado, en el ámbito de sus competencias, para el logro de sus prioridades y fines institucionales.

172. Tanto en su origen etimológico (del latín *erogāre*) como en su definición comúnmente aceptada⁹, la erogación consiste en la distribución o reparto de bienes; y, en cuanto a su uso más difundido, una erogación se refiere al *desembolso de una suma de dinero*.
173. Incluso, desde la perspectiva económica, se ha identificado que los gastos públicos reflejan estimaciones o aproximaciones. En efecto, en los hechos una exención fiscal constituye un gasto público; sin embargo, no suele constar como tal en el presupuesto del sector público¹⁰.
174. Así las cosas, el presupuesto público, de duración *anual*, constituye la materialización de la administración económica y financiera del Estado que, debe regirse por determinados principios, especialmente por aquellos establecidos expresamente en la Constitución, tales como la asignación equitativa de los recursos públicos, su programación y ejecución orientadas eficientemente hacia la atención de los fines prioritarios del Estado, y también las necesidades sociales de los ciudadanos o la descentralización, entre otros.
175. El constituyente de 1993 ha previsto que el proyecto de ley de presupuesto, a cargo del Poder Ejecutivo, sea enviado al Congreso de la República, órgano constituido que tiene la atribución constitucional de aprobarlo, dentro del plazo previsto, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 y en el artículo 102, inciso 4 de la Constitución.
176. En ese entendido, la Constitución ha establecido que le corresponde al Congreso de la República aprobar anualmente la ley de presupuesto y sus modificaciones; y ha dispuesto también que las iniciativas legislativas que presentan los congresistas no pueden crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo respectivo a su propio presupuesto.
177. En otras palabras, lo que está prohibido al legislador es generar gastos públicos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente; pero dicho mandato no se aplica respecto a su propio presupuesto institucional.
178. En suma, el objeto de dicha disposición es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

⁹ Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua, actualizado en 2020.

¹⁰ STIGLITZ, Joseph (1997). *La economía del sector público*. 2 edición, p. 41.



179. De este modo, dicha prohibición no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización.
180. En consecuencia, este Tribunal aprecia que cabe distinguir entre el *gasto público*, por un lado, y las *obligaciones del Estado*, por el otro, así como también entre sus correspondientes fuentes jurídicas, como se explicará a continuación.
181. Este Tribunal entiende que el gasto público concebido como la erogación dispuesta en la ley de presupuesto anual, elaborada a iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobada por el Congreso, se diferencia conceptualmente de una obligación del Estado.
182. En efecto, sería a todas luces irrazonable considerar que el artículo 79 impide que el legislador plasme en su labor legislativa la necesaria realización de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos sociales, por mandato de la propia Constitución o de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha asumido, provenientes del PIDESC, de la CADH o del Protocolo de San Salvador, entre otros.
183. En un Estado constitucional de derecho rige el principio democrático de libre iniciativa legislativa, salvo las excepciones previstas en el propio texto constitucional, como es el caso de la disposición bajo análisis del artículo 79, que, como toda excepción, debe ser interpretada restrictivamente.
184. Y es que, entre las consecuencias del principio democrático, se encuentra aquella por la que se considera al legislador:
- [...] como único poder constituido capaz de “realizar” normativamente la Constitución, es decir, con atribuciones para completar mediante normas jurídicas las partes que el constituyente dejó inacabadas, para rellenar, mediante la ley, las lagunas que en la Constitución existan, para optar, en suma, de acuerdo con las ideas que en cada momento obtengan el apoyo mayoritario del pueblo, por las políticas legislativas que el constituyente dejó perfectamente abiertas (apertura sin la cual el pluralismo carecería de sentido)¹¹.
185. A ello debe añadirse la reconfiguración de la labor del legislador, que, bajo este nuevo paradigma, orienta su actuación, entre otros, según el principio de desarrollo progresivo de los derechos fundamentales, como una realización o concretización normativa de la labor inacabada del constituyente.

¹¹ Aragón Reyes, Manuel (1990). *Constitución y democracia*. Madrid, Tecnos, p. 120.



- 186. Ahora bien, además del respeto, protección, satisfacción y promoción de los derechos fundamentales, el Estado tiene diversas obligaciones que válidamente puede asumir, según la fuente jurídica de la que estas emanan. Por ello, como ya ha precisado este Tribunal, en coincidencia con su par español, entre las fuentes jurídicas de *las obligaciones del Estado* se encuentran la propia ley, un acuerdo o tratado internacional, un acto administrativo, una sentencia judicial, un contrato, negocios jurídicos, entre otros.
- 187. En cambio, como bien ha precisado el Tribunal Constitucional español, “los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales *no son fuente alguna de obligaciones*; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones” (STC 63/1986, fundamento 5).
- 188. Así, las *fuentes* de las obligaciones del Estado se hallan fuera de las previsiones, consignaciones presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la ley del presupuesto anual. Siendo ello así, se trata de dos aspectos que, aun cuando aparezcan relacionados, no pueden ser confundidos.
- 189. En síntesis, lo previamente analizado puede ser esquematizado de la siguiente forma:

	Gasto público	Obligación del Estado
Definición	Erogación presupuestaria anual	Relación jurídica cuyo objeto es exigible al Estado
Fuente jurídica	Ley de presupuesto público	Constitución, ley, tratados internacionales, acto administrativo, contrato, entre otros negocios jurídicos, etc.

