

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los 14 días del mes de abril de 2010, el Arbitro Único designado para dar solución a los aspectos puntuales de discrepancia sometido a su decisión, correspondientes a la negociación colectiva del año 2009, seguida por el Sindicato Único de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (EL SINDICATO) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en lo sucesivo RENIEC), tramitada ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo de Lima, materia del Expediente N° 287432-2008-mtpe/2/12.210; se reunió bajo la presidencia Dr. Javier Ricardo Dolorier Torres, identificado con DNI N° 07673975 y Registro C.A.L. N° 20107, en calidad de árbitro único, designado de común acuerdo por las partes antes mencionadas, mediante el Acta de Designación de Árbitro de fecha 03 de marzo de 2010, con el objeto de emitir el laudo arbitral en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR;

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Acta de Compromiso Arbitral de fecha 25 de febrero de 2010, Cláusula Séptima, las partes acordaron someter a arbitraje únicamente los siguientes puntos del Pliego de Reclamos referidos a:

- a) Refrigerio para el personal.
- b) Reembolso por costo de transporte.
- c) Asignación familiar.

2. El Árbitro designado convocó a las partes para el inicio del proceso arbitral a la audiencia que se llevó a cabo con fecha 11 de marzo de 2010, suscribiéndose la correspondiente Acta de Inicio de Proceso Arbitral. En dicha audiencia se instaló el proceso arbitral declarándose formalmente iniciado el mismo al no haberse interpuesto recurso impugnatorio alguno. De acuerdo al cronograma establecido en el referido Acta, el 18 de marzo de 2010 las partes presentaron sus propuestas finales escritas, las cuales fueron puestos en conocimiento de cada una de las partes respectivamente y fueron luego sustentadas en la reunión del 24 de marzo de 2010.

3. Pese a que la Emisión del laudo estuvo programada para el 8 de abril de 2010, el Árbitro comunicó a las partes la prórroga del mismo para el 14 de abril de 2010, por razones de enfermedad. Esta decisión se comunicó mediante Resolución N° 003-2010 del 8 de abril de 2010, y no fue objeto de oposición o contradicción válida por parte de ninguna de las partes, con lo cual se convalidó dicha prórroga.

II. DE LAS PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES

4. EL SINDICATO presentó su propuesta final consistente en lo siguiente:

- ASIGNACIÓN FAMILIAR: Que se amplié la vigencia de la asignación familiar de 55 nuevos soles (sic) mensuales otorgada a los trabajadores con hijos hasta los 18 años de edad a los trabajadores que acrediten tener hijos con estudios superiores hasta la edad de 24 años.

Posteriormente esta propuesta fue precisada mediante escrito del SINDICATO del 26 de marzo de 2010, en los siguientes términos: "(...) el RENIEC conviene en ampliar la asignación familiar de 55 nuevos soles (sic) mensuales otorgada a los trabajadores con hijos hasta los 24 años de edad, siempre que acrediten tener hijos con estudios universitarios, indistintamente del número de hijos."

- REFRIGERIO PARA EL PERSONAL: Que se aumente la asignación por alimentación a trece nuevos soles (sic) para el personal por día efectivamente laborado.
- REEMBOLSO DEL COSTO DEL TRANSPORTE: que se aumente la asignación por transporte de seis nuevos soles a ocho nuevos soles (sic) por día real y efectivamente laborado.

5. RENIEC presentó su propuesta final manifestando que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6º de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2010, se establecen medidas de austeridad que impiden el otorgamiento de incrementos de remuneraciones, sea cual fuere su naturaleza, aplicables aún a los procesos de arbitraje en materia laboral.

III. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL

6. El arbitraje es la forma de resolución de conflictos por la cual las partes deciden someter su controversia a la decisión de un tercero, sea Arbitro o Tribunal Arbitral, a quien envisten de competencia para tal fin. Se trata, por tanto, de un medio de solución de conflictos al que pueden recurrir voluntariamente las partes concernidas, que consiste en trasladar la competencia resolutoria de las partes hacia afuera (heterocomposición), de modo que éstas se sujetan a lo que determine el árbitro o tribunal que han elegido.

7. El Tribunal Constitucional, con respecto a la relación entre la jurisdicción arbitral con la ordinaria ha señalado lo siguiente: *"El artículo 139, inciso 1 de nuestro ordenamiento constitucional **consagra la naturaleza excepcional de la jurisdicción arbitral**, lo que determina que, en el actual contexto, el justiciable tenga la facultad de recurrir ante el órgano jurisdiccional del Estado para demandar justicia, pero también ante una jurisdicción privada"; agregando que "el arbitraje **no puede entenderse como un mecanismo que desplaza al Poder Judicial. ni tampoco como su sustitutorio, sino como una alternativa que complementa el sistema judicial** puesta a disposición de la sociedad para la*

solución pacífica de las controversias" (resaltado propio) (Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. No 6167-2005-PHC/TC (Fundamentos 7 y 10)). Bajo esta premisa, el Tribunal Constitucional ha señalado que "se concibe a esta institución como el proceso ideal, en donde los particulares son protagonistas de la dirección y administración de la justicia" (Fundamento jurídico tercero de la sentencia N° 6167-2005-HC/TC).

