



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y EL RECONOCIMIENTO DE NUESTRA DIVERSIDAD"

MEMORANDO N° 435 -2012-EF/50.07

Para : Señor
JORGE NOZIGLIA CHÁVARRI
Director General
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

Asunto : Remisión de laudo arbitral

Referencia : OFICIO N° 406-2012/SERPAR-LIMA/GG/MML

Fecha : 14 SET. 2012

Es grato dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, mediante el cual el Gerente General de SERPAR-Lima remite el laudo arbitral de acuerdo a la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.

Al respecto, tomando en cuenta que la citada Disposición Complementaria Final señala que "(...) todos los laudos arbitrales que se aprueben, a partir de la vigencia de la norma, deben ser publicados en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, para ello las entidades públicas y empresas públicas deben presentar, bajo responsabilidad, dichos laudos arbitrales en un plazo que no excede de los quince días de expedido el referido laudo".

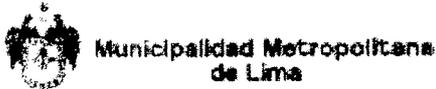
Por lo antes manifestado, se remite el documento de la referencia para los fines que estime pertinente en el marco de sus competencias.

Atentamente,



RODOLFO ACUÑA NAMIHAS
Director General
Dirección General de Presupuesto Público

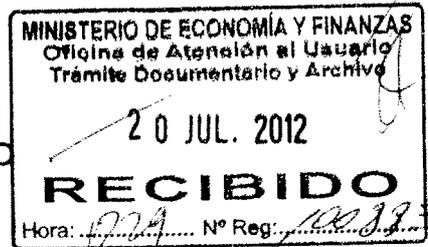
Ministerio de Economía y Finanzas	
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos	
14 SET. 2012	
Hora: 12:45	N° Reg. 100883
RECIBIDO EN LA FECHA	



Jesús María, 17 de Julio de 2012

OFICIO N° 406 -2012/SERPAR-LIMA/GG/MML

Señor:
RODOLFO ACUÑA NAMIHAS
DIRECTOR GENERAL
DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO PUBLICO
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Presente.-



ASUNTO: COPIA DE LAUDO ARBITRAL

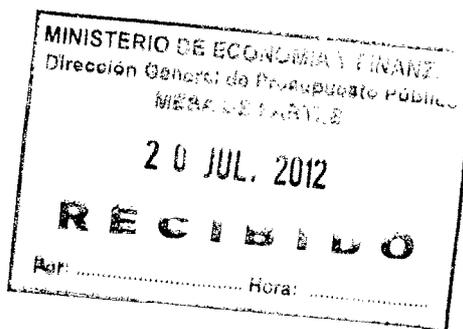
Tengo a bien dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente a nombre del Servicio de Parques de Lima y a la vez hacerle llegar adjunto al presente copia del Laudo Arbitral suscrito por el Tribunal Arbitral integrado por los señores árbitros Paul Gonzalo Paredes Palacios, Armando Javier Gutiérrez Gonzales y Rubén Quispe Cueva, el mismo que pone fin al proceso de negociación colectiva correspondiente al periodo 2012 llevado a cabo entre el SERPAR-LIMA y el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima – SITRASERP.

La presente remisión se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en la Quincuagésima Cuarta disposición complementaria final de la Ley N° 29812 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2012", indica que "Todos los laudos arbitrales que se aprueben, a partir de la vigencia de la norma, deben ser publicados en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, para ello las entidades públicas y empresas públicas deben presentar, bajo responsabilidad, dichos laudos arbitrales en un plazo que no exceda de los quince días de expedido el referido laudo".

Sin otro particular me despido no sin antes reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

c.c.: GA
OPP



GONZALO LLOSA TALAVERA
GERENTE GENERAL
SERPAR - LIMA
Municipalidad Metropolitana de Lima

**Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima
SITRASERP-LIMA**

**Servicio de Parques de Lima de la Municipalidad Metropolitana de Lima
SERPAR - LIMA**

Negociación Colectiva correspondiente al Pliego de Reclamos 2012

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los dieciocho días del mes de mayo de 2012 se reunió el Tribunal Arbitral integrado por los señores árbitros, Paúl Gonzalo Paredes Palacios, Presidente del Tribunal, Fernando López Huarcaya, Armando Javier Gutiérrez Gonzales y, Rubén Quispe Cueva a fin de dar solución al pliego de reclamos 2012 presentado por el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima – **SITRASERP-LIMA** al empleador Servicios de Parques de Lima de la Municipalidad Metropolitana de Lima - **SERPAR – LIMA**:

1. Antecedentes:

- 1.1 Con fecha 02 de mayo de 2012, se dio inicio a la negociación colectiva en trato directo entre el SINDICATO y SERPAR LIMA; tal conforme es de verse del Acta de Instalación de Tracto Directo suscrito por ambas partes.
- 1.2 Con fecha 09 de mayo de los corrientes ambas partes decidieron dar por concluido el trato directo procediendo a someter la solución del conflicto a un Tribunal Arbitral. Para tal fin el Titular de la Entidad al amparo de lo dispuesto por el artículo 30º del Decreto Supremo Nº 003-82-PCM de fecha 22 de enero del año de 1982 remitió lo actuado a conocimiento del Tribunal Arbitral constituido para tal fin.
- 1.3 Luego de aceptar el encargo de la designación por los árbitros, las partes suscribieron con fecha 14 de mayo último el correspondiente Convenio Arbitral.



1.4 Con fecha 15 de mayo de 2012 se procedió a la instalación del Tribunal Arbitral momento en que las partes se ratificaron en su decisión de someter la solución de los puntos consignados en la Cuarta Acta de Trato Directo del 9 de mayo de los corrientes. Asimismo, ratificaron la designación de sus árbitros quienes a su vez ratificaron su aceptación. A continuación, el Presidente del Tribunal Arbitral Dr. Paúl Gonzalo Paredes Palacios dio por instalado el Tribunal Arbitral, dándose en consecuencia formal inicio al arbitraje del Pliego de Reclamos 2012 presentado por EL SINDICADO.

1.5 En el mismo acto el Tribunal Arbitral de conformidad a la cláusula quinta del Convenio Arbitral recibió la posición final de cada una de las partes por escrito, dejándose constancia. A continuación se concedió el uso de la palabra a las partes para que expresen lo que considerasen pertinente a sus intereses, dando así por terminado la etapa probatoria y adicionalmente, se les convocó a las partes para el día **viernes 18** de mayo próximo a las 18 horas para la entrega del laudo arbitral en el domicilio del Tribunal, Calle Francisco de Zela 2579, interior D, Lince.