- 190. Por ello, resulta indispensable distinguir entre leyes que generen obligaciones para el Estado y leyes que expresamente irroguen gasto público, que, como tales, pretendan ser imputables a la ley de presupuesto anual.
- 191. En cuanto a las primeras, existen diversas leyes que generan obligaciones para el Estado. Por ejemplo, en el ámbito de los derechos fundamentales, estas leyes no solo se expiden con ocasión del desarrollo de los derechos sociales, como es el caso de los derechos laborales, sino también de los clásicamente denominados como derechos civiles y políticos.
- 192. En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto,



de los artículos 77, 78, 79 y 118.17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público (no una obligación del Estado) sin que se considere previamente en la ley de presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido para el correspondiente año fiscal, que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro entonces que la finalidad constitucional subyacente es la *no afectación de dicho balance general establecido para cada año fiscal*.

193. Por ello, en tanto una ley, incluso a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la ley de presupuesto anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no contravendrá lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.
194. En ese supuesto, si la ley, en realidad, amplía el reconocimiento de derechos y, en tal caso, comporta que el Estado asuma obligaciones, dicha actuación no incidirá negativamente en las disposiciones constitucionales antes invocadas.
195. En suma, este Tribunal entiende que la regulación en torno a las condiciones de ejercicio de un derecho fundamental, amparado por la Constitución interpretada de conformidad con los tratados y con el bloque de constitucionalidad, no puede confundirse con la habilitación de gastos públicos.
196. Asimismo, este Tribunal descarta que la obra del legislador democrático en el desarrollo de los derechos fundamentales genere, por ese solo hecho, la afectación de los principios de exactitud, equilibrio y estabilidad presupuestales, contemplados en la Constitución.
197. Con base en lo previamente indicado, este Tribunal puede concluir que los artículos 4 y 6 de la ley sometida a control no tienen carácter presupuestal. Además, este Tribunal aprecia que lo establecido en el literal “d” del artículo 13.1 de la ley cuestionada prevé que los acuerdos alcanzados con incidencia económica sean remitidos por la presidencia del Consejo de Ministros, a través de los canales correspondientes, a fin de ser incluidos en la ley de presupuesto público.
198. Sin embargo, dicha norma, en sí misma, no habilita ningún gasto público o erogación, con cargo al presupuesto público previamente aprobado, ni dispone una afectación inmediata al balance de ingresos y gastos ya establecido para cada año fiscal.
199. Antes bien, dicha disposición expresa que los acuerdos deben ser comprendidos en el presupuesto público, lo que, evidentemente, para materializarse, deberá ajustarse a las etapas de aprobación de dicho presupuesto, con base en el ejercicio de las competencias configuradas por la Constitución.



200. De igual modo, según el artículo 18.6 de la ley impugnada, la provisión cautelar dispuesta por el tribunal arbitral, a la que se hace referencia en dicha norma, deberá ser comunicada a la entidad correspondiente para su inclusión en el *proyecto* de presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.
201. Siendo ello así, tal inclusión no afectará inmediatamente al presupuesto ya vigente. En todo caso, se trata de una provisión a ser considerada en el proyecto de un futuro presupuesto público, sin alterar por tal razón al balance de ingresos y gastos previamente establecido en la ley de presupuesto público que, en cada año fiscal, se encuentre vigente.
202. Así las cosas, las disposiciones impugnadas, a criterio de este Tribunal, no habilitan de forma efectiva e inmediata la realización de *un gasto público* o erogación, con cargo al presupuesto, que afecte el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para cada año fiscal.
203. Por lo tanto, este Tribunal aprecia que las disposiciones sometidas a control tampoco vulneran lo dispuesto en los artículos 79 y 118.17 de la Constitución.
204. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el aludido extremo.

3.7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO PARA DIRIGIR LA POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO, EN RELACIÓN CON SU RECTORÍA SOBRE LAS POLÍTICAS EN EL SERVICIO CIVIL Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

205. Los demandantes alegan que la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 31188 vulnera lo dispuesto en el artículo 118.3 de la Constitución, así como su desarrollo correspondiente en la ley orgánica (LOPE), al derogar diversos instrumentos normativos relacionados con la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos.
206. En primer término, el artículo 118.3 de la Constitución ha establecido como una de las atribuciones del presidente de la República:

3. Dirigir la política general del Gobierno.

207. Tal atribución ha sido desarrollada en la LOPE. En concreto, su artículo 4 establece que:

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.



Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. [...].