8. A continuación, expondremos cada uno de los dos fundamentos de la jurisdicción arbitral para tener una cabal idea de los alcances de este instituto y para la debida ponderación de su autonomía y potestades en el caso específico.

3.1. Fundamento constitucional general de la jurisdicción arbitral

9. La Constitución Política del Perú establece la jurisdicción arbitral en el inciso 1 del artículo 1390, señalando: *"Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral"*¹ (resaltado propio).

10. En base al artículo citado, existe por parte de la doctrina, consenso en reconocer una doble fuente de legitimación de la jurisdicción arbitral, al sostener que *"(...) siendo el Perú un Estado constitucional y democrático de Derecho, esta legitimación proviene de la voluntad general, plasmada por el constituyente en las Cartas de 1979 y 1993; mientras que, en el marco de una determinada controversia, es el principio de autonomía de la voluntad de los privados, el elemento que legitima la intervención de los árbitros en la resolución del conflicto"* (resaltado propio)². En la misma dirección, se ha pronunciado Hundskopf cuando señala que *"(...) Si bien las partes escogen a los árbitros o se someten a un Tribunal Arbitral, la facultad de los mismos está, más que en la autonomía de la voluntad de las partes, en el reconocimiento por la constitución"*³.

11. Este origen constitucional de la vía arbitral ha quedado consagrado por el Tribunal Constitucional cuando ha afirmado que:

"Es justamente, la naturaleza propia de la jurisdicción arbitral y las características que la definen, las cuales permiten concluir a este Colegiado que no se trata del ejercicio de un poder sujeto exclusivamente al derecho privado, sino que forma parte esencial del orden público constitucional.

La facultad de los árbitros para resolver un conflicto de intereses no se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes del conflicto, prevista en el artículo 20 inciso 24 literal a de la Constitución, sino que tiene su origen y, en consecuencia, su límite, en el artículo 139° de la propia Constitución.

De allí que el proceso arbitral tiene una doble dimensión pues, aunque es fundamentalmente subjetiva, ya que su fin es proteger los intereses de las partes, también tiene una dimensión objetiva, definida por el respeto a la

¹ Esta disposición tiene como antecedente el artículo 233 (inciso 1) de la Constitución de 1979.

² Landa Arroyo, César "El Arbitraje en la Constitución de 1993 y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Pág. 107.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. No 6167-2005-PHC/TC.

supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51° de la Carta Magna; ambas dimensiones, (subjetiva y objetiva) son interdependientes y es necesario modular/as en la norma legal y/o jurisprudencia. Tensión en la cual el árbitro o tribunal arbitral aparece en primera instancia como un componedor jurisdiccional, sujeto, en consecuencia, a la jurisprudencia constitucional de este Colegiado.

Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota con las cláusulas contractuales ni con lo establecido por la Ley General de Arbitraje, sino que se convierte en sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales. Todo ello hace necesario que este Tribunal efectúe una lectura iuspublicista de esta jurisdicción, para comprender su carácter privado; ya que, de lo contrario, se podrían desdibujar sus contornos constitucionales”.

12. Frente a este marco conceptual, el supremo intérprete de la Constitución ha indicado en la sentencia antes citada, en términos amplios y categóricos que vale la pena referir directamente, que:

“El reconocimiento de la jurisdicción arbitral comporta la aplicación a los tribunales arbitrales de las normas constitucionales y, en particular, de las prescripciones del artículo 139° de la Constitución, relacionadas a los principios y derechos de la función jurisdiccional. Por ello, el Tribunal considera y reitera la protección de la jurisdicción arbitral, en el ámbito de sus competencias, por el principio de “no interferencia” referido en el inciso 2) del artículo constitucional antes citado, que prevé que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional, ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Los tribunales arbitrales, por consiguiente, dentro del ámbito de su competencia, se encuentran facultados para desestimar cualquier intervención y/o injerencia de terceros -incluida autoridades administrativas y/o judiciales- destinada a avocarse a materias sometidas a arbitraje, en mérito a la existencia de un acuerdo arbitral y la decisión voluntaria de las partes” (fundamento jurídico 12).

“Este Tribunal reconoce la jurisdicción del arbitraje y su plena y absoluta competencia para conocer y resolver las controversias sometidas al fuero arbitral, sobre materias de carácter disponible (artículo 1° de la Ley General de Arbitraje), con independencia jurisdiccional y, por tanto, sin intervención de ninguna autoridad, administrativa o judicial ordinaria. El control judicial, conforme a la ley, debe ser ejercido ex post, es decir, a posteriori, mediante los recursos de apelación y anulación del laudo previstos en la Ley General de Arbitraje. Por su parte, el control constitucional deberá ser canalizado conforme a las reglas establecidas en el Código Procesal Constitucional; vale decir que tratándose de materias de su competencia, de conformidad con el artículo 5°, numeral 4 del precitado código, no proceden los procesos constitucionales cuando no se hayan agotado las vías previas. En ese sentido, si lo que se cuestiona es un laudo arbitral que verse sobre derechos de carácter disponible, de manera previa a la interposición de un proceso constitucional, el presunto agraviado deberá haber agotado los recursos que la Ley General de Arbitraje prevé para impugnar dicho laudo” (fundamento jurídico 14).