2. Puntos sometidos a la decisión del árbitro único:

Los puntos sometidos a arbitraje son los siguientes:

- 1) El otorgamiento de S/.350.00 nuevos soles de Incremento a la Remuneración Transitoria, vigente a partir del 1º de Julio de 2012;
- 2) Mejorar la siguiente bonificación:
 - Por vacaciones a el 75% de la remuneración mensual, retroactivo al 1º de enero de 2012;
- 3) El otorgamiento de una bonificación por única vez para cada servidor bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 de S/.5,000.00 nuevos soles;
- 4) El otorgamiento de una bonificación por cierre de pliego de S/.1,000.00 nuevos soles.

3. Propuestas finales de las partes

EL SINDICATO presentó su propuesta final consignada en el punto 6 del documento de fecha 14 de mayo de 2012, con la sumilla "Solicitamos arbitraje" consistente en lo siguiente:

04

"PRETENSIONES

- 1. SERPAR-LIMA se compromete a otorgar en forma mensual y permanente a todos los trabajadores empleados de la institución, la suma de S/.350.00 nuevos soles, de incremento a la remuneración transitoria vigente a partir del 1º de Julio del 2012.
- 2. SERPAR-LIMA conviene en elevar y/o modificar la bonificación por vacaciones, que viene percibiendo los empleados de la institución, sujeto al Decreto Legislativo N° 276 con vínculo laboral vigente, retroactivo al 1° de enero del 2012:
VACACIONES, De 50% del sueldo de C/T, A 75% del sueldo de C/T
- 3. SERPAR-LIMA se compromete al otorgamiento de una bonificación especial por única vez para cada servidor bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 de S/.5,000.00 nuevos soles.
- 4. SERPAR-LIMA se compromete a otorgar por única vez a cada trabajador empleado de la entidad por concepto de cierre de pliego la suma de S/.1,000.00 nuevos soles."

EL EMPLEADOR presentó su propuesta final manifestando, respecto de cada de uno de los puntos anteriores, que no es posible otorgar ninguno de ellos debido a las limitaciones presupuestales vigentes dispuestas por los artículos 5° y 6° de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, Ley N° 29812; consecuentemente, corresponde entender que su propuesta por cada rubro es de "0.00 Nuevos Soles". El fundamento central de la oferta "cero" de **EL EMPLEADOR** gira en torno a la imposibilidad de otorgar incrementos remunerativos o de beneficios de cualquier índole, según así lo disponen los artículos 5° y 6° de la Ley N° 29812.

4. Del arbitraje en la negociación colectiva de los trabajadores sujetos al régimen laboral público del Decreto Legislativo 276

La negociación colectiva de los trabajadores sujetos a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa se encuentra regulada por los Decretos Supremos 003-82-PCM y 026-82-JUS.

El artículo 32 del DS 003-82-PCM establece que *“El Tribunal conocerá del pliego de peticiones y dentro del término de tercero día hábil de instalado expedirá el laudo que ponga fin al mismo, debiendo tomar en consideración el informe emitido por la respectiva Comisión Técnica. (...)”*

Al respecto, sobre lo señalado de la Comisión Técnica resulta, a la fecha, inexigible debido a que por DS 074-95-PCM, publicado el 4 de enero de 1996, se derogó expresamente las funciones del ex Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) referidas a la organización de las comisiones técnicas y la participación de estas en la elaboración de los informes técnicos en los conflictos de intereses económicos surgidos en los procesos de negociación colectiva.

Por lo tanto, el presente arbitraje si bien se encuentra regulado por los artículos 30, 31 y 32 del DS 003-82-PCM, no resulta exigible para la emisión del laudo el informe técnico de la comisión técnica a la que allí se hace referencia.

Este criterio ha sido recogido en el Informe Legal N° 337-2010-SERVIR/GG-OAJ del 14 de octubre de 2010.

5. Fundamentos y alcances de la jurisdicción arbitral

La Constitución Política del Perú reconoce la jurisdicción arbitral en el inciso 1 del artículo 139°, señalando que:

“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”.

Ahora bien, la naturaleza de jurisdicción independiente del arbitraje significa que los tribunales arbitrales están sometidos a la Constitución y los preceptos y principios constitucionales que nacen de las resoluciones del Tribunal Constitucional, tal como lo están los jueces ordinarios. En ese sentido, cabe recordar que el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que:

“Los Jueces 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.”

Asimismo, no se puede obviar que el artículo 51° de la Constitución recoge el principio de supremacía de la Constitución que toda autoridad (jurisdiccional, administrativa o de cualquier tipo) y toda persona deben observar. Según este:

“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (...)”

En consecuencia, queda meridianamente claro que todo Tribunal Arbitral debe actuar conforme a la Constitución y, sus interpretaciones de determinada ley deben ser conformes a la Constitución. Para ello debe seguir los preceptos y principios constitucionales que surgen de las interpretaciones del Tribunal Constitucional, conforme así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en los fundamentos 6 y 7 de la STC 03741-2004-AA/TC (Caso Salazar Yarlenque) – la cual tiene la calidad de precedente vinculante – y en los fundamentos 8 y 9 de la STC 6167-2005 (Caso Cantuarias Salaverry).

6. La prohibición en la Ley de Presupuesto a otorgar beneficios económicos mediante arbitraje laboral es inconstitucional:

El mismo artículo 6 de la Ley de Presupuesto prohíbe que el otorgamiento, reajuste o incremento de beneficios económicos pueda ser dispuesto por la vía del arbitraje laboral:

“Artículo 6. Ingreso de 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 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 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. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

Esta prohibición es inconstitucional porque desconoce que un tribunal arbitral está sujeto a la Constitución y, en ese sentido, puede efectuar un control difuso de constitucionalidad de las leyes y, por tanto, puede inaplicar una ley cuando esta contraviene los principios y derechos garantizados en la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que un tribunal arbitral puede efectuar control difuso.