208. En tanto que en el artículo 46 de dicha ley, relativo a los sistemas administrativos bajo rectoría del Poder Ejecutivo, se ha incluido a la gestión de recursos humanos.
209. Este Tribunal entiende que las competencias del Poder Ejecutivo se encuentran regladas según la Constitución y la ley. Tal es el caso de la competencia para la dirección del sistema administrativo, en torno al servicio civil y a la gestión de recursos humanos en el sector público.
210. Así pues, el ejercicio de dicha competencia debe realizarse con base en la Constitución y la propia ley orgánica de dicho poder del Estado, lo que presupone la escrupulosa observancia de los mandatos constitucionales, tanto en su parte dogmática como estructural.
211. En cuanto a lo primero, se tiene que el ejercicio de dicha competencia no puede menoscabar, contravenir u obstaculizar el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, ni tampoco restar efectividad a los principios que los inspiran y que demandan concretas actuaciones de parte de todos los poderes públicos, incluyendo al Poder Ejecutivo.
212. Tal es el caso de los derechos constitucionales laborales que, como tales, son exigibles en toda relación de trabajo, sin distinción. *Lo contrario implicaría concebir una zona exenta de control constitucional a favor del Estado, a diferencia del empleador privado, a quien se le exige legalmente el pleno respecto de los derechos laborales de sus trabajadores.*
213. En tal sentido, la Constitución ha reconocido un conjunto de derechos fundamentales en el ámbito laboral, en favor de todo trabajador, y proscribiera que el empleador, sea el Estado o los particulares, menoscaben u obstaculicen su plena efectividad.
214. De ahí que para el Tribunal, el Estado debe cumplir diversas obligaciones en relación al respeto, protección, aseguramiento y promoción del ejercicio de tales derechos.
215. Por ello, corresponde destacar que el artículo 26 de la Constitución ha consagrado, en favor de todo trabajador sin distinción -al ser la parte más débil de una relación laboral-, los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación;



2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley;
 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.
216. Lo referido previamente conduce a sostener que el ejercicio de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo, a este respecto, debe realizarse de conformidad con dichos principios.
217. Asimismo, tal ejercicio de competencias conforme a la Constitución resulta de imperativo cumplimiento, en el marco de las actuaciones de dicho poder del Estado, como lo dispone el artículo 1 de su propia Ley Orgánica, según el cual:
- Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo **están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas** (negritas añadido).
218. De hecho, cuando el propio artículo 4 de la LOPE, antes citado, se refiere a las competencias del Poder Ejecutivo y hace mención del diseño y supervisión de políticas nacionales y sectoriales, debe entenderse que ello presupone su compatibilidad con los mandatos constitucionales en general, y con el respeto de los derechos fundamentales en particular.
219. *Ergo*, ningún diseño o supervisión de políticas nacionales y sectoriales, a cargo del Poder Ejecutivo, puede contravenir la Constitución ni la ley.
220. Asimismo, la gestión de los sistemas administrativos, entre ellos, el de recursos humanos, no puede desconocer, en aplicación del principio de competencia, las atribuciones de los demás poderes y órganos constitucionales, como es el caso del legislador democrático.
221. A ello debe añadirse que los propios sistemas administrativos, por definición, y como también se ha expresado en la LOPE, se rigen por lo dispuesto en los instrumentos legales, de modo que la ley ha sido configurada como la fuente principal (después de la Constitución, claro está) para la determinación del marco de actuaciones de la Administración Pública.
222. Expresado lo anterior, este Tribunal aprecia que la disposición impugnada no contraviene u obstaculiza la rectoría del Poder Ejecutivo respecto a las políticas del servicio civil y la gestión de los recursos humanos. Tampoco afecta, en lo fundamental, el *diseño* ni la *supervisión* de políticas nacionales y sectoriales - relacionadas con actividades económicas y sociales, públicas y privadas-, a cargo de dicho Poder del Estado.



223. Además, debe tenerse presente que la finalidad de un sistema administrativo, como tal, según la ley, es regular la utilización eficaz y eficiente de recursos en las entidades de la administración pública, lo que en estricto no resulta afectado por la ley impugnada que, en realidad, no tiene como objeto dicha regulación.
224. Asimismo, no puede perderse de vista que es atribución del legislador innovar el ordenamiento jurídico, en el marco de la Constitución. En tal sentido, según los artículos 102.1 y 103 de la Norma Fundamental, el legislador puede no solo expedir nuevas normas, sino modificar las ya existentes o, incluso, derogarlas o dejarlas sin efecto.
225. La derogatoria de normas con rango legal expedidas por el Poder Ejecutivo no constituye una actuación parlamentaria que, abstractamente considerada, vulnere la Constitución, siempre que resulte conforme con el plexo de derechos y principios que emanan de esta.
226. Siendo ello así, este Tribunal no aprecia que las disposiciones impugnadas hayan contravenido el artículo 118.3 la Constitución ni las disposiciones de la LOPE, invocadas en este extremo de la demanda. Por tales consideraciones, corresponde desestimarla respecto al cuestionamiento antes analizado.