⁴ Fundamento 11 de la STC 6167-2005-HC/TC)

13. En atención a lo expuesto, es incuestionable la relevancia constitucional que tiene el arbitraje como "jurisdicción excepcional", es decir, que no nos encontramos ante un instrumento meramente privado, sino que su trascendencia ha llevado a que la ley de leyes le otorgue un reconocimiento como valor muy relevante del ordenamiento jurídico nacional. A los tribunales arbitrales (sean grupales o individuales) se les aplican los principios y derechos de la función jurisdiccional, de manera que se tutele el principio de no interferencia en el ejercicio de las atribuciones de su competencia, de modo que esta independencia lleva a que el Estado la proteja y evite cualquier injerencia dirigida a restringir el cumplimiento de las funciones reconocidas por la Constitución. Por tanto, no puede quedar duda alguna respecto de la competencia que tienen los tribunales arbitrales para conocer y resolver las materias controvertidas sometidas a su competencia aún cuando se pretendiera recortar esta por medio de una norma legal presupuestal.

3.2. Fundamento constitucional específico de la jurisdicción arbitral laboral.

14. Las relaciones laborales se configuran, en gran medida, en torno a la convivencia de dos intereses distintos y opuestos en muchos casos. Ello genera que en la relación laboral haya un conflicto subyacente que se manifiesta veladamente en algunos casos y en otros de manera abierta. En este aspecto, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho ha diseñado un conjunto de instrumentos, entre los que está el propio Derecho del Trabajo, en general, y los medios alternativos de solución de conflictos, en especial, para procesar y resolver las controversias laborales de preferencia de manera pacífica y ofreciendo las alternativas que estimulen esta clase de solución.

15. El tema tiene tanta relevancia que esta obligación de atender especialmente a la conflictividad laboral ha alcanzado rango constitucional, como se demuestra del texto de nuestra norma suprema. Al respecto, el artículo 28° establece lo siguiente: *"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (...) 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales"* (resaltado nuestro).

Existe pues, de manera explícita, una opción constitucional frente al conflicto laboral que lleva a que el Estado deba agotar todas las posibilidades para que las discrepancias no se mantengan abiertas ni se manifiesten de la manera más aguda, sino que se cuente con un conjunto de medios alternativos que prevengan o resuelvan las controversias colectivas planteadas legítimamente por las organizaciones laborales. Hay que incidir también en señalar que la obligación de promoción involucra a todo el Estado, por lo que el Legislador no puede mantenerse al margen de ella, sino que más bien, es uno de los agentes principales a través de los cuales debe materializarse este deber constitucional.

16. En cuanto al concepto del arbitraje en materia laboral, el Tribunal Constitucional lo define como *"(...) el acto de resolución extra judicial de un conflicto laboral. El arbitraje laboral, en el ámbito privado, se logra cuando los actos de conciliación o mediación no han solucionado el conflicto (...) Se trata de una forma interventiva a través de la cual un tercero neutral establece,*

por medio de un laudo. la solución del conflicto⁵ (resaltado nuestro). Es indiscutible que el arbitraje es una forma de solución pacífica de los conflictos - en este caso de un conflicto de intereses como es la negociación colectiva- , y por mandato constitucional el Estado está en la obligación de promoverlo.

17. Siguiendo con el desarrollo del mandato constitucional, el ordenamiento infra constitucional reconoce el arbitraje en materia laboral, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. En este último caso, el TUO de la LRCT (artículos 61° y siguientes) consagra y desarrolla de manera detallada el arbitraje, como alternativa frente al ejercicio del derecho de huelga. De allí que esta regulación se inscriba directamente en el cumplimiento de la obligación constitucional de promover todos aquellos medios que ayuden a la generación de paz social, en un ámbito en el que se procesan justamente los conflictos laborales: la negociación colectiva.

18. Por tanto, el arbitraje laboral no se sustenta únicamente en su consagración constitucional genérica, prevista en el artículo 139.1 de la Constitución, sino que tiene un reconocimiento propio en el artículo 28.2, en el que sus fundamentos giran alrededor de una materia (la laboral) en la que la conflictividad es permanente. De allí que el propio texto constitucional imponga la obligación de promover todos aquellos medios pacíficos de solución de controversias (como el arbitraje) a efectos de salvar la confrontación directa y concordar los intereses en juego de una manera equilibrada. De esta manera, resulta evidente que si el Legislador tiene la obligación de promover la solución pacífica de los conflictos colectivos, no puede actuar válidamente en contradicción con este mandato, por lo que el recortar las posibilidades de actuación del arbitraje o de cualquier otro medio pacífico de solución de controversias, contravendría los derechos y valores constitucionales expresamente recogidos en nuestra norma suprema.

