

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**“LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 6 DE LA LEY
N°30372 DEL PRESUPUESTO 2016”**

Tesis para optar el título profesional de abogado

Autor (a):

Bach. Claudio Robert Rivero Alcántara

Asesor (a):

. Ms. Raúl Iván Lozano Peralta



**Trujillo - Perú
2017**

Dedicatoria

A Dios, por ser mi guía, y un amigo incondicional
a quien le debo toda mi existencia y mi ser
por bendecirme cada día con su amor.

A mis queridos padres María, Eugenio y Víctor, paradigmas
De mi vida y también la fortaleza que mi esposa Vanessa
Por apoyarme y darme el amor que necesito.

Agradecimiento

Al Ms. Raúl Lozano Peralta

Por su asesoramiento y colaboración

Permanente en el desarrollo de la presente

Investigación

A mi alma mater, la Universidad Privada
Antenor Orrego y a todos los maestros de la
Facultad de derecho y CC.PP, por sus enseñanzas y
Consejos que contribuyeron a la culminación
Con éxitos de mi carrera profesional

Resumen

La tesis denominada “LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 6 DE LA LEY N°30372 DEL PRESUPUESTO 2016”, el orden de estudio, de esta investigación es la conceptualización, características del Derecho Colectivo. En nuestro estado Peruano en el año 2013, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de presupuesto de los años 2012 y 2013 por vulnerar el Artículo 6°, los procesos se tramitaron en uno solo y el Tribunal Constitucional (TC), ha remitido la sentencia declarando fundada la inconstitucionalidad del Artículo 6°. Por ello se ha determinado que en dicho artículo existe un vacío en la normatividad, puesto que se considera que los trabajadores están impedidos en el reajuste o incremento de sus remuneraciones y bonificaciones, o la aprobación de nuevas bonificaciones a través de la negociación colectiva. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha exhortado al Congreso de la República que regule la negociación colectiva de los trabajadores públicos en el período legislativo 2016-2017, en un lapso no mayor de un año, estableciendo que hasta que ello se produzca la sentencia de inconstitucionalidad queda en un estado de suspensión.

Se concluye con el estudio de la sentencia del Tribunal Constitucional analizada, que es necesario identificar los efectos que genera la prohibición de las negociaciones colectivas del trabajador. Por lo cual, serán estudiados algunos casos que se presenten en el Estado Peruano, con la finalidad de que el ordenamiento legal vigente no vulnere los derechos fundamentales del trabajador

Abstract

The thesis entitled "THE UNCONSTITUTIONALITY OF ARTICLE 6 OF LAW No. 30372 OF THE BUDGET 2016", the order of study of this research is the conceptualization, characteristics of Collective Law. In our Peruvian state in 2013, three actions of unconstitutionality were presented against the budget laws of 2012 and 2013 for violating Article 6, the proceedings were processed in one and the Constitutional Court (TC), has forwarded The ruling declaring the unconstitutionality of Article 6 to be well founded. Therefore, it has been determined that there is a vacuum in the article, since it is considered that workers are impeded in the readjustment or increase of their remunerations and bonuses, or the approval of new bonuses through collective bargaining. In addition, the Constitutional Court has called on the Congress to regulate the collective bargaining of public workers in the legislative period 2016-2017, within a period of not more than one year, stating that until this occurs the sentence of unconstitutionality is dropped In a suspended state.

It concludes with the study of the judgment of the Constitutional Court analyzed, that it is necessary to identify the effects generated by the prohibition of collective bargaining of the worker. Therefore, will be studied some cases that arise in the Peruvian State, in order that the current legal order does not violate the fundamental rights of the worke

Tabla de Contenido

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO.....	II
RESUMEN.....	III
ABSTRACT.....	IV
TABLA DE CONTENIDO.....	V

CAPITULO 1.

Introducción	1
1.1. Problema.....	1
1.1.1. Planteamiento del problema	1
1.1.2. Enunciado del problema	3
1.2. Hipótesis.....	3
1.2.1. Variables.....	3
1.3. Objetivos	4
1.3.1. Objetivo General	4
1.3.2. Objetivos Específicos	4
1.4. Justificación.....	4

CAPITULO 2.

Marco Teórico.....	5
2.1. Antecedentes.....	5
2.2. Bases Teóricas	28
2.3. Definición de Términos	40

CAPITULO 3.

Metodológico	42
--------------------	----

3.1. Tipo de investigación	42
3.1.1. Por su finalidad	42
3.1.2. Por su profundidad	42
3.1.3. Por su naturaleza	43
3.2. Material de Estudio	43
3.3. Recolección de Datos	44
3.4. Análisis de datos.....	45

CAPITULO 4.

Resultados	45
------------------	----

CAPITULO 5.

Conclusiones y Recomendaciones	50
5.1. Conclusiones.....	50
5.2. Recomendaciones	52
Referencias Bibliográficas	53
Bibliografía	54
Anexos.....	55

CAPITULO 1.

Introducción

1.1. Problema

1.1.1. Planteamiento del problema

En nuestro estado Peruano en el año 2013, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de presupuesto de los años 2012 y 2013 (Leyes 29812 y 29951 respectivamente) por vulnerar el Artículo 6° que señala: *“(...) el derecho a la negociación colectiva, la libertad de trabajo, el carácter jurisdiccional del arbitraje, el principio de independencia de la jurisdicción arbitral, la facultad de los árbitros de aplicar el control difuso, el debido proceso y el contenido que debe tener la ley presupuestal.* Dada la estrecha vinculación de estas demandas interpuestas por el Colegio de Abogados del Callao (Exp. 003-2013-PI/TC)¹, el Colegio de Abogados de Arequipa (Exp. 004-2013-PI/TC) y un colectivo de ciudadanos (Exp. 023-2013-PI/TC)- los procesos se tramitaron en uno solo y el Tribunal Constitucional (TC), ha remitido la sentencia declarando fundada la inconstitucionalidad del Artículo 6°; y, el primer y segundo párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición complementaria Final de la Ley 29951 son inconstitucionales por el fondo. En opinión de la parte demandante, impiden que los trabajadores del Estado discuten el reajuste o incremento de sus remuneraciones y bonificaciones, o la aprobación de nuevas bonificaciones a través de la negociación colectiva, lo

¹ Exp. 003-2013, Exp. 004-2013, Exp. 023-2013; “en el expediente los demandantes alegan que determinadas disposiciones de la Ley 29812, de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2012, y de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2013, contraviene el derecho a la negociación colectiva. (...)”

cual contraviene el carácter libre y voluntario que identifica este derecho fundamental que es de carácter constitucional.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha exhortado al Congreso de la República que regule la negociación colectiva de los trabajadores públicos en el período legislativo 2016-2017, en un lapso no mayor de un año, estableciendo que hasta que ello se produzca la sentencia de inconstitucionalidad queda en un estado de suspensión.

Cabe precisar que, el período legislativo anual comienza el 27 de Julio de cada año y concluye el 26 de Julio del siguiente año, lo que el Tribunal Constitucional le está señalando al Congreso de la República es que, en efecto debe emitir una ley que regule la negociación colectiva de los trabajadores públicos entre Julio del 2016 y Julio del 2017, estando impedidos los trabajadores estatales de realizar negociaciones salariales hasta que el Congreso emita dicha ley regulatoria o hasta que venza el plazo de suspensión de sentencia fijada por el Tribunal Constitucional.

De manera que, no se entiende cuál es la razón para que existiendo un Congreso de la República en funciones que viene desarrollando el período legislativo 2015-2016 no se le haya exhortado a legislar sobre dicha materia hasta el término del período legislativo que concluirá el 26 de Julio del 2016, dilatando innecesariamente la aplicación de la sentencia de inconstitucionalidad hasta el 26 de Julio del 2017.

Por otro lado, frente a esta situación es necesario identificar los efectos que genera la prohibición de las negociaciones colectivas del trabajador. Por lo cual, serán estudiados algunos casos que se presenten en el Estado Peruano,

con la finalidad de que el ordenamiento legal vigente no vulnere los derechos fundamentales del trabajador

1.1.2. Enunciado del problema

¿En qué medida el congreso vulnera los derechos fundamentales del trabajador al momento de emitir la Ley N° 30372 en su artículo 6?