3.8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 28.2 DE LA CONSTITUCIÓN, EN RELACIÓN CON LA FUERZA VINCULANTE DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

227. Los demandantes alegan que los artículos 17.1 y 17.9 de la ley impugnada vulneran lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Constitución, en cuanto establece que “*La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado*” (énfasis añadido).
228. Atendiendo a la naturaleza de la convención colectiva, tal como ha sido reconocida en el artículo 28, numeral 2 de la Constitución, y a lo expuesto por este Tribunal en la Sentencia 00047-2004-PI/TC, fundamento 44, es posible inferir que el convenio colectivo es una fuente de derecho en nuestro ordenamiento jurídico.
229. En el presente caso, los demandantes cuestionan que la norma controlada atribuya “fuerza de ley” al convenio colectivo y al laudo arbitral.
230. Al respecto, el Tribunal observa que, efectivamente, el artículo 17.1 impugnado confiere, de forma expresa, fuerza de ley y efectos vinculantes al convenio colectivo. Además, la norma establece que dicho convenio obliga a las partes, a las personas en cuyo nombre fue celebrado y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que, con posterioridad, se incorporen dentro de su ámbito.



231. Asimismo, en la medida en que el artículo 19.1 extiende la naturaleza y efectos del convenio colectivo al laudo arbitral, se entiende que este último también goza de tales características.
232. En efecto, dicha fuerza de ley está referida al contenido de lo concertado entre las partes o de lo resuelto en un proceso arbitral vinculado con la negociación colectiva del sector público.
233. Ahora bien, resulta pertinente recordar que el constituyente histórico de 1979 estableció en el artículo 54 de dicha Norma Fundamental que “las convenciones colectivas de trabajo entre trabajadores y empleadores tiene fuerza de ley para las partes”.
234. En la Constitución Política de 1993, la referencia explícita a la fuerza de ley aparece en el artículo 94 -relativo al Reglamento del Congreso-, y en el artículo 118.19, sobre los decretos de urgencia.
235. Cabe enfatizar que la fuerza de ley dispuesta por la norma impugnada no debe confundirse con el de rango ley, reconocido a las fuentes normativas establecidas en el artículo 200.4 de la Constitución, y tampoco podría entenderse que las disposiciones sometidas a control confieren el mismo carácter normativo que es propio de una ley, con todos sus alcances y consecuencias.
236. En efecto, de lo dispuesto por las normas examinadas no se desprende que el convenio colectivo y el laudo arbitral tengan la misma naturaleza de una ley o de una norma con rango legal, con efectos generales para todo el ordenamiento jurídico. Su obligatoriedad solo alcanza a sus destinatarios específicos, conforme se establece en la Constitución y en la ley.
237. Por ello, este Tribunal entiende que la referencia a la fuerza de ley del convenio colectivo en el sector público y del laudo arbitral emitido en el ámbito de dicho procedimiento, significa que no pueden ser modificados unilateralmente, y esto, en sí mismo, no vulnera la Constitución.
238. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

3.9. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DEL ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

239. Finalmente, la parte demandante también objetael artículo 19.4 de la ley impugnada, al considerar que contraviene lo reconocido por el artículo 139.3 de la Constitución, en relación con el derecho de acceso a la justicia, como integrante de la tutela jurisdiccional efectiva.



240. Al respecto, corresponde precisar que dicho derecho ha sido reconocido en los siguientes términos:

Artículo 139:

Son principios y derechos de la función jurisdiccional

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

241. Este Tribunal, en diversas ocasiones, se ha pronunciado en torno al contenido y límites de dicho derecho. En lo que aquí interesa, en la Sentencia 00005-2006-AI/TC, se estableció que:

23. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución, implica que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o de sus intereses legítimos, ella deba ser atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Como tal, constituye un derecho, por decirlo de algún modo, “genérico” que se descompone en un conjunto de derechos específicos (...), entre otros, el derecho de acceso a la justicia y el debido proceso, siendo que jurisprudencialmente se han desarrollado en cada caso particular derechos relacionados en forma directa a estos, como los derechos al juez natural, la ejecución de las resoluciones judiciales, la independencia judicial, entre otros.

24. Asimismo, también se ha establecido que el derecho de acceso a la justicia se configura como aquel ‘derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente (...)’, siendo que ‘[s]u contenido protegido no se agota en garantizar el derecho al proceso, entendido como la facultad de excitar la actividad jurisdiccional del Estado y de gozar de determinadas garantías procesales en el transcurso de él, sino también garantiza que el proceso iniciado se desarrolle como un procedimiento de tutela idóneo para asegurar la plena satisfacción de los intereses accionados (fundamentos 23 y 24).

242. Por consiguiente, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva protege la facultad de las personas de acceder a los órganos jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias, y de promover procesos judiciales, con arreglo a la Constitución y a la ley, a fin de alcanzar una solución jurídica a las controversias en las que se encuentran en juego sus derechos e intereses legítimos.
243. Este Tribunal ha desarrollado algunas consideraciones relevantes para la discusión de este caso respecto de los límites del derecho de acceder a la justicia. Así pues, en la Sentencia 00763-2008-PA/TC se dejó establecido que cuando el ordenamiento reconoce el derecho de que todo justiciable acceda a la jurisdicción,



como manifestación de la tutela judicial efectiva, no quiere ello decir que toda pretensión formulada deba ser amparada (fundamento 8).