IV. PREDOMINIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE LAS RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS.

4.1. El derecho constitucional de negociación colectiva

19. Los derechos colectivos de trabajo y, particularmente, la negociación colectiva, tienen un reconocimiento constitucional de larga data desde el artículo 43° de la Constitución de 1933. En la norma suprema actual, el artículo 28 señala que *"el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga"*. También, y como ya se mencionara, el numeral 2, del mismo artículo establece que el Estado *"fomenta la negociación colectiva"*, de modo que no sólo estamos ante un derecho explícitamente reconocido por la Constitución, sino que ésta misma ha determinado que todo el Estado debe involucrarse en una visión y en un conjunto de medidas dirigidas a impulsar el ejercicio efectivo de este derecho.

20. La titularidad de tales derechos, vale decir, su ámbito subjetivo de aplicación, acorde con el mandato de interpretar los alcances de los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que el Perú ha ratificado (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución), debe establecerse teniendo a la vista los Convenios

⁵ Fundamento jurídico 38 de la sentencia antes citada

Internacionales de Trabajo aprobados por la Organización Internacional del Trabajo - OIT (Convenios 87 y 98) Y ratificados por el Perú mediante Resoluciones Legislativas N° 13281 y N° 14712, respectivamente.

21. Tanto el Convenio 87 como el Convenio 98 de la OIT, incluyen en su ámbito de aplicación a los trabajadores privados y a los públicos, con las únicas excepciones previstas por la propia Constitución del Estado y amparadas también en las normas internacionales. Así lo han sostenido reiteradamente el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Sobre el particular, y de manera tajante, el primero de los órganos citados ha señalado que *"las normas contenidas en el Convenio 87 se aplican a todos los trabajadores sin ninguna distinción y, por consiguiente, amparan a los empleados públicos"* (La Libertad Sindical, Recopilación de Decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, párrafo 218. En el mismo sentido, los párrafos 219 a 222).

23. En lo que respecta al Convenio 98, señala el Comité de Libertad Sindical que: *"conviene establecer una distinción entre funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcionarios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, en las empresas públicas o en las instituciones públicas autónomas, por otra. Sólo podría excluirse del campo de aplicación del Convenio 98 a la primera categoría de trabajadores a la que se ha hecho referencia"*.

24. En este escenario, tenemos que denotar que el derecho de negociación colectiva de los trabajadores involucrados en el presente arbitraje tiene rango jurídico constitucional (como lo han reconocido, además, ambas partes en el proceso) y eficacia directa. Aparte de, y como ya se refiriera, el artículo 28.2° de la Constitución ordena el fomento de este derecho, por lo que la norma máxima está señalando el signo promotor, debiendo el Estado dirigir su actividad a garantizar y facilitar su ejercicio en cumplimiento del mandato constitucional, lo que resulta plenamente coherente con lo previsto también por el artículo 4° del Convenio 98.

25. A la luz de tales consideraciones, **se puede concluir que la presencia de un derecho constitucional obliga al respeto de su contenido esencial**; pero además, en este caso, la norma máxima nacional y las internacionales han impuesto al Estado la obligación de actuar en sus diversos ámbitos en una línea de fomento.

Al respecto, hay que indicar que el contenido esencial del derecho de negociación colectiva pasa por la reglamentación *"por medio de contratos colectivos, de las condiciones de empleo"* (artículo 40 del Convenio 98). En los mismos términos se expresa el Convenio 151, cuando en su artículo 7 hace referencia al contenido material de la negociación colectiva. Con mayor precisión todavía, el Tribunal Constitucional en la sentencia del 26 de marzo de 2006 recaída en el expediente N° 0261-2004-AA/TC, ha interpretado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalando al respecto lo siguiente: *"En ese sentido, el artículo 4° del Convenio N° 98 constituye un principio hermenéutico fundamental al cual debe acudirse para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno*

3

de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios".

26. Estamos, pues, ante un derecho constitucional que debe fomentarse, promoverse o apoyarse, por lo que las restricciones a que se someta no pueden desnaturalizarlo ni afectar su contenido esencial: remuneraciones y condiciones de trabajo, y empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes.

27. Esto no significa que estemos ante un derecho absoluto, puesto que el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 0011-2004-AI/TC, que *"conforme al criterio uniforme de este Colegiado, ningún derecho fundamental tiene la condición de absoluto, pues podría restringirse: a) cuando no se afecte su contenido esencial, esto es en la medida en que la limitación no haga perder al derecho toda su funcionalidad en el esquema de valores constitucionales; y, b) cuando la limitación del elemento no esencial del derecho fundamental tenga por propósito la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y sea idónea y necesaria para conseguir tal objetivo (principio de proporcionalidad)".*

28. Por tanto, debe quedar claro que sin ser absoluto, el derecho de negociación colectiva no puede ser afectado en su contenido esencial, cuyos alcances se han precisado anteriormente, y las limitaciones no esenciales deben estar sometidas a criterios de finalidad constitucionalmente legítima y proporcionalidad.