1.2. Hipótesis

El congreso vulnera los derechos fundamentales del trabajador en la medida que el artículo 6 de la ley 30372 es idéntica en su mismo articulado de la ley 30281 la misma que vulnera los derechos colectivos del trabajador según el Tribunal Constitucional

1.2.1. Variables

1.2.1.1. Independiente

Que el congreso emita leyes idénticas

1.2.1.2. Dependiente

Vulneración de derecho fundamentales del trabajador colectivamente.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Determinar en qué medida el congreso vulnera los derechos fundamentales del trabajador al momento de emitir leyes idénticas.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Precisar la definición y ámbito de aplicación de la negociación colectiva
- Dar a conocer si existe la vulneración de derechos fundamentales del trabajador
- Precisar la posición de la legislación nacional respecto a la prohibición de nuevas bonificaciones para el trabajador
- Precisar si se debe regular la negociación colectiva en nuestra legislación nacional.

1.4. Justificación

Se justifica el problema que planteo en razón a la realidad dado el conflicto entre la negociación colectiva en el sector público los principios presupuestales establecidos en la constitución lo cuales se han presentado desde hace años, buscando realizar un análisis constitucional y estableciendo un marco de respeto a uno de los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por nuestra constitución el cual es el derecho a la negociación colectiva.

En la presente investigación se busca que ante la inconstitucionalidad del derecho fundamental del trabajador establecido en el artículo 6 de la ley 30372, tanto la

negociación colectiva como los principios que defiende un presupuesto equilibrado merecen un análisis equitativo que busque conciliar las políticas presupuestales con uno de los derechos más importantes de los trabajadores.

CAPITULO 2.

Marco teórico

2.1. Antecedentes

El presente trabajo busca cuestionar la constitucionalidad de la exclusión absoluta de la materia salarial del ámbito de negociación colectiva en el sector público, establecida por el artículo 6 de la Ley de Presupuesto 2016, de este modo se analizará si las disposiciones en cuestión son respetuosas del derecho fundamental a la negociación colectiva, derecho reconocido por nuestra máxima norma, así como por diversos tratados adoptados por el Perú.

En la primera parte del presente trabajo se establecerá el contenido jurídico del derecho a la negociación colectiva para, a partir del mismo, establecer los parámetros que el Estado está obligado a respetar, teniendo como base las disposiciones establecidas en la actual Constitución Política del Perú así como los tratados de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y posteriormente se evaluará la constitucionalidad de las normas cuestionadas verificando si las mismas respetan o no los parámetros establecidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre negociación colectiva.

La problemática planteada no es reciente pues el conflicto entre negociación colectiva en el sector público y los principios presupuestales establecidos en la Constitución se ha presentado desde hace décadas, por lo cual lo que se busca es un análisis

constitucional de la misma, estableciendo un marco de respeto a uno de los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por nuestra Constitución.

2.1.1. Contenido constitucional del derecho a la negociación colectiva en el sector público.

La negociación colectiva es un derecho constitucional reconocido en el artículo 28 de nuestra constitución². A través del mismo se otorga a trabajadores y empleadores el acceso a un procedimiento encaminado a la conclusión de un acuerdo, contrato o convenio que busca dar respuesta a sus distintos intereses, fijando formas equitativas para la distribución de cargas, beneficios, derechos y obligaciones. Por ello, es el principal instrumento para la armonización de intereses contradictorios en el contexto de una relación laboral³.

La negociación colectiva implica un proceso de concesiones mutuas⁴ en el que se pueden constituir acuerdos sobre diversas materias. Conforme a lo establecido en el artículo 2⁵ del convenio 154 de la OIT, son materias susceptibles de negociación todas aquellas que “incidan sobre los derechos de los trabajadores o del empleador o que afecte sus relaciones⁶”.

El contenido de la negociación colectiva se centra entonces en “las condiciones de trabajo y de empleo en un sentido amplio⁷, no restringiendo su ámbito a materias no salariales. De esta manera, dentro de un proceso de negociación colectiva, podrán abordarse materias como (salarios, prestaciones y subsidios,

² Constitución Política del Perú artículo 28

³ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 03561-2009-PA-TC

⁴ OIT. Ob. Cit., p. 201 párrafo 941

⁵ “Convenio número 154”, artículo 2.- A los efectos del presente convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores por una parte y una organización o varias organizaciones de trabajadores con de fin de fijar condiciones de trabajo y empleo.(...)

⁶ NIEVES MUJICA, Javier “Negociación Colectiva”. En Derecho Colectivo de Trabajo. Material de trabajo Lima, p. 27.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 03561-2009-PA-TC

la duración del trabajo, las vacaciones anuales, el otorgamiento de facilidades a los sindicatos)⁸ entre otros. Sin embargo, todo este marco de desarrollo puede presentar ciertas variaciones cuando el empleador es el Estado, debido a que todo acto que implique el uso de recursos públicos está condicionado a la existencia de procedimientos de aprobación presupuestal. Pese a ello, existen principios básicos aplicables a todo tipo de negociación colectiva, incluso a aquellas llevadas a cabo en el sector público. Como señala nuestro Tribunal Constitucional:

“(...) cuando se enumera los derechos o garantías relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo, no se trata de reconocer estos solo en las relaciones laborales de naturaleza privada, sino en toda relaciona laboral, con los límites que se establezcan en la legislación pertinente, siempre que no se afecte el contenido constitucional protegido del derecho o garantía, ni mucho menos se afecte o desnaturalice el acceso o goce de aquel”⁹.

En ese sentido, ni la legislación ni las circunstancias particulares en las que se desarrolla la negociación colectiva en el sector público pueden afectar el contenido constitucional protegido de este derecho ni desnaturalizar el acceso al mismo. Cabe determinar entonces cual es el contenido constitucional protegido del derecho a la negociación colectiva de acuerdo con los mandatos establecidos por la Constitución y los Convenios OIT, interpretándolos de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los pronunciamientos establecidos por los órganos de control de la OIT.

⁸ OIT. Ob. Cit.,p.195 párrafo 913 Ver Informe 338, caso 2326, párrafo 450

⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 0018-2013-PI/TC “caso de 34 congresistas contra la Ley del Servicio Civil”.

La Constitución es muy escueta al determinar el contenido de la negociación colectiva, pues en su artículo 28 solo menciona los deberos que el estado tiene respecto de este derecho, estableciendo un mandato de cautela y momento, sin embargo, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT nos proporciona mayores alcances al establecer que los Estados deberán adoptar las medidas adecuadas para estimular el pleno desarrollo y uso de procedimiento de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional la negociación voluntaria de convenios colectivos implica “la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, [al constituir] un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical”¹⁰.

Este aspecto es fundamental en el desarrollo de una negociación pues solo así es parte negócias podrán expresar libremente cuales son los intereses que desean poner sobre la mesa de discusión. Sin libertad y autonomía, la negociación colectiva pierde funcionalidad pues el proceso habilitado para el dialogo y las condiciones de trabajo. Por ello, cabe firmar junto Doloriel Torres, que

“(…), la constitucionalización del derecho a la negociación colectiva supone necesariamente el derecho de los sujetos sociales a regular libremente las relaciones de trabajo y la admisión del principio de libertad de contratación, (correspondiendo) al dominio de las partes negociadoras definir las cuestiones y materias que han de ser tratadas durante el proceso negociador y, en su caso incorporadas al convenio colectivo resultado de dicho proceso, pudiendo las

¹⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 03561-2009-PA-TC

partes establecer negociaciones sobre un amplio conjunto con miras a suscribir este acuerdo”¹¹.

En esa misma línea, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha sostenido que *“los organismos y procedimientos existentes deben destinarse a facilitar las negociaciones entre los interlocutores sociales, que han de quedar libres de negociar”¹².*

La libre negociación sobre materias salariales *“constituye históricamente (...) el núcleo mínimo e inalienable del derecho a la negociación colectiva y parte del contenido esencial de este derecho”¹³.* Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional¹⁴. Es por ello que *“las condiciones de índole económica constituyen la materia prima de toda negociación colectiva”¹⁵.*

En ese sentido, la libertad para la determinación de las materias a negociar y, particularmente, la libre negociación sobre materias salariales son aspectos que están dotados de especial protección al formar parte del contenido constitucional protegido del derecho a la negociación colectiva. Por ello, el Tribunal Constitucional ha establecido que

prohibir a las organizaciones sindicales que agrupan a servidores públicos el ejercicio del derecho a la negociación colectiva para obtener beneficios económicos, importa afectar directamente su contenido esencial (...) al privar[las] de una herramienta (...) que les permita exigir mejoras económicas

¹¹ DOLORIEL TORRES, Javier. Ob. Cit. P. 34.