244. En tal sentido, los límites admisibles, *prima facie*, al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, son aquellas condiciones legales y/o requisitos debidamente establecidos, a fin de iniciar un determinado proceso sometido a la competencia del órgano jurisdiccional, con miras a resolver una situación jurídica, reclamación o conflicto de derechos.

245. Al tratarse de un derecho de configuración legal, este Tribunal ha precisado que:

[...] el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, las cuales no pueden constituir un obstáculo a tal derecho fundamental, pues ha de respetarse siempre su contenido esencial, así como tampoco, nadie que no sea el legislador puede crear impedimentos o limitaciones al derecho a la tutela judicial, cuyo ejercicio, sólo puede regularse por ley (Sentencia 02428-2005-PA/TC, fundamento 6).

246. Asimismo, este Tribunal ha resaltado que “el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por condiciones obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que tales obstáculos sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad” (Sentencia 02428-2005-PA/TC, fundamento 6).

247. Sobre el particular, los demandantes cuestionan que el artículo 19.1 de la ley impugnada haya establecido que el incumplimiento en la ejecución del laudo impida su impugnación a cargo del empleador, o que se continúe con el proceso iniciado, en caso que tal hecho resulte verificado.

248. Este Tribunal entiende que las limitaciones establecidas a este respecto tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de lo resuelto en el laudo arbitral, a fin de evitar una actuación temeraria por la parte vencida en dicho laudo, que tenga como propósito retardar, retrasar o prolongar en el tiempo su ejecución.

249. Un criterio similar ha sido considerado por este Tribunal en el precedente establecido en la Sentencia 04650-2007-PA/TC. En efecto, en el fundamento 5 de dicha sentencia, este Tribunal estableció que:

En este sentido y conforme a los apremios previstos en el Código Procesal Constitucional, el Juez que recibe el segundo amparo deberá verificar, antes de admitir a trámite la demanda, si el empleador ha dado cumplimiento a la sentencia que ordena la reposición, de modo que el segundo proceso no pueda significar en ningún caso una prolongación de la afectación de los derechos del trabajador. Si el Juez constata que al momento de presentarse



la demanda en un segundo proceso de amparo, el empleador no ha cumplido con lo ordenado en el primer amparo, la demanda será declarada improcedente, dictándose de inmediato los apremios del artículo 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.

250. Incluso, en dicho fundamento se ha establecido que, en caso la segunda demanda, luego de ser admitida, resultase infundada, corresponderá al órgano jurisdiccional competente o, a este propio Tribunal, imponer una multa por temeridad procesal al recurrente.
251. En todo caso, sin perjuicio de lo dispuesto en la norma sometida a control, la legitimidad del laudo arbitral podrá ser cuestionada, según corresponda, utilizando a los mecanismos judiciales que el ordenamiento establece a este respecto.
252. En ese entendido, este Tribunal no aprecia que la disposición examinada sea manifiestamente inconstitucional.
253. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el aludido extremo.

III. FALLO

Por estas consideraciones, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADO** el extremo de la demanda relacionado con el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188 por haberse acreditado la vulneración al principio-derecho de igualdad
2. **INTERPRETAR** el artículo 2 de la Ley 31188, en el sentido que incorpora a las negociaciones colectivas de las empresas del Estado en el ámbito de aplicación de la Ley 31188.
3. Declarar **INFUNDADA** en los demás extremos de la demanda.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. La negociación colectiva es un derecho reconocido explícitamente en la Constitución, pero también es un derecho de configuración legal. No olvidemos que nuestra Constitución en su artículo 28 establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga; y, además, fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales conforme a Ley.
2. Entre otras, han sido las sentencias recaídas en los Expedientes 0003-2013-AI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (acumulados), caso de la Ley del Presupuesto y 00025-2013-PI/TC, 00003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC (acumulados), caso de la Ley Servir, las que han delimitado los parámetros constitucionales para la regulación de la negociación colectiva. En ellas se estableció que si bien la ley no puede anular la autonomía de los trabajadores y empleadores para negociar con la mayor libertad posible las condiciones de trabajo; no obstante, si es posible restringir tal derecho siempre y cuando las restricciones planteadas se encuentren dentro de los márgenes de lo constitucionalmente posible, y que para ello el Legislador democrático debe tener especial cuidado al momento de establecer limitaciones o definir los alcances a través de una ley.
3. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, además de la normativa impugnada, en autos se tiene el Decreto Ley 25593, publicado el 2 de julio de 1992, y su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 010-2003-TR, aplicable a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados y a los trabajadores de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada. Frente a estas constataciones, creo conveniente señalar que en el país debiera establecerse una regulación integral sobre la negociación colectiva, la cual incluya cada uno de los aspectos señalados en las ya aquí mencionadas sentencias de este Tribunal Constitucional peruano.
4. Dicha regulación en materia de negociación colectiva no ha tenido la deliberación que merece una norma de tal naturaleza. Ello no significa que en el procedimiento legislativo se haya incurrido en déficit de deliberación o que exista algún vicio grave en el procedimiento realizado por el Congreso que determine su inconstitucionalidad; no obstante, sí considero oportuno recalcar –y siendo coherente con mi voto de la STC recaída en el Expediente



0006-2018-AI/TC- en torno a la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de textos normativos, se alude en realidad a una discusión sobre déficits de deliberación y reflexión, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano. Las discusiones en torno a ello, no deberían ser considerados tan solo como vicios “de forma” o, dicho con otras palabras, como un mero cumplimiento o incumplimiento de previsiones procedimentales o de tramitaciones formales.