4.2. El derecho de negociación colectiva y su vinculación con las normas presupuestales

29. Las normas presupuestales deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, por lo que sus restricciones no pueden afectar a la capacidad de oferta de las entidades estatales, sin trascender a la parte sindical, ni mucho menos, a los tribunales arbitrales.

30. En este sentido, se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, en su Informe N° 1165-2004- EF/60, del 5 de Julio de 2004, referido al proyecto de ley que modifica el artículo 56 del Decreto Ley 25593 y proyecto de Decreto Supremo que regula el alcance del artículo 15 de la Ley N° 28254, ha concluido (en su punto 9) que al ser la negociación colectiva un derecho constitucional las restricciones en materia de reajustes remunerativos no pueden comprender a los convenios colectivos. De igual manera se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, en su Informe N° 0532004-MTPE/OAJ del 7 de Julio de 2004, (opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica sobre el Informe N° 1165-,2004/ EF/60).

31. Además de lo dicho, admitir ciegamente las limitaciones presupuestales podría significar que el derecho a la negociación colectiva quede supeditado a un acto de autoridad, en este caso, del propio Estado que es la propia contraparte en el proceso negocial; es decir, que exista o no el derecho a la negociación colectiva dependería, en cada caso concreto, de que el Estado, actuando como juez y parte, decidiera a priori adjudicar o no la respectiva partida presupuestal, de modo que alcanzarían real derecho a negociación aquellos

ly

trabajadores públicos a los que el Estado les asignara presupuesto, mas no aquellos a quienes no lo hiciera.

Esta posición no resulta jurídicamente sostenible, pues la falta de partida presupuestal, por omisión de la propia entidad, no puede pues ser presentada como un impedimento para la negociación o para la expedición de un laudo arbitral, en primer lugar, por provenir de un acto propio, en este caso de naturaleza omisiva, y en segundo lugar porque tiene una solución de fácil implementación, como lo revelan los precedentes. A ello se agrega el hecho de que la negociación colectiva tiene un ciclo de desarrollo y vigencia que permite anticipar su renovación periódica, lo que obliga a tomar las previsiones del caso a fin de asegurar su eficacia.

32. Debe reiterarse que la Constitución es la norma suprema, y como tal debe primar sobre cualquier otra disposición legal, como explícitamente lo consagra su artículo 51 cuando establece que *"La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente"*. Por lo tanto, y como se verá posteriormente, la existencia de una norma que contravenga su texto deberá ser interpretada conforme a la Constitución, y si ello no es posible deberá inaplicarse.

Ello es una consecuencia natural de su carácter normativo, de su rango superior y del establecimiento de la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales (artículo 44 de la norma suprema), como un deber fundamental del Estado.

33. Como complemento a estos argumentos constitucionales, en sede arbitral se han fortalecido dicha posición en un significativo número de resoluciones que avalan lo expuesto.⁶

⁶ Pasamos a exponer fallos arbitrales que desarrollan la vinculación del derecho de la negociación colectiva con las normas presupuestales:

- a) Laudo Arbitral del 8 de agosto de 2008 emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ S.A.
- b) Laudo Arbitral del 24 de junio de 2008 emitido en los seguidos por La Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERÚ S.A.
- c) Laudo arbitral del 31 de julio de 2007 en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú con la empresa PETROPERÚ S.A.
- d) Laudo arbitral del 4 de enero del 2007, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores del Gobierno Regional del Callao con el Gobierno Regional del Callao.
- e) Laudo arbitral del 14 de diciembre de 2006, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV.
- f) Laudo arbitral del 26 de enero de 2006, en los seguidos por LOS TRABAJADORES de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y la CONASEV.
- g) Laudo arbitral del 17 de marzo del 2004 en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y LOS TRABAJADORES Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de Petróleos del Perú –Operación Oleoducto Piura, LOS TRABAJADORES Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú Operaciones Conchán, LOS TRABAJADORES de Trabajadores de Petróleos del Perú -Oficina Principal, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú -Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.
- h) Laudo arbitral del 14 de marzo del 2002 en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y LOS TRABAJADORES Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de Petróleos del Perú –Operación Oleoducto Piura, LOS TRABAJADORES Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú -Operaciones Conchán, LOS TRABAJADORES de Trabajadores de Petróleos del Perú -Oficina Principal, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú -Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.

V. EL TRIBUNAL ARBITRAL DEBE APLICAR LAS NORMAS DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN.

34. Conforme lo señalado en los puntos precedentes, la jurisdicción arbitral en el Derecho Laboral tiene sólidas bases constitucionales y los árbitros en su rol de "jueces privados" están obligados a velar por el respeto de la Constitución, al punto que un numeroso sector de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han señalado con claridad que los árbitros tienen la facultad para ejercer el control constitucional difuso.