¹² Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo

¹³ DOLORIEL TORRES, Javier. Ob. Cit.,P. 36

¹⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 0018-2013-PI/TC.

¹⁵ *Ibidem*, p. 54.

*para sus asociados, sea a través de incrementos remunerativos, la concesión de bonificaciones, etcétera*¹⁶.

Lo sostenido no quiere decir que este contenido sea necesario pues, al igual que todo derecho, admite metas. No obstante, sus metas deberán encontrarse justificadas en la protección de un fin constitucionalmente legítimo y ser prudente y correspondiente pues, de lo contrario, se estarían admitiendo límites arbitrarios que desnaturalizarían y vaciarían el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva.

2.1.2. ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL – ANALISIS JURIDICO

El artículo 44, literal b, de la LSC declara la nulidad de pleno derecho de aquellas contrapropuestas o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas, lo que en otras palabras significa una prohibición de incluir los incrementos remunerativos como materia de negociación colectiva entre el Estado y sus trabajadores, regulación que además iba en la misma lógica de las normas presupuestarias del Estado en lo que se refiere a las remuneraciones de los servidores públicos¹⁷. Asimismo, la Novena Disposición Complementaria Final de la LSC establece que a partir del día siguiente de su publicación son de aplicación inmediata para los servidores civiles de los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728, las disposiciones del Capítulo VI del Título III referidos a los Derechos Colectivos.

¹⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 0018-2013-PI/TC.

¹⁷ En efecto, dichas normas establecen la prohibición de que las entidades del Estado, en sus diferentes niveles, pueden reajustar e incrementar remuneraciones; establecen, además, que los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral solo podrán contener condiciones de trabajo, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o los laudos arbitrales que se adopten en violación de dicha disposición. Estas prohibiciones se han venido reiterando en las Leyes de Presupuesto del Sector Público desde el año 2006 hasta el año 2015, tal como ha advertido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los expedientes N° 00003-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC.

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

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

Como se puede apreciar, tal disposición eliminaba la obligación del Estado -en su calidad de empleador de efectuar los depósitos de la CTS en forma semestral para aquellos trabajadores bajo el régimen del

Decreto Legislativo N° 728, y en la institución financiera elegida por estos. La primera contrariedad que saltaba a la vista es que dicha regulación era aplicable a todos los trabajadores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, aun cuando la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la ley establecía que el traslado de estos servidores al régimen del ser-vicio civil debía ser voluntario.

En su momento también señalé que tal regulación vulneraba la prohibición de regresividad de los derechos laborales y el principio de igualdad en materia laboral, pues eliminaba para los trabajadores públicos una serie de beneficios de los que sí gozan los trabajadores del sector privado en cuanto a la CTS, tales como la creación de un fondo intangible que les brinde seguridad en el cobro, y la libre elección de una entidad depositaria que les permita generar rentabilidad sobre sus fondos y el acceso al mercado crediticio.

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

En cuanto a modificaciones llevadas a cabo por el propio poder legislativo, luego del respectivo debate sobre la forma de pago de la CTS a los trabajadores públicos, pues a partir de la vigencia de la LSC este beneficio social dejó de depositarse por el Estado, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30408 que modifica el artículo 2 del

Texto Único Ordenado de la Ley de CTS¹⁸, estableciendo que este beneficio se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador y alcanza a los trabajadores de la Administración Pública sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 728, as: como a los trabajadores que ingresen al régimen del servicio civil; con el cual, se dejaba sin efecto la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la LSC.

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

Empecemos con la Sentencia «en da en el Expediente ND 00018- 1I 1 i-PI/TC, dictada el 21 de mayo de 2014. Si bien en esta resolución el único extremo de la demanda de inconstitucionalidad que alcanzó los votos necesarios para ser declarar inconstitucional fue la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la LSC ¹⁹ vulnerar la autonomía e independencia de dicho fuero, es necesario destacar dos de los fundamentos de los votos de los seis magistrados del Tribunal Constitucional respecto al derecho

¹⁸ Ley publicada el 8 de enero de 2016

¹⁹ “Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276,728 y 1057 que ganen los concursos y opten voluntariamente por el traslado al nuevo régimen previsto en la presente Ley, dejan de pertenecer a los regímenes señalados con la respectiva liquidación de sus beneficios sociales, según corresponda y no tienen derecho a ninguna de las condiciones y beneficios establecidos en ellos; a partir de sus traslado al nuevo régimen, cualquier disposición, resolución administrativa o judicial que contravenga esta disposición es nula de pleno derecho o inejecutable por el Sector Público”.

de negociación colectiva en la Administración - Pública, que quizás requieran cierta precisión:

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

A lo anterior, es importante recordar no restringir -como así lo hace el Tribunal en varias partes de la resolución en cuestión- la titularidad del derecho de negociación colectiva a las organizaciones sindicales, pues dicho derecho también se extiende a toda organización de trabajadores que, aunque no cumplan con el número mínimo de afiliados para conformar un sindicato, puede ejercer representación ante su empleador. Lo contrario a esto sería incompatible con el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (ratificado por el Perú el 02/03/1960), que establece que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a

estas organizaciones, con la sola condición de observar sus propios estatutos²⁰.

En ese sentido, cabe señalar que la determinación de los incrementos remunerativos como materia de negociación colectiva en el ámbito de los trabajadores públicos, también alcanzaría a las organizaciones de trabajadores distintos al sindicato. Por ejemplo, este podría ser el caso de las municipalidades rurales que suelen tener un número reducido de trabajadores²¹.

Si bien la negociación colectiva en la Administración Pública se rige por el principio de equilibrio presupuestal que tiene amparo en los artículos 77 y 78 de la Constitución, y en los Convenios 98 y 151 de la OIT cuando se refieren a -las condiciones nacionales- para la adopción de medidas adecuadas que estimulen y fomenten entre los empleadores y los trabajadores el empleo de la negociación colectiva, esto no es razón suficiente para excluir a las -organizaciones sindicales- conformadas por trabajadores públicos de toda participación en el establecimiento de sus beneficios económicos.

Este suele ser un argumento muy común en lo que se refiere al reconocimiento de derechos sociales, es decir, oponer criterios de

²⁰ En el sentido señalado, incluso, ha sido regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT), cuando establece en su artículo 15 que en las empresas cuyo número de trabajadores no alcance el requerido para constituir un sindicato, se podrá elegir a dos abogados que los representen ante su empleador y ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, los cuales -además- están amparados por el fuero sindical y generan capacidad para negociar colectivamente en representación de los trabajadores. En lo que se refiere a la Administración Pública, el artículo 43, literal c de la LSC señala que para fines del inicio de la negociación colectiva, el pliego de reclamos deberá contener las indicaciones que permitan identificar a la coalición de trabajadores que lo presenta, en caso de no existir sindicato. Y en ese mismo sentido, complementa el último párrafo del artículo 56 del Reglamento General de la LSC al señalar que las entidades cuyo número de servidores civiles no alcance el requerido para la constitución de organizaciones sindicales, podrán elegir dos delegados que los representen ante su entidad.

²¹ De conformidad con el Registro Nacional de Municipalidades del INEI del año 2014, el 51 % de municipalidades a nivel nacional tiene menos de 20 trabajadores. Sí se considera también a los locadores (quienes en la práctica suelen realizar un trabajo permanente encubierto), este número se reduce al 33 % de municipalidades, lo cual no deja de ser un porcentaje representativo

carácter presupuestal para su incumplimiento o tardío reconocimiento. Sin embargo, considero que el principio de equilibrio presupuestal en la Administración Pública en realidad debería conllevar principalmente a que las entidades requieran o convoquen de manera razonable el número de trabajadores necesarios para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, con perfiles debidamente evaluados y conforme a la capacidad presupuestal de estas entidades para asumir remuneraciones equitativas y suficientes, ¿acaso esto no guarda también relación con la política de recursos humanos del Estado?

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

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

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

Importa destacar que dicha sentencia precisó que las Leyes de Presupuesto del Sector Público no deben regular materias distintas a las estrictamente presupuestales; pues, de ser así, se afectaría el principio de especialidad que rige la Ley del Presupuesto de la República, incurriéndose en un supuesto de inconstitucionalidad por vicios de competencia²². Por ello, el Tribunal aclaró que si bien las disposiciones de las leyes presupuestales que prohíben los incrementos salariales como materia de negociación colectiva no adolecen de inconstitucionalidad formal, pues no existió irregularidad constitucional en los procedimientos de formación de tales normas, lo que sí se advierte son vicios de competencia pues tales leyes intervienen en el ámbito constitucionalmente garantizado de dicho derecho laboral colectivo.