En efecto, en la STC 00142-2011-PA/TC, publicada el 26 de setiembre de 2011, ha sentado con carácter de precedente vinculante, la facultad de control difuso de los árbitros. Así, en el fundamento 26, ha dejado sentado el siguiente precedente vinculante:

“Por ello, se instituye la siguiente regla:

El control difuso de la jurisdicción arbitral se rige por las disposiciones del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia

vinculante dictada por este Tribunal Constitucional sobre el control difuso. Sólo podrá ejercerse el control difuso de constitucionalidad sobre una norma aplicable al caso de la que dependa la validez del laudo arbitral, siempre que no sea posible obtener de ella una interpretación conforme a la Constitución y además, se verifique la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes.”

Esta posición del Tribunal Constitucional, por cierto, no es nueva. Ya con anterioridad, en el fundamento 8 de la STC 06167-2005-PHC/TC, publicada el 9 de marzo de 2006, señaló que los árbitros se encuentran vinculados a los preceptos y principios constitucionales:

“Qué duda cabe, que prima facie la confluencia de estos cuatro requisitos¹ definen la naturaleza de la jurisdicción arbitral, suponiendo un ejercicio de la potestad de administrar justicia, y en tal medida, resulta de aplicación en sede arbitral el artículo VI in fine del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional por el cual los jueces (y por extensión, también los árbitros) quedan vinculados a los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional; sin perjuicio del precedente vinculante con efectos normativos del artículo VII del título preliminar del Código Procesal Constitucional.” (Fundamento 8, último párrafo).

Y en el fundamento 11 de la misma sentencia resalto la supremacía de la Constitución a la cual también se encuentran vinculados los árbitros:

“De allí que el proceso arbitral tiene una doble dimensión pues, aunque es fundamentalmente subjetivo ya que su fin es proteger los intereses de las partes, también tiene una dimensión objetiva, definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51º de la Carta Magna; ambas

¹ Se refiere a los requisitos de conflicto entre las partes; interés social en la composición del conflicto; intervención del Estado mediante el órgano judicial, como tercero imparcial; y, aplicación de la ley o integración del derecho.

07

dimensiones, (subjetiva y objetiva) son interdependientes y es necesario modularlas en la norma legal y/o jurisprudencia."

Es por ello que tiene sentido afirmar, como lo hace el Tribunal Constitucional en el fundamento 24 de la STC 00142-2001-PA/TC que la garantía del control difuso de constitucionalidad también puede ser ejercida por los árbitros:

"Siendo el arbitraje una jurisdicción independiente, como expresamente señala la Constitución, y debiendo toda jurisdicción poseer las garantías de todo órgano jurisdiccional (como las del Poder Judicial), es consecuencia necesaria de ello que la garantía del control difuso de constitucionalidad, prevista en el segundo párrafo del artículo 138º de la Constitución, pueda también ser ejercida por los árbitros en la jurisdicción arbitral, pues el artículo 138º no puede ser objeto de una interpretación constitucional restrictiva y literal, como exclusiva de la jurisdicción ordinaria o constitucional; "por el contrario, la susodicha disposición constitucional debe ser interpretada de conformidad con el principio de unidad de la Constitución, considerando el artículo 51.º (...), más aún si ella misma (artículo 38.º) impone a todos –y no solo al Poder Judicial– el deber de respetarla, cumplirla y defenderla". (STC 3741-2004-AA/TC, fundamento 9).

En consecuencia, corresponde al Tribunal Arbitral analizar la constitucionalidad de la prohibición de otorgamiento, incremento y reajustes de los beneficios económicos contenida en el artículo 6 de la Ley de Presupuesto de 2012, Ley 29812 y, en su caso, inaplicarla por vulnerar los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a una remuneración equitativa y suficiente.

28

7. Sobre las restricciones presupuestarias a la negociación colectiva: los artículos 5° y 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 (Ley N° 29812), y los principios constitucionales presupuestarios

Los artículos 5° y 6° de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Ley N° 29812, señalan:

“Artículo 5. Control del gasto

5.1 Los titulares de las entidades públicas, el jefe de la oficina de presupuesto y el jefe de la oficina de administración, o los que hagan sus veces en el pliego presupuestario, son responsables de la debida aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, en el marco del principio de legalidad, recogido en el artículo IV del título preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

5.2 La Contraloría General de la República verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y las demás disposiciones vinculadas al gasto público en concordancia con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú. Asimismo y bajo responsabilidad, para el gasto ejecutado mediante el presupuesto por resultados, debe verificar su cumplimiento bajo esta estrategia.

Artículo 6. Ingreso de 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 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 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. La

prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.”

Propiamente, el artículo 6° de la Ley N° 29812, establece una restricción de carácter absoluto para la negociación colectiva en el sector público en lo que atañe a su posibilidad de regular mejores beneficios económicos (incrementos) a favor de los trabajadores.

8. El principio de provisión presupuestaria y su interpretación por el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha establecido que toda mejora económica debe armonizarse con la disponibilidad presupuestaria, debiendo tenerse asegurado su financiamiento mediante ingresos propios, a fin de no afectar el equilibrio presupuestario².

Servicio de Parques de Lima Metropolitana – SERPAR - LIMA genera ingresos propios suficientes para financiar mejoras remunerativas.

El inciso 10 del artículo IV de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, recoge el principio de provisión presupuestaria según el cual:

“Todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado.”

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“51 (...).

El artículo 28.° de la Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, cautela su ejercicio democrático, fomenta la negociación

² Así lo ha establecido en el fundamento 11 de la STC 01035-2001-AC/TC. Sentencia publicada el 3 de junio de 2003.

12

colectiva, y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Al respecto, este Colegiado anteriormente ha señalado que "(...) el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (Caso COSAPI S.A., Exp. N.º 0785-2004-AA/TC, fundamento 5).

52. Para ser titular de este derecho existe una condición previa que se deriva del carácter colectivo de la negociación, de manera que los titulares deberán ser los sindicatos, las organizaciones representativas de los trabajadores o los representantes de los trabajadores.

En ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 42.º el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42º, a saber los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Por ello, para una adecuada interpretación del ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores, conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, debemos tener presente el Convenio N.º 151.º de la OIT relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública.

53. Dicho Convenio establece en su artículo 7.º que deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos en torno a las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los

13

representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

En el caso del Perú, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, a través de sus organizaciones sindicales, como cualquier otro derecho, no es absoluto y está sujeto a límites.