5. Por el contrario, si se verifica la existencia de déficits, ello constituiría graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, y como tal, deba ser considerada inconstitucional.
6. Reitero que el análisis pasa por abordar el principio democrático en su real dimensión, que por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el principio de alternancia (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).
7. Volviendo entonces al sustento y alcances de los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente “formales” desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de



ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).

8. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un “giro argumentativo” o “deliberativo” en la concepción de la democracia.
9. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30; 01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.
10. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales —como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa— deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su “vigencia” (“formal”) como con su “validez” (“material”).
11. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy importante (STC Exp. n.º 00006-2017-PI, en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfugismo”), este Tribunal ha destacado la importancia de la



deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República.

12. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
13. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una deliberación robusta hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.
14. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una norma con rango de ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello involucraría no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
15. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la



deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).

16. Así, existe una exigencia intrínseca en el procedimiento de elaboración legislativa que recae, precisamente, en el acto de deliberación del asunto del que se trate, además, ésta debe cumplir con adecuados estándares de calidad y profundidad para ser compatible con la Constitución y con el sentido de democracia que ella persigue.
17. Como he señalado antes, en el presente caso, si bien se exoneró del dictamen de insistencia respecto de la autógrafa observada que se encontraba en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social desde el 18 de diciembre de 2019, y se dispuso la ampliación de la agenda; empero luego de verificado el quórum correspondiente, se sometió a votación del Pleno del Congreso una cuestión previa que proponía que la autógrafa fuese remitida a las comisiones de Trabajo y Seguridad Social, Presupuesto y Cuenta General de la República, Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Dicha incidencia fue rechazada con el voto de 46 congresistas en contra, 45 a favor y 18 abstenciones, luego y en el mismo Pleno se aprobó por insistencia la autógrafa de la ley, con 92 votos a favor, 1 en contra y 17 abstenciones.
18. Además de ello, la norma en cuestión ha sido producto de diversos proyectos de ley (Proyectos de Ley 656, 965, 1142, 1271, 1537 y 2075) y se ha dado cuenta de que el Poder Legislativo debatió durante más de dos años la aprobación de la ley sometida a control. Por todo ello es que considero que lo cumplido por el Congreso de la República se encuentra dentro de los márgenes de lo constitucionalmente necesario para aprobar una ley, siendo posible, en definitiva, tanto en este como en todos los casos en lo que se aprueba una norma, mejorar el proceso de deliberación a través de los canales correspondientes que dicta la Constitución y el Reglamento del Congreso.
19. De otro lado, debo manifestar que el hecho de que la normativa impugnada haya derogado diversas disposiciones de la Ley Servir, el Decreto Legislativo 1442, De la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público y el Decreto Legislativo 1450, que modificó el Decreto Legislativo 1023, que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y la Ley del Servicio Civil, no significa que no exista un ente rector para la gestión y administración de los recursos humanos en el país.
20. En efecto, conforme he señalado en mi voto en el asunto del Régimen CAS (STC 00013-2021-PI/TC), la reforma del servicio civil, iniciada hace varios



años atrás en el Perú, más que una política de gobierno, constituye una política de Estado, debido a que recae en un objetivo primordial de la política pública nacional y de los intereses colectivos, de ahí que sus lineamientos han trascendido los diversos gobiernos en los que se han aperturado los cambios que vinieron luego a fin de viabilizar aquel objetivo trazado.

21. Por ello resulta importante insistir en que la rectoría del proceso de modernización de la gestión pública la mantiene el Ejecutivo con plena colaboración del Legislativo. En tal virtud, considero que ambos poderes del Estado, una vez publicada la sentencia y los respectivos votos, deben proseguir con el proceso de integración y modernización de la gestión pública de los recursos humanos, la primera estableciendo la gestión misma a través de su rectoría y ambas, a través de la normas necesarias y suficientes que llenen los vacíos que habría generado lo decidido en el presente caso.
22. Además, en torno a qué es lo que se pacta a través de las negociaciones colectivas, resulta pertinente destacar que si bien el Congreso de la República, buscando dar cumplimiento a las sentencias que exhortaron la regulación legislativa sobre la negociación colectiva, ha establecido que el concepto remuneración está comprendida dentro de los alcances de las condiciones de trabajo y empleo, cuando no es así, por ello, se incurre en un error conceptual, pues una cosa es hablar de remuneraciones y otra, de condiciones de trabajo.
23. La remuneración debe ser percibida como contrapartida de los servicios del trabajador o trabajadora y se consagra como un ámbito vital para aquellos. Es más, la remuneración, así como los beneficios sociales, según la Constitución, tienen prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador y el monto mínimo es regulado por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores (artículo 24).
24. Por ello, considero que la remuneración, así como el incremento de ésta como objetos de la negociación colectiva, inciden en actos que constituyen más que una condición de trabajo o de empleo. La remuneración es un derecho fundamental caracterizado por su naturaleza básica o esencial. Es más, con ella se logra paliar las necesidades humanas básicas del trabajador o trabajadora y su familia, y, en definitiva, tiene una estrecha relación con otros derechos como el derecho a la vida, o el principio-derecho a la igualdad, en la medida en que de ella se desprenden diversas consecuencias o efectos que serán de vital importancia para el desarrollo integral de la persona humana.