²² Este supuesto se presenta cuando una disposición normativa regula una materia que no tiene competencia para disciplinar conforme a la Constitución

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

Respecto a la determinación de los titulares del derecho a la negociación colectiva, la sentencia en cuestión -afortunadamente- no deja ningún espacio para la duda: “El reconocimiento a todos los trabajadores de los derechos de sindicación, huelga y negociación colectiva que realiza el artículo 28 de la Ley Fundamental también comprende a los trabajadores públicos.

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

Pero además, si bien el Tribunal señala que la negociación colectiva es un derecho de carácter colectivo cuya titularidad le corresponde a las organizaciones de trabajadores, refiere que “si dicha representación han de asumirla los sindicatos o también los representantes los trabajadores en los casos en que no existan los primeros, ello no es una cuestión que quepa deducir de la Constitución, y, además, depende de lo que se

establezca en la ley de desarrollo” (fundamento 55). Al respecto, ver nota de pie de: página N° 7.

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

Esto es relevante para efectos del artículo 41 del TUO de la LRCT, disposición que define a la convención colectiva de trabajo como el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, y además concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores. Como se aprecia, tal regulación contraviene el Convenio 151 de la OIT y la interpretación de este organismo respecto a los fines de la negociación colectiva, entre los que se incluye la fijación de las condiciones de trabajo, y en estas a los incrementos remunerativos.

No obstante, con la precisión formulada por el Tribunal, los aspectos remunerativos deberán entenderse también comprendidos en el concepto de condiciones de trabajo, por lo que este criterio interpretativo deberá tomarse en cuenta para efectos de la normativa laboral nacional, incluyendo a la LSC QUE - que en la misma lógica del TUO de la LRCT – considera que las compensaciones económicas no forman parte de las condiciones de trabajo o empleo²³.

²³ Artículo 43, literal e, de la LSC: “(•••) Se consideran condiciones de trabajo o condiciones de empleo los permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones”

Advierte que el desarrollo legal del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos en materia de remuneraciones es insuficiente tanto en la LSC (no se aplica a todas las entidades públicas)²⁴ como en el TUO de la LRCT (se aplica solo a los trabajadores del Estado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728), con lo cual el Tribunal trae a colación la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa al haberse incumplido las obligaciones estatales señaladas en los Convenios 98 y 151 de la OIT (fundamento 68).

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

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

²⁴ Cabe señalar que en dicha sentencia el Tribunal precisó que se abstenía de emitir algún pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones sobre negociación colectiva de la LSC, pues paralelamente se encontraban pendientes de resolución varios procesos de inconstitucionalidad contra dicha norma (fundamento 68).

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

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

Establecer mecanismos para un diálogo transparente y de buena fe. Los salarios de los trabajadores del Estado deben articularse con el interés general, como fin del Estado Social.

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

Establecer que las negociaciones colectivas relacionadas con el incremento de salarios deben ser ratificadas, en última instancia, por el Poder Legislativo, dado que a este le corresponde adoptar las decisiones en materia presupuestaria.

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

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

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

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

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

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

Por último, corresponde abordar la Sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y M7-2014-PI/TC, recientemente expedida por el Tribunal Constitucional (26 de abril de 2016). Varias son las virtudes de esta sentencia, como el hecho de que haya corregido la exclusión arbitraria e irrazonable que el Congreso de la República hizo de diversas entidades del ámbito de aplicación de la LSC (fundamentos de 61 al 70); no obstante, a fin de continuar con la línea del presente artículo, corresponde centrarnos en el pronunciamiento del Tribunal sobre el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos.

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

Cuando el artículo 42 de la Constitución señala que los empleados públicos son titulares del derecho a la sindicalización y a la huelga,

implícitamente también reconoce que son titulares del derecho a la negociación colectiva, por lo que, una interpretación que excluyese el derecho de negociación colectiva del ámbito de los derechos del trabajador público es inconstitucional (fundamentos 143 y 145).

Si bien en jurisprudencia previa el Tribunal estableció que las condiciones de trabajo o empleo incluyen los incrementos remunerativos²⁵, tales condiciones no son solo objeto de negociación colectiva, sino también de otros mecanismos o métodos diferentes a esta, de conformidad con los Convenios 98 y 151 de la OIT; sin embargo, dado que la negociación colectiva es el mecanismo para discutir las condiciones de trabajo en el contexto de una relación laboral, se debe preferir la disposición que obliga al Estado al fomento de la negociación colectiva (artículo 28 de la Constitución), frente a la disposición que faculta el uso de un método distinto a ella. En todo caso, por iniciativa propia o razones de conveniencia, las partes podrían voluntariamente hacer uso de procedimientos distintos a la negociación colectiva (fundamentos 154 al 160).

El principio del equilibrio presupuestal constituye un límite a la negociación colectiva, más aún cuando esta podría generar un impacto económico negativo en la actividad desarrollada por el Estado; esto se condice con los Convenios 98 y 151 de la OIT, cuando señalan que los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las “condiciones nacionales” para fomentar la negociación colectiva. Sin embargo, la

²⁵ En realidad, el Tribunal establece que el concepto de condiciones de trabajo o empleo es uno de amplio alcance que, además de los aspectos contemplados en la LSC, podría comprender las contraprestaciones dineradas directas, estímulos, ascensos, periodos de descanso, prácticas laborales y en general toda medida que facilite la actividad del servidor público en el cumplimiento de sus funciones

existencia de dicho límite no puede llevarse al extremo de negar el derecho a la negociación colectiva en la Administración Pública, o algunos aspectos de su contenido esencial.

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

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

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

El Tribunal reiteró su exhortación al Congreso de la República para que expida una norma que regule el derecho a la negociación colectiva en la Administración Pública. Asimismo, desarrolla lineamientos para

salvaguardar los derechos y principios que se verían involucrados en esta futura regulación (fundamentos 172 al 193), algunos de los cuales fueron expuestos en jurisprudencia previa:

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

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

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

La negociación colectiva en el sector público en materia remunerativa debe ser decidida con anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto anual de la entidad pública, a fin de que dicho proyecto sea consolidado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y los acuerdos puedan tener eficacia real y sean plenamente compatibles con el

principio del equilibrio presupuestal cuando sean aprobados por el Congreso de la República. Asimismo, este principio no solo se refiere a la asignación equitativa de los recursos públicos, sino también a criterios de eficiencia en la satisfacción de necesidades sociales básicas y de descentralización.

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

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

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. Constitución Política del Perú

Artículo 28°.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones

2.2.2. Ley N° 30372 del Presupuesto Anual 2016

Artículo 6. Ingresos del personal Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de

remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

2.2.3. Ley N° 30057 del Servicio Civil

La Ley del Servicio Civil aprobada por el Congreso de la República el día 02 de julio es una de las reformas más ambiciosas y esperadas de los últimos 20 años porque actualmente los sueldos están congelados y las carreras estancadas. Por ello, la reforma del servicio civil es clave para lograr un mejor servicio público al introducir la meritocracia para elevar la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

Mejorar los ingresos de la mayoría de los servidores públicos e incentivar su crecimiento personal y profesional en la administración pública. Es, por ello, que se pone a disposición una serie de documentos que permitirán dar a conocer la norma y aclarar las principales dudas sobre la misma.