En efecto, dentro de las condiciones nacionales a que hace referencia el Convenio 151.º, la Constitución establece determinadas normas relativas al presupuesto público. En efecto, a tenor de los artículos 77.º y 78.º de la Norma Suprema, el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, y su proyecto debe estar efectivamente equilibrado.

Consecuentemente, si el empleador de los servidores 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.

Por ello, en el caso de las negociaciones colectivas de los servidores públicos, éstas 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.

54. Por otro lado, una 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 y a la libertad sindical.

En efecto, precisamente después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva, conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto.

14

Por tanto, se demuestra que desde la doctrina del Tribunal Constitucional es posible acordar incrementos remunerativos puesto que después de los acuerdos logrados aquellos que tengan incidencia económica podrán ser autorizados y programados en el presupuesto.

9. El reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva en nuestra Constitución y tratados ratificados por nuestro país

La libertad sindical, como derecho fundamental reconocido en los instrumentos internacionales (artículo 23º, numeral 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³, y el artículo 22, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴) tiene un contenido estático que se encuentra referido a la posibilidad de constituir organizaciones sindicales y de afiliarse o desafilarse de éstas (libertad sindical positiva y negativa); pero a su vez, también posee un contenido dinámico, en virtud del cual éstas organizaciones pueden negociar colectivamente y, eventualmente realizar huelgas observando los requisitos establecidos por ley.

El artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵, señala que los Estados parte se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección para promover y proteger sus intereses económicos y sociales; conjugando así los aspectos estático y dinámico de este derecho.

En lo que se refiere a la OIT, los dos convenios que fundamentalmente se ocupan de la negociación colectiva son el convenio 87 y 98, ambos ratificados por el Estado peruano y que forman parte de los cinco Convenios fundamentales y de especial seguimiento de parte de la organización.

A partir de estos instrumentos internacionales, es evidente, pues, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical conjuntamente con la libertad de actuación de los sujetos colectivos en defensa de los derechos e intereses de sus afiliados. Por ello, asumir o permitir

³ Ratificada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa No. 13282 del 9 de diciembre de 1,959

⁴ Ratificado mediante Decreto Ley No. 22128 del mes de marzo de 1978

⁵ Ratificado por el Perú mediante Decreto Ley No. 22129 del 28 de marzo de 1978

15

que un sindicato esté privado de manera absoluta de la posibilidad de negociar colectivamente, carece de todo sentido, y evidentemente vulnera el derecho a la libertad sindical.

La negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical ha sido reconocida expresamente por los órganos de aplicación y control de la OIT. Así, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que "(...) el derecho de la libre negociación colectiva para todos los trabajadores que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. (...) el derecho a negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical."⁶

En lo que se refiere específicamente a la negociación colectiva, que podría verse afectada en el presente caso, ésta constituye la facultad que tienen los empleadores y los trabajadores, de manera conjunta, de autorregular sus relaciones, creando verdaderas normas jurídicas aplicables dentro del ámbito de negociación.

En el ámbito nacional la negociación colectiva se encuentra reconocida en el artículo 28º, inciso 2) de la Constitución Política del Perú, conjuntamente con la sindicación y la huelga. La referida norma señala: "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."

El reconocimiento constitucional de la negociación colectiva como facultad autonormativa de los sujetos sociales, significa el establecimiento de un pluralismo jurídico⁷ que no deriva de la voluntad del Estado sino de la propia Constitución; en tal sentido se impone una relación de mutuo respeto entre ambas fuentes normativas; cuyos límites estarán marcados por criterios de competencia antes que de jerarquía.

⁶ Oficina Internacional del Trabajo. "La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra 1985.

⁷ En el sentido del reconocimiento de otras fuentes normativas distintas al Estado



Por lo expuesto, no cabe duda que el reconocimiento de la libertad sindical en los instrumentos internacionales de derechos humanos, significa un límite al ejercicio del poder de cualquier Estado miembro, de tal manera que éstos deben abstenerse de emitir normas o actos administrativos que afecten el contenido de este derecho.

10. Limitaciones constitucionalmente válidas al derecho fundamental a la negociación colectiva y el test de razonabilidad

El marco constitucional que define el conjunto de derechos previstos para todo trabajador (persona que desarrolla una prestación personal de servicios subordinada) tiene como sustento constitucional lo establecido en los artículos 23⁸ y 51⁹ de la Constitución.

A partir de lo dispuesto en el artículo 23° de la Constitución, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, quedando comprendidos los que le corresponden al trabajador como tal (denominados por la doctrina derechos laborales específicos, como la libertad sindical o la estabilidad laboral como parte del contenido esencial del derecho al trabajo) como aquellos que le corresponden por el hecho de ser persona (denominados derechos laborales inespecíficos, como es la libertad de expresión). La aplicación de estos derechos constitucionales no puede ser limitada por ninguna norma.

En el marco del artículo 23° de la Constitución, los derechos laborales reconocidos a todo trabajador tienen aplicación directa por tratarse de derechos fundamentales, a esta conclusión arribamos a partir de una interpretación del texto constitucional en base a los principios de coherencia normativa, fuerza normativa de la Constitución y concordancia práctica¹⁰.

⁸ Constitución, artículo 23°: "Artículo 23°.- El Estado y el trabajador. (...) Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador."

⁹ Constitución, artículo 51°: "Artículo 51°.- Supremacía de la constitución. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (...)"

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC, PIURA "**El principio de concordancia práctica**: En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin "sacrificar" ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada "Constitución orgánica" se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del

17

Así, por ejemplo, el derecho constitucional a la libertad sindical, al encontrarse previsto en la Constitución resulta de aplicación directa junto con lo dispuesto por el Convenio N° 87 y 98 de la OIT que regulan libertad sindical, conformando un *bloque de constitucionalidad* en tanto las normas internacionales, según lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹¹, sirven de marco interpretativo del contenido constitucional de los derechos reconocidos por la Constitución.

También el citado artículo 23° de la Constitución contiene un conjunto de obligaciones y responsabilidades estatales con relación al trabajo: a) promover condiciones para el progreso social y económico, para tal efecto, tiene la obligación de establecer políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo; b) asegurar que ninguna relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador; c) asegurar que a ningún trabajador se le obligue a prestar servicios sin retribución compensatoria o sin su libre consentimiento y d) proteger especialmente la actividad laboral de la madre, el menor de edad y el impedido.