25. Cierto es que se ha dado un cumplimiento formal con incluir a las remuneraciones y condiciones de trabajo; sin embargo, considero que se debe tener mayor cuidado respecto de los conceptos que se usan a fin de no afectar o desnaturalizar los derechos que en el ámbito laboral se han conquistado a lo largo de los años.
26. Finalmente, debo señalar que otorgar al laudo arbitral rango de ley es un tema bastante discutible, debido básicamente a que lo resuelto en ellos incide en la composición de conflictos entre privados y si bien es cierto que en el ámbito de las sujetos que forman parte de la negociación colectiva existe un interés que va más allá de lo meramente privado, el resultado de aquella figura carece de *giudizio* y *executio*. En tal sentido, otorgar rango de ley a los laudos arbitrales es un asunto que precisamente requirió de una mayor deliberación o, en otras palabras, debió y debe discutirse más, pues estamos frente a la calificación de fuente de derecho que se le estaría otorgando a una figura como aquella.
27. Por todo lo expuesto, la normativa impugnada no resulta inconstitucional *per se*. Contiene disposiciones que regulan aquello que no estaba debidamente regulado en el país y sobre lo cual, este Tribunal llamó la atención y exhortó al Congreso de la República hasta en dos oportunidades, aunque siempre es posible mejorar su contenido para acercarlo más aún a lo dispuesto por la Constitución.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y BLUME FORTINI

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados, emitimos el presente voto singular por cuanto, a nuestra consideración, la demanda es infundada en todos sus extremos por las razones que, a continuación, exponemos:

1. La Constitución en el segundo párrafo de su artículo 40 establece que *“No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta”*.
2. En tal sentido, es claro que, por mandato constitucional, los trabajadores de las empresas estatales no ejercen funciones públicas, por lo que el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva se efectúa de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Negociaciones Colectivas de Trabajo del sector privado.
3. Siendo ello así, es claro que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188, cuando señala que *“Las negociaciones colectivas de las empresas del Estado se rigen por lo regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, y su reglamento”*, es acorde con la Constitución, pues reconoce lo que ella dispone. Por ello, discrepamos de la ponencia al pretender forzar una lectura del Texto Constitucional contraria a su propio contenido, razón por la cual consideramos que la demanda en este extremo es infundada.
4. Por lo demás, coincidimos con la ponencia en declarar infundada la demanda con relación al contenido normativo de los artículos 4, 6, 13.1 literal “d”, 17.1 y 17.9 y 18.6, por cuanto consideramos que estos no vulneran la Constitución, dado que regulan materias no vinculadas con temas presupuestales, sino con el normal desarrollo del derecho a la negociación en el ámbito público, así como tampoco habilita ningún gasto público, ni dispone una afectación inmediata al balance de ingresos y gastos ya establecido para cada año fiscal.
5. Finalmente, en cuanto al artículo 19.4 de la ley impugnada, consideramos necesario que su lectura deba efectuarse en armonía con la Constitución en el sentido que el empleador en sede arbitral no podrá incumplir con ejecutar el laudo, sin perjuicio de su derecho de cuestionarlo en sede judicial, de considerarlo pertinente. Siendo ello así, este extremo de la demanda también es infundado.

Sentido de nuestro voto

Nuestro voto es por declarar infundada la demanda en todos sus extremos.

SS.

FERRERO COSTA
BLUME FORTINI



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el mayor respeto por la ponencia de mi colega magistrada, disiento de los puntos resolutive 1 y 2 de la misma, así como de los fundamentos que le sirven de sustento. Ello en base a lo siguiente:

1. Los demandantes cuestionan, en primer lugar, que el segundo párrafo del artículo 2 de la ley impugnada excluya de su ámbito normativo a los trabajadores de las empresas del Estado.
2. Al respecto, corresponde tener presente que de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 40 de la Constitución Política de 1993:

(...)

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

(...)

3. Asimismo, el segundo párrafo del artículo 1 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR dispone que:

Los trabajadores de entidades del Estado y de empresas pertenecientes al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada, quedan comprendidos en las normas contenidas en el presente Texto Único Ordenado en cuanto estas últimas no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios en él previstos.