2.2.4. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante: OIT) se refieren a la libertad sindical. Entre Ellos, los Principales el 87 (Sobre la libertad sindical y la Protección del Derecho de Sindicación), 98 (Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva), 135 (Sobre los Representantes de los Trabajadores) y 151 (Sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública). Todos, salvo el 135, se encuentran aprobados y ratificados POR EL Perú. El tema de la libertad sindical es tan Relevante para la OIT, Que a Lado - SUS Todos Estados Miembros están obligados a respetarla, Aunque No ratificado hubieran Los convenios Sobre la materia, y - del Otro - se han de

Previsto Procedimientos Especiales de Control para su tutela, Consistentes en la Presentación de Quejas ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración (en adelante: CLS OIT). Los convenios de la OIT Referidos a la libertad sindical hijo Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, por Cuanto Tienen ESTA CONDICION TODOS LOS TRATADOS Que desarrollan Derechos reconocidos POR DICHOS Instrumentos. La OIT Propia denominador a la libertad sindical - Al Lado de la libertad del Trabajo y la Igualdad - "derecho humano laboral". La Cuarta Disposición Transitoria y Final de Nuestra Constitución de 1993 es, pues, una Perfectamente APLICABLE los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT. HEMOS DICHO en el Apartado anterior Que los convenios Internacionales del Trabajo Regulan La Libertad Sindical de Modo completo Más Que las Declaraciones, Pactos y Convenciones de Derechos Humanos. Esta afirmación podría corroborarse comparando el Convenio 87 con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Una doble perspectiva: Los Derechos Que Comprende y Las Restricciones Que permite. En Primero he aquí, El pacto se OCUPA con precisión Que solo de los Derechos de constitución, Afiliación y federación, regulando genéricamente Los Derechos de Actividad, MIENTRAS Que El Convenio ánade A lo anterior la prohibición de Restricciones impuestas Como condición f a la Adquisición de la personalidad jurídica Y de la Disolución o suspensión de las Organizaciones Sindicales por vía administrativa, Desarrollando DESPUÉS Todo el contenido de la autonomía interna. Segundo En Lo, el Convenio 87 Tolera Como exclusión al Ámbito subjetivo del Derecho únicamente la de los Miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía (Artículo 9.1), en Tanto Que El pacto de Agrega la de los

Miembros de la Administración del Estado, Como Así Otras necesarias en Una sociedad Democrática en resguardo de la Seguridad Nacional, el Orden Público o Los Derechos ajenos. Para Evitar Que amparándose en los Pactos, los Estados Que los de han ratificado a la Vez Que El Convenio 87, pretendan desconocer Este, Aquellos Que Han Previsto en tal situación no se podrá menoscabar las Garantías contempladas en DICHO Convenio.

2.2.5. Negociación Colectiva

La Negociación Colectiva es un derecho reconocido por el Estado conforme al Artículo 28° de la Constitución Política de 1993, encontrándose regulada por el Texto Único Ordenado de la L.R.C.T., aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR., así como el Decreto Supremo N° 011-92-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 009-93-TR., en calidad de disposición reglamentaria.

2.2.6. Ordenamiento internacional.

2.2.6.1. Instrumentos de Derechos Humanos.

Ningún Instrumento Internacional Sobre Derechos Humanos genérico Consagra explícitamente El Derecho a la Negociación colectiva, ni los de Ámbito Mundial ni los de Ámbito regional. Sin embargo, Como ya hemos visto en la parte referida a la libertad sindical, de Todos Aquellos se ocupan la última dirección del derecho, Que En Una acepción amplia y dinámica la Comprende sin lugar a dudas. La Negociación colectiva, pues, SE ENCUENTRA implícitamente contenida en Expresiones Que aluden al Derecho de

los sindicatos a funcionar por Obstáculos, Como la formulada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 8.1.c), Así Como en la Propia consagración genérica de la libertad sindical.

2.2.6.2. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

A Nivel de la OIT, básicamente tres convenios Regulan la Negociación colectiva. El primero de Ellos Es El 98 (Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva), 151 (Sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública) y 154 (Sobre la Negociación colectiva). Este último No Está todavía ratificado por el Perú y Los Dos Anteriores sí.

2.2.7. Convenio N° 151 y las diversas disposiciones de la carta nacional. los entrampamientos al ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva impuestas por el legislador de la ley del servicio civil

De la atenta lectura del artículo cuarenta de la LSC puede advertirse que ésta se construye a partir de dos sustentos jurídicos básicos de los que cabe dar cuenta en este momento: el primero de alcance internacional albergado expresamente en el Convenio 151, Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública (C151) precisa el desarrollo del derecho de sindicación "*Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [...]*" lo que

llevaría a descartar, desde dicha perspectiva, el andamiaje internacional de los derechos a huelga así como el de la negociación colectiva en su aplicación concreta al servicio civil; y,

segundo, orientado a la Carta Nacional (“*Los derechos colectivos de los servidores civiles son los previstos [...] en los artículos de la función pública establecidos en la Constitución Política del Perú*”) limitando el ejercicio de los derechos colectivos al cuadro jurídico aplicable a la regulación de la función pública quien explícita lo señalado en su artículo 42⁽²⁶⁾ del texto constitucional dejando atrás, a partir de la lectura literal del artículo 40 de la LSC, los derechos fundamentales laborales colectivos insertos en la Carta Nacional⁽²⁷⁾ pretendiendo crearse un cuadro de velada diferenciación, sin exponerse válidamente las razones legislativa para tal proceder, entre el ejercicio de tales derechos en el ámbito jurídico - laboral privado y en el del servicio civil⁽²⁸⁾.

Tras dedicarse a limitar el ejercicio de derechos fundamentales laborales colectivos en el ámbito del servicio civil, el artículo 40 de la LSC establece el cuadro específico del personal no comprendido en el ejercicio de derechos colectivos (“*No están comprendidos los funcionarios públicos, directivos públicos ni los servidores de confianza*”)⁽²⁹⁾ de manera tal que, a resultas de

²⁶ Artículo 42 Constitución 1993.- Derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos: “**Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos.**”

²⁷ Artículo 28 Constitución 1993.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga: “El Estado reconoce les derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrática

1. Garantiza la libertad sindical.

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de le: conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés por? Señala sus excepciones y limitaciones”.

²⁸ Precisamente, mientras en el régimen laboral privado del cual también se vale el Estafe para proveerse de personal pueden ejercitarse los derechos consistentes en la libertar sindical, la negociación colectiva y la huelga; en el ámbito del servicio civil, en cana; se ejercitan el primero y el tercero de los nombrados.

²⁹ Esto se precisa por parte de SERVIR en el Informe Legal N° 523-2012-SERVIR/GG-OAJ del 29 de mayo de 2012, punto 2.4.: “De manera previa debemos indicar que existen trabajadores excluidos del derecho de sindicalización, así según lo señalado en el Informe Legal N° 238-2010-SERVIR/GG-OAJ (...), la Constitución Política ha reconocido de manera expresa el derecho de sindicalización de los servidores públicos, estableciendo no obstante que el mismo no alcanza a determinadas categorías: i) los funcionan del Restado con poder de decisión, ii) los que

tal precisión, la regulación en el reconocimiento y ejercicio de dichos derechos se centra en los servidores civiles de carrera³⁰ así como en los servidores de actividades complementarias³¹ atendiendo a que el personal de servicio civil a quienes se les limita la titularidad de derechos fundamentales colectivo - laborales goza de una esfera de influencia dentro de la estructura de la organización lo que podría generar el aprovechamiento indebido de dicha posición privilegiada para obtener beneficios en el ejercicio de dichos derechos; en este sentido, adquiere eficacia concreta el que el legislador establezca de manera pormenorizada y detallada al personal que, aun cuando es parte del servicio civil³², no debe verse, de ninguna manera, beneficiado con el trámite o los resultados derivados del ejercicio de los derechos de sindicación y de huelga atendiendo al cumplimiento de las funciones sustantivas³³ y de administración interna³⁴ que realizan de modo que de incluirlos en el convenio se reputa o califica con nulidad la cláusula inserta³⁵ De otra parte, pese a la proclama de especialidad del régimen jurídico³⁶, el legislador admite la

desempeñan cargos de confianza, dirección, iii) los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; iv) los jueces y fiscales (artículo[s] 42 y 153 de la Constitución)".

³⁰ **Artículo 65 LSC.- Funciones del servidor civil de carrera:** "El servidor civil de carrera realiza actividades directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad pública en el ejercicio de una función administrativa, la prestación de servicios públicos, o la gestión institucional. El Servicio Civil de Carrera es un sistema único e integrado. No comprende a los funcionarios, los directivos públicos, los servidores de confianza los servidores de servicios complementarios ni los contratados temporalmente".

Artículo 246 RLSC.- Del servicio civil de carrera: "(...) Asimismo, el servicio civil de carrera promueve el mérito y establece mecanismos claros y transparentes para progresión, la cual está diseñada para que el servidor civil desarrolle una línea de carrera y le facilite la planificación del desarrollo de su trayectoria profesional y personal la cual puede ser dentro de la misma familia de puestos, favoreciendo así la especialización dentro de un grupo de puestos afines, pudiendo progresar también en otra familia de puestos de carrera. (...)".

³¹ **Artículo 74 LSC.- Funciones de los servidores de actividades complementarias:** "Los servidores de actividades complementarias realizan funciones de soporte, complemento, manuales u operativas respecto de las funciones sustantivas y de administración interna que realiza cada entidad".

³² **Artículo IV Título Preliminar RLSC.- Definiciones:** "(...) i) *Servidor civil:* La expresión servidor civil se refiere a los servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. (...)".