Precisamente, con apego a la cláusula de Estado Social, las medidas legislativas adoptadas de cara a regular el empleo público no pueden estar divorciadas de los derechos reconocidos por la Constitución para todo trabajador y no pueden privar arbitraria y desproporcionadamente a estos del goce de los derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución.

principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución)."

¹¹ En la sentencia recaída en el expediente N° 00218-2002-HC/TC, el Tribunal constitucional ha señalado que *"De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación conforme con los tratados sobre derechos humanos contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región."*

18

Si una medida legislativa tiene como objeto limitar el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, la misma debe ser evaluada a partir de un juicio de ponderación¹² al producirse un conflicto entre principios de orden constitucional que limitan seriamente la generación de gastos en el sector público (principio de legalidad y equilibrio presupuestario) y, de otro lado, un derecho fundamental, como es el derecho a la negociación colectiva.

Para ello utilizaremos el denominado test de razonabilidad o proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional¹³.

Conforme a dicho test, pasaremos a analizar si la restricción o limitación del ejercicio de la negociación colectiva, en el sentido de prohibición de mejorar remuneraciones o complementos remunerativos de cualquier índole, es constitucional a la luz de sus tres sub principios: el de idoneidad o de adecuación, el de necesidad y el de proporcionalidad.

¹² "La técnica de la ponderación tiene una gran presencia en numerosos tribunales latinoamericanos - especialmente, en cortes supremas y tribunales constitucionales-, lo que en buena medida ha sido una consecuencia de la recepción de las ideas al respecto de Robert Alexy que, a su vez, pueden considerarse como una racionalización del manejo por parte de los tribunales constitucionales europeos del principio de proporcionalidad. Alexy concibe los derechos constitucionales como principios, y los principios como mandatos de optimización, que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre derechos (o entre principios; lo cual tiene lugar en todos los campos del Derecho) los mismos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, o sea, aplicando el principio de proporcionalidad que, para Alexy, viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico. Ese principio consta, a su vez, de tres subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los dos primeros se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas. Significa que una medida (una ley, una sentencia, etc.) que limita un derecho (un bien de considerable importancia) para satisfacer otro, debe ser idónea para obtener esa finalidad y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un coste menor. El tercer subprincipio, por el contrario, tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas. La estructura de la ponderación, siempre según Alexy, consta de tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y las cargas de la argumentación." En: ATIENZA. Manuel. A vueltas con la ponderación. Enfoque Derecho. 2010.

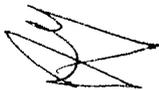
¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0027-2006-AI, Colegio de Abogados de Ica vs. Congreso de la República, fundamento jurídico N° 73: "Este Tribunal ya se ha pronunciado acerca del desarrollo del *Test de Igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad)*, indicando que "El test de razonabilidad o proporcionalidad (...) es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del *derecho-principio* a la igualdad. Dichotest se realiza a través de tres subprincipios: 1. subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2. subprincipio de necesidad; y 3. subprincipio de proporcionalidad *stricto sensu*. Criterios que en su momento fueran utilizados por este Colegiado en las sentencias 0016-2002-AI y 0008-2003-AI (...)."

01
/

En cuanto al primero de ellos, sub principio de idoneidad o adecuación, nos dice el Tribunal Constitucional que el análisis de *"(...) toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este subprincipio supone dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo; y, segundo, la idoneidad de la medida utilizada."* (las cursivas son nuestras).

En el presente caso observamos que la limitación del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público en cuanto a sus posibilidades de pactar incrementos remunerativos o de cualquier naturaleza, responde a razones de planificación presupuestal destinadas a la necesidad de controlar, y presumiblemente, equilibrar el presupuesto público.

Sus fines son pues, *prima facie*, coincidentes con los principios constitucionales de legalidad y equilibrio financiero, previstos en el artículo 78° de la Constitución. Decimos *prima facie*, porque para el propio Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 004-2004-CC/TC, se reconoce como otro principio presupuestario al principio de justicia presupuestaria: *"Contemplado en los artículos 16.° y 77.° de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal."*



Según el segundo sub principio, el de necesidad, el Tribunal afirma *"(...) para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental."*



10

Tratándose de un grado de intervención grave en el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público, el medio elegido (limitación o restricción absoluta de la posibilidad de negociar colectivamente incrementos de remuneraciones o complementos remunerativos de cualquier naturaleza como un instrumento de control del gasto público) debe aparecer como absolutamente necesario para la consecución del objetivo constitucional (preservar principios presupuestarios como el de legalidad y equilibrio financiero), sin que exista otra política menos gravosa o que genere un menor daño.

Decimos que la afectación en el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos es grave pues, no cabe duda que la negociación colectiva cumple con un papel esencial en *“los procesos de producción y distribución de la riqueza, y también de asignación y ejercicio del poder”*¹⁴.

Precisamente, la negociación colectiva en el Perú en los últimos años, y con especial énfasis en el sector público, ha perdido esa función esencial, desapareciendo su carácter equilibrador y compensador de las desigualdades económicas, funciones que han quedado relegadas a un sector reducido de la población asalariada, excluyendo a la mayoría y afectando el rol esencial que la Constitución otorga al Estado en el fomento de la negociación colectiva y como promotor de condiciones para el progreso social y económico de los trabajadores, conforme a los artículos 28º y 23º.

De ahí que la prohibición de negociar incrementos remunerativos o de sus complementos resulta una afectación sumamente grave. Ahora bien, ¿dicha limitación grave de un derecho fundamental aparece como absolutamente necesaria para la consecución del objetivo constitucional de preservar principios presupuestarios como el de legalidad y equilibrio financiero, sin que exista otra política menos gravosa o que genere un menor daño?

¹⁴ VILLAVICENCIO RIOS. Alfredo. La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI. En: Revista de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Año 2, número 3, Julio Diciembre del 2006. Página 132.

El Comité de Libertad Sindical de la OIT arroja algunas luces para resolver esta interrogante. A continuación presentamos algunos de sus pronunciamientos, ilustrativos para resolver el presente caso:

“1007. En un caso en el que, en el marco de una política de estabilización se suspendieron disposiciones de convenios colectivos en materia de remuneraciones(sector público y privado), el Comité subrayó que los convenios colectivos en vigor deben aplicarse íntegramente (salvo acuerdo de las partes) y en lo que respecta a negociaciones futuras sólo son admisibles las injerencias del gobierno con arreglo al siguiente principio: «si en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores».”