35. Esta línea doctrinal se sustenta en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en los que se parte de reconocer que la función arbitral no sólo se basa en la autonomía de la voluntad, para indicar luego que forma parte esencial del ordenamiento público constitucional, "definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51° de la Carta Magna" que agrega que "si bien la Constitución, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 138°, reconoce a los jueces la potestad para realizar el control difuso, de ahí no se deriva que dicha potestad les corresponda únicamente a los jueces, ni tampoco que el control difuso se realice únicamente dentro del marco de un proceso judicial"⁸. (el subrayado es nuestro).

37. Además de todo lo dicho, el artículo VI *in fine* del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que *"(...) los jueces -y por extensión, también los árbitros- interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional"*. Este artículo consagra el principio de interpretación de las normas legales conforme a la Constitución, según la interpretación que de sus preceptos y principios efectúe el Tribunal Constitucional. Ello significa que en el caso que una interpretación de la ley devenga incompatible con la norma constitucional, a la luz de los parámetros interpretativos elaborados por el Tribunal Constitucional, se deberá preferir, en caso de existir, aquella otra que se ajuste al contenido de la Constitución. Por lo que los Tribunales Arbitrales quedan vinculados a los preceptos y principios constitucionales reconocidos en las resoluciones del Tribunal Constitucional⁹.

Finalmente, la obligación de la jurisdicción arbitral de aplicar el control difuso de

i) Laudo arbitral del 28 de febrero del 2001 en los seguidos entre la empresa Petróleos del Perú (PETROPERU) y LOS TRABAJADORES Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de Petróleos del Perú -Operación Oleoducto Piura, LOS TRABAJADORES Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú -Operaciones Conchán, LOS TRABAJADORES de Trabajadores de Petróleos del Perú -Oficina Principal, LOS TRABAJADORES Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú -Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.

j) Laudo arbitral del 21 de agosto de 2009, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV, el cual ha servido de base para el sustento jurídico del presente laudo arbitral.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 6167-2005-PHCrrC (Fundamento 11)

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3471-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 7).

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.O 6167-2005-PHCrrC (Fundamento 8)

la Constitución al momento de resolver una controversia laboral, ha sido reconocida y aceptada tanto por EL SINDICATO como por RENIEC al no haber sido materia de controversia, quedando en criterio del Arbitro la forma cómo debe aplicarla, de ser el caso, en la presente negociación colectiva.

38. En función de todo lo señalado, el Arbitro entiende que las restricciones presupuestales establecidas por el artículo 6.1 de la Ley N° 29465 deben interpretarse a la luz del necesario respeto tanto de los fueros de la jurisdicción arbitral, cuanto del contenido esencial del derecho de negociación colectiva. Por tanto, se debe entender que la única interpretación que concilia ambos valores con las potestades que en materia presupuestaria tiene el Estado es la de entender que las restricciones referidas a arbitrajes laborales, al no hacer ninguna mención expresa a la negociación colectiva, no están referidas a la solución de conflictos colectivos de intereses por la vía de la heterocomposición, sino que lo harán respecto de cualquier otro arbitraje laboral en el que no esté en juego el vaciamiento de un derecho fundamental. Sólo de tal manera, consideramos, no se afectará el contenido esencial del derecho antes aludido, por lo que interpreta que las restricciones previstas en el artículo 6.1 de la Ley 29465 no son de aplicación al presente arbitraje.

Cabe señalar que, el hecho que sea parte de una negociación colectiva una entidad pública, y que ésta se encuentre dentro de los mecanismos de austeridad y control presupuestal propio de la Administración Pública, son normas que, sin cuestionar su legalidad, podrían condicionar la estrategia, propuesta y responsabilidad de los funcionarios que representan a dicha entidad, pero en ningún caso pueden limitar el poder y facultades de la jurisdicción arbitral que nace de la Constitución, dentro del ámbito de lo acordado en el convenio arbitral y de lo regulado en la norma especial de la materia (TUO de la RLCT), que coloca a las partes en igualdad de condiciones para pedir, no pedir, ofrecer o no ofrecer a través de su propuesta de solución final dentro de la jurisdicción arbitral. Aceptar que la propuesta de solución que está acorde con las norma de presupuesto debe primar sobre la propuesta de solución de la otra parte, atentaría no solamente contra la naturaleza de la justicia arbitral en materia laboral, sino contra el derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución.

Asimismo, el Arbitro debe analizar y resolver una controversia laboral atendiendo las particularidades de los sujetos de la negociación colectiva, que no están representadas en normas de carácter general.

VI. DE LA PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL

39. De conformidad con lo que establece el artículo 65° del TUO de la LRCT, el Arbitro debe recoger en su integridad la propuesta final de una de las partes, sin poder establecer una solución distinta ni combinar los planteamientos de una y otra, estando facultado, no obstante, por su naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta elegida en atención a los elementos de juicio, así como por la naturaleza misma de los beneficios cuya discusión es materia del presente proceso arbitral.