³³ **Artículo IV Título Preliminar RLSC.- Definiciones:** "(...) b) *Funciones sustantivas:* Son aquellas directamente vinculadas a la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. También lo son aquellas actividades normativas, de asesoría técnica y de ejecución directamente vinculadas al cumplimiento de los objetivos de las entidades, establecidos en el marco de sus normas sustantivas. (...)".

³⁴ **Artículo IV Título Preliminar RLSC.- Definiciones:** "(...) c) *Funciones de administración interna:* Son funciones de administración interna aquellas que permiten el funcionamiento de la entidad y son el soporte para el ejercicio de las funciones sustantivas. Son funciones de administración interna las de planificación, presupuesto, contabilidad, racionalización, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales, abastecimiento, entre otros. Esta lista no es taxativa y depende de la naturaleza de la institución. (...)".

³⁵ **Artículo 78 RLSC.- Nulidad de convenios y laudos:** "Son nulos todos los convenios colectivos y laudos arbitrales que trasgredan lo establecido en el artículo 44 de la Ley así como que excedan los alcances del tercer párrafo del artículo 40, artículo 42 y el literal e) del artículo 43 de la Ley. La declaratoria de nulidad se sujetará a la normativa correspondiente".

³⁶ **Artículo II Título Preliminar RLSC.- Especialidad de la Ley del Servicio Civil** "Las autoridades resuelven las cuestiones que conozcan en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo señalado por la Constitución Política, la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo. No se pueden aplicar principios, normas o reglas específicos de otros regímenes como los del Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 1057 y entre otros, ni de las carreras especiales, salvo remisión expresa prevista en el presente reglamento".

aplicación de regulación jurídica extraña al servicio civil en materia de derecho colectivo. Es así que conforme al párrafo segundo del artículo 40 de la Ley N° 30057 cabe admitir legítimamente la intervención de legislación laboral privada aplicable al tema colectivo³⁷ dentro del régimen jurídico de servicio civil (“*Se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley*”) lo que reitera, desde nuestra perspectiva, el carácter mixto estatutario - laboral presente en la LSC; sin embargo, pese a dicha permisión, ni siquiera la intervención del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, (TUO LRCT) altera la abierta prohibición de que mediante propuestas de convenios colectivos se puede negociar en torno a la valorización de puestos públicos produciéndose, por consiguiente, el cierre del derecho a la negociación colectiva con respecto de este extremo (“*Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley*”) por lo que se encuentra proscrita la posibilidad de negociarse de manera colectiva respecto de los ingresos económicos o compensaciones por lo que, en esencia, dicha parte conclusiva del artículo 40 deja abierta la posibilidad de acordarse colectivamente sobre condiciones de trabajo³⁸ reconociéndose la implícita

³⁷ Informe Técnico N° 1059-2015-SERVIR/GPGSC, del 28 de octubre de 2015, III, 4.14 M “(...) la Ley del Servicio Civil ha establecido la aplicación supletoria del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo en lo que no se oponga a lo establecido por las propias del Servicio Civil (Ley del Servicio Civil, su Reglamento General y disposiciones complementarias que pudieran ser dictadas por SERVIR). Ello porque la finalidad del nuevo régimen es el establecimiento de una única regulación en el procedimiento de negociación colectiva en el Sector Público”.

³⁸ **Artículo 42 LSC.- Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo:** “Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen”

intromisión del principio de legalidad presupuestaria que se expresa como un recorte³⁹ del derecho a la negociación colectiva:

“Hablar de negociación colectiva en el Estado es hablar del posible uso de recursos públicos para el financiamiento de cualquier acuerdo que se pueda tomar al concluir el proceso negociador. Por ello, existen ocasiones en las que, por razones de política presupuestal, la negociación colectiva en el sector público puede ver restringido su ámbito de negociación. Dentro del Estado, “uno de los Emites clásicos para la actuación de los funcionarios públicos [...] lo constituye el presupuesto, como instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y económica del sector público, cuyo marco general corresponde ser propuesto por el Poder Ejecutivo y posteriormente aprobado por el Parlamento”. El presupuesto público entonces, establece el marco para la actuación económica del Estado. Un proceso de negociación colectiva incluirá en la discusión el uso de determinados recursos públicos, por esta razón, los posibles incrementos salariales deben estar debidamente presupuestados. Como señala el Tribunal Constitucional:

Negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir. En tal sentido, no porque la ley disponga que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado se vulnera el derecho a la negociación colectiva [pues] después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva [...] los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto.

³⁹ Esto no acontece sólo tratándose del personal sujeto a la LSC sino de los prestadores de servicios sujetos al régimen laboral privado que laboran para la administración (quienes, al final de cuentas, son valorados como servidores civiles en función i) del artículo IV del reglamento) a quienes impacta profundamente las disposiciones jurídicas presupuestarias:

3° DCF LSC- Derechos colectivos de quienes presten servicios al Estado bajo el Régimen del Decreto Legislativo 728: “Los derechos colectivos de quienes prestan servicios al Estado bajo el régimen del Decreto Legislativo 728 se interpretan de conformidad con las disposiciones del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo y consideran las Leyes de Presupuesto. Esta disposición rige a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley”.

De este modo, el Tribunal Constitucional deja establecido que el deber de presupuestar no excluye el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, pues los recursos negociados pueden prevería en el presupuesto del año siguiente “a fin de no limitar irrazonablemente el principio de buena fe que debe presidir todo procedimiento de negociación colectiva”.

Pero más allá del cumplimiento del deber de presupuestar los gastos laborales, la negociación colectiva en el sector público debe respetar los principios y actos que sirvan para sostener un presupuesto equilibrado. En consecuencia, “si el empleador de los servidor públicos es el Estado a través de sus diferentes dependencias, las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado”. Es por esta razón que, como afirma el Tribunal Constitucional, “En el caso de las negociaciones colectivas de los servidores públicos, estas deberán efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación”.

Las restricciones a la negociación colectiva que tienen su origen en necesidades presupuestales también se encuentran contempladas en los artículos 4 y 7 de los Convenios 98 y 151, pues estos establecen que las medidas sobre negociación colectiva se adecúan a las condiciones nacionales.

Así ha sido entendido el asunto por nuestro Tribunal Constitucional al señalar que “dentro de las condiciones nacionales a que hace referencia el Convenio 151, la Constitución establece determinadas normas relativas al presupuesto público”. De esta forma, ante situaciones críticas que pongan en riesgo el

equilibrio del presupuesto público, se podrá admitir limitaciones a la negociación colectiva. En esta circunstancia, los trabajadores asumen posición de compromiso y comprensión, pues no pueden desconocer que la crisis presupuestal limita el uso de recursos públicos. Sin embargo, el respeto a los principios presupuestales no puede vaciar el contenido constitucional del derecho a la negociación colectiva”⁴⁰.

2.2.8. Sobre la legitimidad e interés del Sindicato

Conforme al artículo 54 del Reglamento General de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, las organizaciones sindicales, además de representar al conjunto de servidores civiles comprendidos dentro de su ámbito, en los conflictos, controversias o reclamaciones de naturaleza colectiva; tiene entre sus funciones, defender a sus miembros en las controversias o reclamaciones de carácter individual.

Con relación a la representatividad de los sindicatos respecto a sus afiliados, el Tribunal Constitucional ha señalado que dichas organizaciones “(...) no son entidades cuya creación obedezca a la satisfacción de intereses ajenos a quienes lo conforman, sino, contrariamente, su objetivo primordial lo constituye la defensa de los derechos e intereses de sus miembros. En ese sentido, en el plano de la justicia constitucional, el Tribunal estima que no es preciso que éstos cuenten con poder de representación legal para que puedan plantear reclamaciones o iniciar acciones judiciales a favor de todos sus afiliados o un grupo determinado de ellos. Y es que una comprensión de la

⁴⁰ PRADO HUAYANAY, Rubí, “La inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014 y de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley de Presupuesto para el año 2013”, en: *Derecho PUCP*, N° 73, Lima, 2014, pp. 662-663.

función y el significado de los sindicatos en el sentido esbozado por la recurrida, supondrá dejar virtualmente desarticulada la razón de ser de estos entes y, con ello, el contenido constitucionalmente protegido de la libertad sindical, reconocida en el artículo 28° de la Constitución⁴¹.