(Véanse Recopilación de 1996, párrafo 883 y 318.º informe, caso núm. 1976, párrafo 613.)

“1008. La suspensión o la derogación – por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo4 del Convenio núm. 98. Si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos vigentes.

(Véanse Recopilación de 1996, párrafo 876; 307.º informe, caso núm. 1899, párrafo 84 y323.er informe, caso núm. 2089, párrafo 491.)”

Conforme a los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical la intervención estatal, a través de normas estatales que intervienen el contenido de los convenios colectivos, está sujeta a determinados límites y requisitos, como son:

- La suspensión de cláusulas de contenido salarial, aún cuando tengan como sustento motivos presupuestarios, sólo puede aplicarse a los futuros convenios y no a los vigentes.
- Sería oportuno que las medidas que se dicten en el marco de una política presupuestaria tengan como marco el diálogo social con la intervención de las partes directamente involucradas.
- La intervención estatal en futuras negociaciones que tengan por objeto limitar el contenido salarial, deben estar sujetas en general a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad (similares a los límites de toda intervención estatal en el contenido de un derecho fundamental).
- La restricción salarial debe ser una medida de excepción, limitarse a lo necesario sin exceder un período de tiempo razonable (temporal y proporcional).
- Las medidas de intervención deben ir acompañadas de medidas compensatorias.

Adicionalmente, es importante señalar, que una medida de tal naturaleza por su generalidad no distingue la capacidad presupuestaria de entidades que reciben recursos del tesoro público para financiar sus gastos (entre ellos el de personal) de aquellas que lo financian con recursos directamente recaudados.

Finalmente, corresponde analizar el subprincipio de proporcionalidad. Al respecto señala el Tribunal *"(...) para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental"*.

Corresponde entonces verificar si la realización del fin perseguido (equilibrio del presupuesto público) es proporcional a la medida adoptada (prohibición del contenido salarial de la negociación colectiva de los trabajadores del sector público).

23

Una medida de tal naturaleza, sin estar sujeta a un límite de tiempo, se convierte en una afectación desproporcionada, más aún si la misma se repite desde hace muchos años atrás en cada ley del presupuesto público. De otro lado, la medida, sin ningún criterio de justicia, subordina la política salarial al equilibrio presupuestario sin ningún sustento técnico que avale tal restricción.

Consecuentemente, la restricción establecida en los artículos 5° y 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Ley N° 29812, resulta ser incompatible con la Constitución al establecer una restricción irrazonable y desproporcionada al ejercicio de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, y en el presente caso debe subsistir el derecho a la negociación colectiva preservando su contenido esencial.

11. Otros pronunciamientos en casos similares a tener en consideración

A partir de la vigencia de restricciones o limitaciones graves del contenido salarial de la negociación colectiva, la Corte Suprema de la República y diversos Tribunales Arbitrales han desarrollado una línea jurisprudencial sólida que se inclina por inaplicar este tipo de restricciones graves del derecho a la negociación colectiva en cada caso concreto, haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución¹⁵, contenido en el artículo 51° de



¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC: "2.La Constitución como norma jurídica. 3. El tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto. Es decir, significó superar la concepción de una pretendida soberanía parlamentaria, que consideraba a la ley como la máxima norma jurídica del ordenamiento, para dar paso -de la mano del principio político de soberanía popular- al principio jurídico de supremacía constitucional, conforme al cual, una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución del Estado, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o autarquías. Todo poder devino entonces en un poder constituido por la Constitución y, por consiguiente, limitado e informado, siempre y en todos los casos, por su contenido jurídico-normativo. 4. A partir de entonces, el asunto se hizo bastante elemental y se tiene expuesto así desde hace más de 200 años: "¿Qué sentido tiene que los poderes estén limitados y que los límites estén escritos, si aquellos a los que se pretende limitar pudiesen saltarse tales límites? La distinción entre un Gobierno con poderes limitados y otro con poderes ilimitados queda anulada si los límites no constriñesen a las personas a las que se dirigen, y si no existe diferencia entre los actos prohibidos y los actos permitidos. (...). Está claro que todos aquellos que han dado vida a la Constitución escrita la han concebido como el Derecho fundamental y supremo de la nación. (...). Quienes niegan el principio de que los Tribunales deben considerar la Constitución como derecho superior, deben



dicha norma en concordancia con el artículo 138° que reconoce expresamente la aplicación del control difuso de las normas incompatibles con la constitución por parte de los jueces, potestad que es también reconocida a los Tribunales Arbitrales¹⁶.

Así podemos mencionar los siguientes pronunciamientos a los que se suma el razonamiento y la argumentación jurídica de la presente decisión:

- a) Ejecutoria **Ejecutoria Suprema del Suprema del 5 de diciembre de 2000, expedida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República**, en la acción de impugnación del laudo arbitral del 31 de enero de 2000, incoada por la empresa Petroperú S. A. Al respecto, dicha ejecutoria señala en su considerando tercero lo siguiente:

"**TERCERO.-** Que, tampoco se ha infringido una norma de orden público, como es el decreto de urgencia cero once noventinueve al otorgar un incremento de remuneraciones por cuanto el ámbito de aplicación de esta norma es la esfera de administración de las empresas del estado, no comprendiendo a los demás sectores, cuyos derechos están garantizados por la Carta Magna, la cual en sus artículos veintiocho y ciento treintinueve inciso primero, protege el derecho de negociación colectiva y la jurisdicción arbitral".

- b) **Ejecutoria Suprema del 13 de agosto de 2008 de la Primera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia** (recaída en la Apelación No. 137-2008-Lima) interpuesta por

entonces admitir que los jueces deben cerrar sus ojos a la Constitución y regirse sólo por las leyes." 5. La Constitución es, pues, norma jurídica y, como tal, vincula. De ahí que, con acierto, pueda hacerse referencia a ella aludiendo al "Derecho de la Constitución", esto es, al conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos. 6. Bajo tal perspectiva, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente."

¹⁶ Sobre el particular revisar: Landa Arroyo, César "El Arbitraje en la Constitución de 1993 y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Hudskopf, Oswaldo. "El Control Difuso en la Jurisdicción Arbitral". Artículo publicado en Diálogo con la Jurisprudencia, Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, N° 91, Año II. Lima, 2006. y Santisteban de Noriega. Jorge. Revista Peruana de Arbitraje. N° 2. Así como las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N° 6167-2005-PHC/TC, 3471-2004-AA/TC.