4. En tal sentido, se aprecia que el propio constituyente ha distinguido, en principio, la actividad de los trabajadores de las empresas del Estado, a fin de excluirla de los alcances de lo que, en rigor, constituye la función pública. De ello se dio cuenta en la Sentencia 00003-2013-PI/TC y acumulados (fundamento 68).
5. Asimismo, se advierte también que, con anterioridad a lo establecido en la disposición impugnada, en nuestro ordenamiento jurídico ya se había previsto que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de las empresas del Estado se rija por la normativa correspondiente al TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, antes citado, siempre que esta no contravenga las normas específicas que limiten los beneficios de su correspondiente régimen.
6. En cuanto a lo que aquí se cuestiona, respecto a la alegada afectación del principio-derecho de igualdad, reconocido en el artículo 2.2 de la Constitución, aprecio que la norma impugnada será inconstitucional en caso incurra en una distinción arbitraria, irrazonable e injustificada.



7. Sin embargo, advierto que es la propia Norma Fundamental la que ha establecido un tratamiento diferente para los trabajadores de las empresas del Estado, al precisar que no ejercen función pública.
8. No obstante, esto último no debe entenderse en el sentido de que la regulación de los derechos, deberes y responsabilidades que asisten a los trabajadores de las empresas del Estado se encuentra al margen o desvinculada de los principios, reglas y valores constitucionales, o que la protección de sus derechos fundamentales tiene un alcance distinto o diferente respecto de aquella tutela que el Estado tiene la obligación de procurar respecto del derecho a la negociación colectiva a todos los trabajadores.
9. En atención a esto último, entiendo que la regulación en materia de ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de las empresas del Estado, independientemente del cuerpo normativo que le resulte aplicable, deberá ser conforme a los principios subyacentes a la tutela que la Constitución brinda, en nombre de este derecho, a todos los demás trabajadores del sector público.
10. Así las cosas, la regulación correspondiente a las condiciones de ejercicio del derecho de los trabajadores de las empresas del Estado deberá sujetarse a dichos principios y a la interpretación tuitiva que de aquellos haya realizado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia.
11. En esta línea se ha pronunciado la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), que en su calidad de ente rector del Sistema administrativo de gestión de recursos humanos emitió la Resolución de Presidencia Ejecutiva 000088-2021-Servir-PE que aprueba una opinión vinculante, en la que sostuvo que la Ley 31188:

“(…) ha establecido un marco normativo diferenciado para la negociación colectiva en el sector público dependiendo de si se trata de entidades públicas o empresas del Estado. Las entidades públicas -descritas en el literal a) del numeral 2.10 del presente informe- se rigen por el procedimiento de negociación de la Ley N° 31188, mientras que las empresas del Estado se rigen directamente por el TUO de la LRCT” (Conclusiones, numeral 3.1).
12. Por tales consideraciones, entiendo que la disposición impugnada no ha incidido negativamente en el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la igualdad, como alega la parte demandante, y que resulta constitucional, siempre que se interprete de conformidad con los principios que orientan el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público.
13. Por lo expuesto, corresponde desestimar la demanda, siempre que la disposición cuestionada sea interpretada en los términos establecidos *supra*.



14. Por otro lado, los demandantes alegan que la disposición sometida a control afecta la unidad e indivisibilidad del Estado peruano. Sin embargo, no advierto en qué sentido lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188 menoscaba tales características del Estado.
15. Por consiguiente, corresponde declarar infundada la demanda en el referido extremo.

Por tanto, el sentido de mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo señalado, **CON INTERPRETACIÓN** del segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 31188, en el sentido de que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de las empresas del Estado debe realizarse de acuerdo con los principios constitucionales aplicables a los demás trabajadores del sector público.

Asimismo, en sintonía con lo expuesto en la ponencia en torno a su punto resolutivo 3, entiendo que debe declararse **INFUNDADA** la demanda en sus demás extremos.

S.

MIRANDA CANALES



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de la ponencia porque el tercer párrafo del artículo 40 de la Constitución dice:

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

Al no estar comprendidos en la función pública, los trabajadores de las empresas del Estado tienen derecho a la negociación colectiva, pero bajo las reglas de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, no bajo las de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

En realidad, como manifesté en el voto singular que emití en el Expediente 00003-2013-PI/TC, caso Ley de Presupuesto – Negociación Colectiva, la Constitución no reconoce el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos. El artículo 42 dice:

Se reconocen los derechos de *sindicación* y *huelga* de los servidores públicos [*énfasis agregado*].

Equivocadamente, la sentencia de mayoría extrajo el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos del artículo 28, que dice:

El Estado reconoce los derechos de *sindicación*, *negociación colectiva* y *huelga* [*énfasis agregado*].

Dicha sentencia de mayoría no se percató que tal artículo se refería a los trabajadores del sector privado. En la perspectiva constitucional, estos tienen tres derechos: la sindicación, la negociación colectiva y la huelga; en cambio, los servidores públicos tienen solo dos: la sindicación y la huelga.

Al incluir a los trabajadores de las empresas del Estado dentro del alcance del régimen de negociación colectiva estatal, se profundiza, pues, el error de la sentencia de mayoría 00003-2013-PI/TC.

Por esta razón, mi voto es por declarar **FUNDADA** en todos sus extremos la presente demanda; y, por tanto, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 31188.

S.

SARDÓN DE TABOADA