El Arbitro ha procedido a compulsar las propuestas finales presentadas por las partes, desde la perspectiva mencionada en el numeral anterior, llegando a la conclusión que la propuesta final de RENIEC, que consiste en que no otorgará

7

ningún incremento la hace inelegible porque no puede ni siquiera cotejarse con la propuesta de EL SINDICATO, más aún teniendo en cuenta los antecedentes de convenios colectivos pasados y de la situación particular de RENIEC.

40. En función de ello, el Árbitro acoge la propuesta de EL SINDICATO, atenuándola por contradecir la naturaleza de los beneficios cuyo incremento se solicitó. Los términos y los fundamentos de la decisión arbitral adoptada, tal como lo exige el artículo 57° del Reglamento del TUO de la LRCT aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-98-TR, se exponen a continuación:

a) ASIGNACIÓN FAMILIAR:

- De acuerdo a lo planteado por EL SINDICATO, los trabajadores pretenden que se extienda la asignación familiar a favor de los trabajadores que tengan hijos de hasta 24 años de edad, siempre que acrediten tener estudios universitarios, indistintamente del número de hijos.
- Al respecto, consideramos necesario señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 25129, que regula el derecho a percibir la asignación familiar, se establece de forma expresa lo siguiente:

"Tienen derecho a percibir esta asignación los trabajadores que tengan a su cargo uno o más hijos menores de 18 años. En el caso de que el hijo al cumplir la mayoría de edad se encuentre efectuando estudios superiores o universitarios, este beneficio se extenderá hasta que termine dichos estudios, hasta un máximo de 6 años posteriores al cumplimiento de dicha mayoría de edad."

- Como puede apreciarse, la norma en mención recoge la pretensión de EL SINDICATO, al establecer que dicho beneficio se extenderá en el caso de hijos que al cumplir la mayoría de edad se encuentren cursando estudios superiores o universitarios, hasta un máximo de 6 años, es decir, hasta los 24 años de edad.
- En tal sentido, resulta importante destacar que si bien las partes se encuentran legitimadas para regular diversas obligaciones y derechos a través del convenio colectivo, este no puede desconocer los límites o mínimos establecidos por la normativa laboral vigente.
- Así pues, de la propuesta presentada por EL SINDICATO se puede apreciar que la asignación familiar que vienen percibiendo no se ajusta a los mínimos establecidos por la Ley de la materia, que reconoce la procedencia de extender dicho beneficio a favor de los trabajadores que tienen a su cargo hijos que habiendo cumplido la mayoría de edad se encuentran cursando estudios superiores o universitarios, hasta que éstos cumplan 24 años de edad.

b) REFRIGERIO PARA EL PERSONAL:

- De acuerdo a la propuesta final presentada por EL SINDICATO, se pretende el incremento de la asignación por refrigerio de S/.6.50 Nuevos Soles a S/.13.00 Nuevos Soles.

- Al respecto, a efectos de establecer la procedencia o no de la pretensión de EL SINDICATO, resulta importante determinar si el incremento solicitado se encuentra acorde con nuestra legislación vigente y con la naturaleza de dicho concepto. Así pues, el artículo 5° del Reglamento de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-97-TR, establece que *"(...) el refrigerio que no constituye alimentación principal, conforme al artículo 12 de la Ley, no será considerado como remuneración para ningún efecto legal."*
- Como puede apreciarse, la asignación por refrigerio, que no sea considerada como alimentación principal, constituye un concepto no remunerativo y por lo tanto no forma parte de la base de cálculo para los beneficios laborales que le corresponda a los trabajadores, siempre que sea otorgado tomando en cuenta criterios de razonabilidad.
- Ahora bien, para establecer si el incremento solicitado por EL SINDICATO cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para mantener la condición de no remunerativo, es importante que el monto otorgado para cubrir el refrigerio de los trabajadores no sea equiparable al que se emplearía para consumir una alimentación principal, es decir, desayuno, almuerzo o cena.
- En tal sentido, a efectos de verificarse que la asignación por alimentación o refrigerio mantenga su naturaleza no remunerativa, resulta necesario no solo que no constituya alimentación principal, sino además debe acreditarse que el monto otorgado por dicho concepto es utilizado razonablemente para cubrir tal fin, es decir, el refrigerio.
- Así pues, de verificarse que el monto otorgado supera el criterio de razonabilidad, dicho concepto perdería su naturaleza de refrigerio y se convertiría en alimentación principal y, en consecuencia, dejaría de ser no remunerativo para formar parte de la base de cálculo de los beneficios sociales de los trabajadores, desnaturalizándose así la finalidad de dicha figura.
- De este modo, del análisis de la propuesta final presentada por EL SINDICATO, se puede apreciar que los trabajadores pretenden un incremento del monto que se viene otorgando, por concepto de asignación por refrigerio, de S/.6.50 Nuevos Soles a S/.13.00 Nuevos Soles diarios por días efectivamente laborados.
- Al respecto, el Arbitro considera que el monto propuesto supera lo razonable, toda vez que amparar un incremento como el propuesto por EL SINDICATO implicaría desnaturalizar el carácter no remunerativo del refrigerio, toda vez que dicho monto excede el costo razonable de un refrigerio, convirtiéndose en alimentación principal. El Arbitro considera que el monto actualmente vigente de S/. 6.50 nuevos soles resulta adecuado y responde a la naturaleza real de un refrigerio (prestación que no debe reemplazar a un desayuno, almuerzo o cena), y que un incremento resultaría desproporcionado e irrazonable a su naturaleza.