2/5

SUNARP con el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX, Sede Lima sobre impugnación de laudo arbitral, que en distintos considerandos precisa lo que reproducimos a continuación:

“**QUINTO:** Que, de conformidad con el artículo 4º del Convenio número 98 de la OIT, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Este artículo se refiere en particular a la obligación de promover la negociación colectiva y al carácter libre y voluntario de la misma; **SETIMO:** Que, de lo indicado en los considerandos anteriores queda claro que el arbitraje resulta ser un medio alternativo válido para la solución de los conflictos laborales de carácter económico, como es la negociación colectiva que se encuentra reconocido por nuestra Carta Constitucional y en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que, las decisiones arbitrales resultan válidas para nuestro Ordenamiento Jurídico; **OCTAVO:** (...) el primer agravio se refiere a que el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; que, además, desde el momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, también aceptó la posibilidad que el resultado del mismo pudiera originarle obligaciones de carácter presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio; **NOVENO:** Que, respecto al segundo agravio debemos decir que, el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos a través de bonificaciones, asignaciones, subvenciones, gratificaciones y de condiciones de trabajo, se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el cual establece que un Laudo recogerá en su integridad la propuesta de una de las partes pero podrá atenuar las posiciones extremas; que además, al decidir el Laudo Arbitral reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo

26

arbitral tiene efectos de negociación colectiva; por lo que, debe desestimarse este segundo agravio; por estas consideraciones”.

c) **Ejecutoria Suprema del 7 de enero de 2009 de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República** (recaída en la Apelación No. 000858-2008 - Lima) interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos con la Federación de trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral, la cual en diversos considerandos determina lo que a la letra dice:

“**QUINTO:** “(...) El primer agravio se refiere a que, el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; (que, además, desde el momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio), **SEXTO:** (...) el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos (...) se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 65º de TUO de la LRCT (...) que además, al decidir del laudo Arbitral sobre los beneficios laborales antes mencionados lo hace teniendo en cuenta el mandato constitucional que reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efecto de negociación colectiva (...); **OCTAVO:** (...) el Laudo Arbitral materia de impugnación no efectuó un pronunciamiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas presupuestales, sino que ha resaltado la situación que el derecho a negociación colectiva no puede ser restringido ni desconocido por las normas presupuestales”.

Además de estos argumentos constitucionales, existen numerosos laudos arbitrales en los que se exponen argumentos adicionales. A continuación mencionaremos algunos:

a) **Laudo arbitral del 29 de marzo de 2012**, en los seguidos por el Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores de la Superintendencia Nacional de Administración

Tributaria — SINAUT y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

- b) **Laudo arbitral del 23 de marzo de 2012**, en los seguidos por el Sindicato de Inspectores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- c) **Laudo arbitral del 17 de enero de 2012**, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lima y la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- d) **Laudo arbitral del 15 de diciembre de 2011**, en los seguidos entre el Sindicato de Obreros Municipales de Pueblo Libre – SINDOBREMUN y la Municipalidad de Pueblo Libre, según el cual:

“19. (...) 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 aun cuando se pretendiera recortar esta por medio de una norma legal presupuestal.

“42. (...) las normas presupuestarias deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, por lo que sus restricciones sólo pueden afectar a la capacidad de oferta de las entidades estatales, sin trascender a la parte sindical, y mucho menos, a los tribunales arbitrales”.

- e) **Laudo arbitral del 23 de junio de 2010**, en los seguidos entre el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores de CONASEV (SITCONASEV) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), cuyos considerandos 56 y 57 establecen:

“56. No obstante lo anterior, y de acuerdo a lo señalado precedentemente, consideramos que dicha limitación es contraria a lo establecido en nuestra Constitución. Específicamente, cabe señalar en primer lugar que, la referida disposición representa una clara interferencia al poder jurisdiccional del Tribunal Arbitral reconocido en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución, pues [...] ninguna autoridad tiene la facultad de intromisión en el ejercicio de las funciones otorgadas a los tribunales arbitrales por la Constitución. En segundo lugar, el

Tribunal Arbitral considera que la norma transcrita es además contraria al derecho de negociación colectiva consagrado en el inciso 2 del artículo 28 del texto constitucional, pues advertimos que dicha disposición afecta el contenido esencial del referido derecho y, por tanto, su aplicación negaría el ejercicio del mismo a los trabajadores de CONASEV. Además de ello, como puede apreciarse de la norma, junto a la prohibición general de aumentos se coloca un elenco de excepciones que deja en claro un ejercicio discrecional de las restricciones a la negociación colectiva, que no se condice con la naturaleza y eficacia del derecho constitucional afectado. Más aún cuando CONASEV es una institución que no sólo genera recursos propios sino que es superavitaria.

“57. En este sentido, en virtud a lo establecido en los artículos 51 y 138 de la Constitución, este Tribunal Arbitral determina la inaplicación al presente caso del artículo 5.1 de la Ley 29829, por ser contrario al inciso 2 del artículo 28º y al inciso 2 del artículo 139º del texto constitucional”.

- f) **Laudo arbitral del 8 de agosto de 2008**, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ señala en su considerando 9 lo siguiente:

“Que, la autonomía colectiva, en sus tres manifestaciones centrales (sindicación negociación colectiva y huelga) está consagrada en el artículo 28 de la Constitución. En lo que se refiere a la negociación colectiva, luego de señalar que el Estado la reconoce como derecho, el numeral 2 de la mencionada norma constitucional precisa que éste “fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos”, agregando, a continuación, que “la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

“Esta norma consagra un derecho de eficacia directa previsto en el máximo nivel del ordenamiento jurídico, por lo que su imperatividad se extiende incluso al legislador. En segundo lugar, la Constitución impone una intervención del Estado (y, por ende, del legislador) de claro signo promotor, dirigida a garantizar la efectividad plena del derecho. Estas mismas obligaciones se derivan de los instrumentos internacionales ratificados por

701

el Perú, entre los que destacan los Convenios Internacionales de Trabajo Nos. 87 y 98 adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

“En función de lo expuesto, nos encontramos frente a un derecho constitucional cuya consagración impone al Estado (y al legislador obviamente) un conjunto de garantías negativas y positivas. En el primer caso, las garantías se dirigen a la remoción de todos los obstáculos que impidan o limiten su ejercicio, afectando la actuación estatal en la posibilidad de imponer restricciones al contenido esencial del derecho constitucional. En el segundo caso, conlleva el establecimiento de un conjunto de reglas dirigidas a asegurar la efectividad del derecho y promover su desarrollo”.