Celebrar convenios colectivos de acuerdo con lo establecido en la regulación del servicio civil aunque, de modo lamentable, el legislador cerca el ejercicio del derecho a las solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o de condiciones de empleo⁴² lo que se reitera en el artículo 43 e) de la Ley N° 30057 quedando cerrada la negociación sobre valorización de puestos públicos⁴³ así como las propuestas y contrapuestas que se pretendan generar respecto de compensaciones económicas⁴⁴; en este orden de ideas, sin ningún disimulo, el legislador del servicio reconduce el ejercicio a la negociación colectiva a situaciones no ligadas a aspectos remunerativos o dinerarios amordazando el ejercicio de la negociación colectiva;

Representar o defender a sus miembros en las controversias o reclamaciones de carácter individual⁴⁵

⁴¹ Resolución N° 00632-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala, considerandos 10-11 (Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de la Producción, SUTRAMIPRO vs. Ministerio de la Producción).

⁴² **Artículo 42 LSC.- Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo:** “Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen”.

⁴³ **Artículo 40 LSC.- Derechos colectivos del servidor civil:** “(...) Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley”.

⁴⁴ **Artículo 44 LSC.- De la negociación colectiva:** “La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente:(...)”

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

⁴⁵ Resolución N° 00632-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala, considerando 10 (Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de la Producción, SUTRAMIPRO vs. Ministerio de la Producción): “Conforme al artículo 54 del Reglamento General de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, las organizaciones sindicales, además de representar al conjunto de servidores civiles comprendidos dentro de su ámbito, en los conflictos, controversias o reclamaciones de naturaleza colectiva; tiene entre sus funciones, defender a sus miembros en las controversias o reclamaciones de carácter individual”.

2.3. Definición de términos

2.3.1. Derecho Colectivo

El derecho colectivo del trabajador es una parte del derecho laboral que comprende las relaciones que se establecen entre una asociación entre el empleado y el empleador. Estos ha sido creada en contraposición con el término derecho individual del trabajo que conllevan un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los trabajadores de modo individual, Esta dualidad es una particularidad del derecho del trabajo en general, que se origina de la diferencia que hay entre el tipo de relaciones EMPLEADO – EMPLEADOR que se dan entre trabajadores sindicalizados y derivadas de relaciones colectivas de trabajo, o entre los mismos, derivadas de relaciones individuales de trabajo. Se ha dicho que hace referencia exclusivamente a los grupos sociales, ya de empleado o empleador y que tiene como objeto garantizar la defensa del derecho laboral de los grupos de empleados, también recalcamos que reconoce la existencia de una nueva fuente del derecho, por una vía de convenios colectivos del trabajo, representando una garantía de libertad.

2.3.2. Presupuesto Publico

Presupuesto Nacional, presupuestos del Estado o presupuestos generales de los poderes públicos, es el documento financiero del Estado u otro poder de la administración pública, que equilibra ingresos públicos y gasto público en el año fiscal. El presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual).

2.3.3. Derechos Humanos

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

2.3.4. Servicio Civil

El servicio civil peruano está conformado por todas las personas que trabajan al servicio del Estado. Los llamamos servidores públicos por el carácter de servicio a la ciudadanía que tiene las funciones y tareas que realizan. Servicio civil también es, por extensión, el conjunto de reglas y normas que rigen la gestión de estos recursos humanos en el estado. Su finalidad es velar por una adecuada armonía entre el derecho de los servidores y los intereses de la sociedad.

CAPITULO 3.

Metodológico

3.1. Tipo de investigación

La presente investigación es descriptiva – explica porque el investigador va a describir y explicar en qué medida el Congreso vulnera los derechos fundamentales del trabajador al momento de emitir la Ley N° 30372 en su artículo 6.

3.1.1. Por su finalidad

3.1.1.1. Investigación Básica

Denominada pura teórica o dogmática, la cual comienza y se mantiene en el marco teórico, ya que tiene como finalidad formular nuevas teorías y/o modificar las existentes y persigue el progreso de los conocimientos científicos o filosóficos, pero sin contrastarlos con ningún aspecto práctico.

3.1.2. Por su profundidad

3.1.2.1. Investigación Descriptiva

En este tipo de investigación se utiliza el método de análisis logrando caracterizar un objeto o una situación concreta, señalando características y propiedades; también puede servir para investigaciones que requieran un mayor nivel de profundidad.

3.1.3. Por su naturaleza

3.1.3.1. Investigación Documental

Técnica que ha sido empleada para obtener la información contenida en documentos clasificados en los que se ha emitido el pronunciamiento de los Tribunal Constitucional, acerca de las controversias surgidas respecto. Así como, artículos académicos en los que se expone el análisis doctrinario realizado por expertos en el tema.

Entre los instrumentos auxiliares de esta técnica se encuentran: las RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, LAS JURISDISPRUDENCIAS (NACIONAL) Y LOS PRECEDENTES VINCULANTES Y LOS ARTICULOS ACADEMICOS (NACIONAL).

Este tipo de investigación es la que se realiza, como su nombre lo indica, apoyándose en fuentes de carácter documental, esto es, en documentos de cualquier especie. Como subtipos de esta investigación encontramos la investigación bibliográfica, la hemerográfica y la archivística; la primera se basa en la consulta de libros, la segunda en artículos o ensayos de revistas y periódicos, y la tercera en documentos que se encuentran en los archivos, como cartas, oficios, circulares, expedientes, etcétera.

3.2. Material de estudio

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 28411 General del Sistema Nacional de Presupuesto
- Ley N° 30372 de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2016

- Ley N° 30057 del Servicio Civil
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N° 87, 98, 151 y 154.
- Sentencia del Tribunal Constitucional – Pleno Jurisdiccional Exp. 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC
- Doctrina

3.3. Recolección de Datos

3.3.1. Técnicas

Son los procedimientos o actividades realizadas con la finalidad de recabar la información necesaria para el logro de los objetivos en una investigación. En la presente investigación la técnica utilizada es:

- Fichaje

3.3.2. Instrumentos

Son los mecanismo que el investigador utiliza para la recolección y registro de los datos en una investigación. En la recolección de los datos de esta investigación se hecho uso de:

- Ficha

3.4. Análisis de datos

En esta investigación y con base en la información recolectada, para cuyo caso utilizamos como técnica de recolección el fichaje, siendo además la investigación de tipo documental la misma que se realiza, como su nombre lo indica, apoyándose en fuentes de carácter documental, esto es, en documentos de cualquier especie

CAPITULO 4.

Resultados

4.1. Resultados.

Pregunta N° 01

¿Cree usted que aplicando el artículo 6° de la ley N°30372 del presupuesto 2016 se estaría vulnerando algún derecho fundamental del trabajador?

CUADRO N° 01

APLICACION DEL ARTICULO 6° DE LA LEY N° 30372 DEL PRESUPUESTO 2016

RESPUESTA	SUMATORIA	PORCENTAJE
Se vulnera el derecho colectivo del trabajador	10	75%
No se vulnera ningún derecho colectivo del trabajador	3	25%
TOTAL DE ENTREVISTADOS	13	100%

INTERPRETACION Y ANALISIS:

De un total de 14 entrevistados, el 75% (10 personas) opinó que la aplicación del artículo si se vulneran los derechos colectivos del trabajador. Esto se advierte que muchos conocen el tema porque contraviene los derechos fundamentales de los trabajadores del estado al ser discriminados respecto del sector privado.

El hecho de que la negociación colectiva, en materia de remuneraciones en la Administración Publica, pueda limitarse por causas objetivas o justificadas, no significa que deba limitarse en todas sus dimensiones; por el contrario, el Estado debe procurar promoverla en otros asuntos, como en los de índole no económica.; en tanto que el 25% restante (03 personas) opinó, todo lo contrario, señalando que no se vulnera ningún derecho fundamental del servidor público lo que resultaría es que , se debería ampliar la norma puesto consideran que la norma se encontraría desfasada debiendo modernizarse en concordancia con las nuevas corrientes sobre los derechos colectivos.

Pregunta N° 02

¿Cree usted que la aplicación de este artículo genera efectos jurídicos negativos a los servidores públicos?

CUADRA N° 02

EFFECTOS JURIDICOS NEGATIVOS A LOS SERVIDORES PUBLICOS

RESPUESTA	SUMATORIA	PORCENTAJE
Se prohíben incrementos remunerativos, por lo cual si genera efectos negativos	8	56.25%
No genera efectos negativo alguno, puesto que se actúa de acuerdo a ley	6	43.75%
TOTAL DE ENTREVISTADOS	14	100%

INTERPRETACION Y ANALISIS

De un total de 14 entrevistados, el 56.25% (8 personas) opinaron que genera efectos jurídicos negativos al prohibirse los incrementos remunerativos, es decir que un servidor público no puedes pedir su incremento remunerativo porque la ley no se lo permite, según los criterios legales de la ley en mención. En tanto que el 43.75% restante (6 personas) opinaron todo lo contrario, señalando que no se genera un efecto jurídico negativo dicha normal, puesto que se actúa de acuerdo a ley, conforme lo establece la Ley N° 30372 del Presupuesto Anual del 2016.