3

- Disponer un incremento de la asignación por refrigerio contravendría normas legales expresas que determinan la naturaleza del beneficio, y además conllevaría modificar el carácter de “refrigerio” del beneficio para convertirse en un “alimentación”, lo cual excede las facultades resolutorias del Árbitro otorgadas en el compromiso arbitral suscrito por las partes.

c) ASIGNACIÓN POR TRANSPORTE:

- Conforme se aprecia de la propuesta final presentada por SINTRARENIEC, se pretende el incremento de la asignación por transporte, de S/.6.00 Nuevos Soles a S/.8.00 Nuevos Soles, por los días real y efectivamente laborados.
- Al respecto, cabe señalar que la asignación por transporte es considerado un concepto no remunerativo, que sirve para cubrir, a través de un monto razonable, únicamente el traslado de los trabajadores desde su vivienda o lugar donde residen hacia el centro de labores y viceversa. Así pues, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso e) del artículo 19° del TUO del Decreto Legislativo N°650” (...) no se consideran remuneraciones computables, el valor del transporte, **siempre que esté supeditado a la asistencia al centro de trabajo y que razonablemente cubra el respectivo traslado.** (...)”¹⁰ (Resaltado y subrayado propio)
- En tal sentido, consideramos que el monto promedio de esta asignación deberá determinarse tomando como referencia el costo del pasaje, el cargo que desempeña cada trabajador y la asistencia efectiva al centro de trabajo, caso contrario, dicho monto podría reputarse como un concepto remunerativo y en consecuencia debería formar parte de la base de cálculo de los beneficios sociales del trabajador, por ello es importante verificar que no se otorgue cuando, por ejemplo, el trabajador se encuentre haciendo uso de su descanso vacacional.
- Ahora bien, de acuerdo al criterio adoptado por el Tribunal Fiscal¹¹, consideramos que el rango para la asignación por transporte se encuentra entre S/. 150.00 a S/. 180.00 Nuevos Soles, por lo que, del análisis de la propuesta presentada por EL SINDICATO se puede apreciar que el incremento solicitado se encuentra dentro del rango permisible para que dicho concepto no pierda su naturaleza no remunerativa, además de resultar proporcional y adecuado a la naturaleza de los servicios que los trabajadores prestan.
- Finalmente, se aprecia que la cuantificación realizada por EL SINDICATO respecto al impacto económico del incremento respecto a la realidad económica y niveles salariales de RENIEC no causa desequilibrio presupuestal o una seria afectación a su operatividad, por lo cual se decide aceptar la propuesta de la referida parte.

¹⁰ RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL N°09197-3-2007.

¹¹ Ibid.

V. PARTE RESOLUTIVA:

En atención a las consideraciones y fundamentos expuestos en el presente laudo, el Árbitro único ha resuelto laudar en el siguiente sentido:

PRIMERO: ADOPTAR DE FORMA ATENUADA la propuesta de EL SINDICATO, aceptándose los extremos referidos a la asignación familiar y a la asignación por transporte, debiéndose adecuar la cláusula propuesta para la asignación familiar a los términos previstos en la normativa de la materia, y atenuándola EL SINDICATO, pero rechazando el extremo referido a la asignación por refrigerio.

SEGUNDO: En atención a lo expuesto, las cláusulas del convenio colectivo del periodo 2008-2009 sometidas a arbitraje quedan con la siguiente redacción:

CLAUSULA OCTAVA.- ASIGNACIÓN FAMILIAR

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 2° de de la Ley N° 25129, la asignación familiar que otorga RENIEC debe extenderse a los trabajadores que cuenten con hijos que al cumplir la mayoría de edad se encuentren cursando estudios superiores o universitarios, hasta un máximo de 6 años, es decir, hasta los 24 años de edad, manteniéndose en S/.55.00 Nuevos Soles, indistintamente del número de hijos.

CLAUSULA DECIMO OCTAVA.- ASIGNACIÓN POR TRANSPORTE

RENIEC conviene en aumentar la asignación de transporte de seis nuevos soles a ocho nuevos soles por día real y efectivamente laborado.

Regístrese y comuníquese a las partes y a la Autoridad Administrativa de Trabajo para los fines de Ley.


Javier Dolorier Torres
Árbitro Único