Pregunta N° 03

¿Cree usted que debería modificarse el artículo 6° de la Ley N° 30372 del Presupuesto Anual del 2016?

CUADRO N° 03

Modificación del Artículo 6 de la Ley N° 30372

RESPUESTA	SUMATORIA	PORCENTAJE
El artículo 6° de la Ley N° 30372, si debe ser modificado en su totalidad	6	43.75%
El artículo 6°, debe de ser ampliado, debiendo contemplar los derechos colectivos sin vulneras los derechos fundamentales del trabajador.	8	56.25%
TOTAL DE ENTREVISTADOS	14	100%

INTERPRETACION Y ANALIS

De un total de 16 entrevistados, el 56.25% (8 personas) opino que el artículo 6° debe ser ampliado, debiendo contemplar los derechos colectivos sin vulneras los derechos fundamentales del trabajador, debiendo ser ampliada y modernizada con las nuevas corrientes, en tanto el 43.75% restante (07 personas) opino, todo lo contrario, no debe ser modificada el articulo puesto no genera ninguna vulneración al servidor público.

Pregunta N° 04

¿Qué alternativa de solución daría usted con respecto a la aplicación del artículo 6° de la Ley N° 30372 del Presupuesto Anual 2016?

CUADRO N° 04
ALTERNATIVA DE SOLUCION DEL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 30372

RESPUESTA	SUMATORIA	PORCENTAJE
Aplicación del artículo 6°, dado que el ordenamiento jurídico es un sistema donde tiene que estar concatenado en armonía, y este artículo difiere de las normas colectivas.	13	87.5%
que lo dicho está bien para nuestro ordenamiento jurídico	1	12.5%
TOTAL DE ENTREVISTADOS	14	100%

INTERPRETACION Y ANALISIS

De un total de 14 entrevistados, el 87.5% (13 personas) opino que ampliación del artículo 173°, dado que el ordenamiento jurídico es un sistema donde tiene que estar concatenado en armonía, y este artículo difiere de las normas colectivas de los trabajadores debiendo ser aplicada y modernizada con las nuevas corrientes, en tanto el 12.5% (1 persona) opino, todo lo contrario que lo dicho está bien para nuestro ordenamiento jurídico, ya que el artículo no genera ninguna vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores.

CAPITULO 5

Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

- Que esta prohibición que dice el artículo 6 de la Ley del Presupuesto del 2017 está considerada como una medida abusiva y contraria a los artículos como el 24 y el 28 de nuestra Constitución Política del Perú, en el primero se establece que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente y que procure bienestar para él y su familia, mientras que el otro garantiza los derechos colectivos y fomenta su negociación.
- Como entendemos la sentencia del Tribunal Constitucional referida a los expedientes N° 00003-2013, N° 004-2013 y N° 0023-2013-PI/TC declara inconstitucionales las frases “beneficios de toda índole” y “mecanismos” del artículo 6 de la Ley del Presupuesto Anual del 2013 y, por conexión, la prohibición contenida en el artículo 6 de las leyes del 2014 y 2015, este pronunciamiento Constitucional surtirá efecto a partir del 16 de diciembre del 2017, a menos que el Congreso de la República apruebe previamente la ley de regulación de la negociación colectiva para el sector público.
- Por lo tanto, cualquier reajuste, nivelación o incremento remunerativo o beneficio de toda índole deberá encontrarse autorizado por ley expresa; caso contrario, cualquier acuerdo o decisión que vulnere o afecte dichas normas imperativas es nulo y corresponderá a la entidad empleadora o a quien tenga legítimo interés solicitar, ante el órgano jurisdiccional competente, la nulidad de tales acuerdos ya

sean convenios colectivos o laudos arbitrales, en esos dos extremos, a fin de dejarlos sin efecto.

- En tal sentido, hasta la fecha de ahora lo antes señalado por nuestro trabajo, se mantiene aun validez y vigentes las prohibiciones de negociación colectiva para incrementar las remuneraciones, dado que deben de establecer los alcances de la negociación colectiva en el sector público mediante norma con rango de ley.
- La negociación colectiva es un derecho que busca establecer el mejor medio posible para armonizar los distintos intereses en una relación laboral tomando como protagonista a quienes conocen mejor la situación laboral. El propio estado peruano, por lo contrario los trabajadores públicos no tendrán vía a través de la cual solicitar y negociar por las mejoras salariales y la calidad de vida de uno mismo y sus familiares, ello generaría un mayor estancamiento de remuneraciones y beneficios económicos, trayendo consigo una gran insatisfacción social. En el esquema adecuado, deberíamos escuchar, de las voces de los principales implicados en restricciones como la establecida por las leyes de presupuesto aquí estudiadas. Debemos de empezar a superar ese carácter fuerte y excluyente de nuestra sociedad y edificar otra en la que todos seamos y nos sintamos parte de ella.

5.2. Recomendaciones

- Plantear que las ideas expresadas en la presente tesis sean consensuadas en los peruanos: administrados en general, abogados, policías, jueces y fiscales, que por desconocimiento del tema y del derecho constitucional.
- Formar opinión doctrinaria a fin de incluir dentro del próximo presupuesto anual el artículo más claro y preciso, despejando dudas respecto a los derechos colectivos de los trabajadores.
- Poner en conocimiento del congreso de la republica que el articulado de dicha ley está siendo copiados de leyes anteriores, la cuales ya han sido declaradas inconstitucionales y que esto se evalué para no seguir cayendo en el error.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Perú 1993
- Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 03561-2009-PA-TC
- NIEVES MUJICA, Javier “Negociación Colectiva”. En Derecho Colectivo de Trabajo. Material de trabajo Lima, p, 27
- DOLORIEL TORRES, Javier. Ob. Cit. P. 34.
- PRADO HUAYANAY, Rubí, “La inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014 y de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley de Presupuesto para el año 2013”, en: Derecho PUCP, N° 73, Lima, 2014, pp. 662-663.
- KU YANASUPO, Lily. “Las relaciones de trabajo entre el Estado y las personas. Cuando las cosas son lo que son incluso en el Estado”. En: Gaceta Constitucional. Tomo 67, Gaceta Jurídica, Lima, julio de 2013.
- KU YANASUPO, Lily. “Ley del Servicio Civil: Segundo Round”, En: Gaceta Constitucional. Tomo 70, Gaceta Jurídica, Lima, octubre de 2013.
- LUIS A. HUAMAN ORDOÑEZ, Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil, En: Jurista Editores, lima, Mayo de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- VII Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Primera Edición, octubre de 2016
- Jurisprudencia, Incrementos remunerativos de los servidores públicos vía negociación colectiva, THOMSON REUTER. Diciembre de 2015, N° 300, Pag. 39 – 44.
- Análisis Laboral, JAIME ZAVALA COSTA, Hacia un Nuevo Rumbo en la Negociación Colectiva del Sector Público, Setiembre de 2015, Pag. 12-15.
- Tríptico de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, La Negociación Colectiva, Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo Dirección de Capacitación,
- CONGRESO DE LA REPUBLICA, Proyecto de Ley N° 55/2016-CR, Reforma de La Ley de Reforma Constitucional que garantiza el Derecho Fundamental a la Negociación Colectiva en el Legislacion Presupuestal. 17 de Agosto 2016
- MANUEL PRIVAT, la inconstitucionalidad Parcial de las Leyes de Presupuesto (20012-2015)

Anexo N° 01**ENTREVISTA****ROL DE PREGUNTAS**

1. ¿Cree usted que aplicando el artículo 6° de la ley N°30372 del presupuesto 2016 se estaría vulnerando algún derecho fundamental del trabajador?

2. ¿Cree usted que la aplicación de este artículo genera efectos jurídicos negativos a los servidores públicos?

3. ¿Cree usted que debería modificarse el artículo 6° de la Ley N° 30372 del Presupuesto Anual del 2016?

4. ¿Qué alternativa de solución daría usted con respecto a la aplicación del artículo 6° de la Ley N° 30372 del Presupuesto Anual 2016?