- g) **Laudo arbitral del 24 de junio de 2008**, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERÚ, anota en su Considerando 14, lo que transcribimos a continuación:

“Que, conforme al análisis efectuado sobre el derecho constitucional de negociación colectiva y los ámbitos para la regulación legal del mismo, y a la luz del principio establecido por el artículo VI del Título Preliminar y del Código Procesal Constitucional, resulta imprescindible interpretar las normas legales conforme a la Constitución. Desde este punto de vista, la lectura conforme a la Constitución del precitado artículo 5.1 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2008, lleva a concluir que las restricciones legales que este impone al otorgamiento de aumentos remunerativos y de otros beneficios económicos, tienen que entenderse únicamente como una limitación a la capacidad de oferta y/o propuesta de las entidades estatales, que viene impuesta centralizadamente y afecta su autonomía para formular proposiciones durante el proceso negocial. En tal sentido, estas disposiciones legales no pueden entenderse como impeditivas del derecho a la negociación colectiva, el cual comprende diversas etapas y mecanismos destinados a la solución de la controversia, las mismas que suceden a la etapa del trato directo en caso que esta fracase por falta de acuerdo entre las partes. Por ello, tales restricciones del derecho no resultan de aplicación a sujetos diferentes a los titulares de tales entidades estatales que en el marco del proceso de negociación colectiva se encuentran legitimados para intervenir

30

con el objeto de encontrar la solución pacífica de la controversia. De allí que debe concluirse que los tribunales arbitrales legalmente establecidos no se encuentran impedidos o prohibidos de tratar las materias señaladas en las normas presupuestales, más aun cuando se trata de fallos de equidad que deben ocuparse de las materias que las partes han sometido a su decisión mediante compromiso arbitral”.

- h) **Laudo arbitral del 31 de julio de 2007**, en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ que en su Fundamento 18 sostiene que:

“(…) la Constitución y la ley garantizan la autonomía y capacidad decisoria del órgano arbitral. Por ello la Constitución en el numeral 1 de su artículo 139, reconoce a la "jurisdicción arbitral" como una función independiente del Poder Judicial, consagrando, en esta forma su jerarquía y autonomía. Asimismo, el artículo 41 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece que el convenio colectivo de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, por lo que una interpretación limitativa a la capacidad negociadora de las partes o en este caso a la *facultad resolutive del Tribunal Arbitral, sería contraria a la libertad de negociación reconocida en el artículo 28 de la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú*”.

- i) **Laudo arbitral del 4 de enero de 2007**, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores del Gobierno Regional del Callao con el Gobierno Regional del Callao que, en su vigésimo quinto considerando destaca:

“Que el artículo 14º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, concordante con la norma contenida en el artículo 51º de la Carta Magna, establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal. Conforme a estas disposiciones se organiza el funcionamiento del sistema jurídico al consagrar un principio regulador de la actividad normativa del Estado. Por ello, para que la Constitución Política opere como la norma

31

de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico, deben hacerse efectivas garantías que aseguren su supremacía”.

- j) **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, que reafirma la autonomía y competencia que tiene la jurisdicción arbitral para resolver el caso de autos, el cual en su décimo cuarto considerando subraya:

“Que, la Constitución y la ley garantizan la autonomía y capacidad decisoria del órgano arbitral. Por ello la Constitución en su artículo 139º, numeral 1, reconoce a la “jurisdicción arbitral” como una función independiente del Poder Judicial, consagrando, en esta forma su jerarquía y autonomía. Asimismo, el artículo 41º de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece que el convenio colectivo de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, por lo que una interpretación limitativa a la capacidad negociadora de las partes o en este caso a la facultad resolutoria del Tribunal Arbitral, sería contrario a la libertad de negociación reconocida en el artículo 28º de la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú”.

- k) **Laudo arbitral del 26 de enero de 2006**, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y la CONASEV, en cuyo décimo cuarto considerando se sostiene lo siguiente:

“Que las restricciones legales citadas anteriormente [diversas normas presupuestarias] tienen que ser vistas únicamente como una limitación a la capacidad de oferta o propuesta de las entidades estatales, que viene impuesta centralizadamente y afecta su autonomía para formular proposiciones durante el proceso negocial. En tal sentido, estas disposiciones legales no pueden aplicarse a sujetos diferentes a los titulares de tales entidades estatales que en el marco del proceso de negociación colectiva puedan

23

proponer, negociar, acordar o establecer todas aquellas materias vinculadas a los intereses de los trabajadores y los empleadores en cuanto tales. De allí que debe concluirse que los tribunales arbitrales legalmente establecidos no se encuentran impedidos o prohibidos de tratar las materias señaladas en las normas presupuestales, más aún cuando se trata de fallos de equidad que deben ocuparse de las materias que las partes han sometido a su decisión mediante compromiso arbitral”.

- l) **Laudo arbitral del 17 de marzo de 2004**, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú – Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú – Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato 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, cuyo Considerando 15 afirma lo siguiente:

“Que, en tal sentido, este Tribunal en una interpretación compatible con el marco constitucional vigente concluye que el párrafo 3.1 del artículo 3º de la Ley No. 28034, el numeral 1.2 del artículo 1º del Decreto Supremo No. 158-2003-EF, y el Acuerdo de Directorio Nº 001-2002/019-FONAFE, normas destinadas a limitar el incremento de remuneraciones para el ejercicio presupuestal del 2003, sólo pueden entenderse como vinculantes de la capacidad de oferta de las empresas o entidades del Estado, más no así de sujetos diferentes a ellas que, en ejercicio del derecho de negociación colectiva pueden proponer, negociar, acordar o establecer, dentro del orden constitucional y legal, el contenido que estimen conveniente de los convenios colectivos o de los instrumentos que los sustituyan, lo que incluye, evidentemente, a los laudos emanados de Tribunales Arbitrales designados por los sujetos laborales en atención precisamente de la autonomía colectiva reconocida constitucionalmente”.

1313

m) **Laudo arbitral del 14 de marzo de 2002**, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú – Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú –Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato 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, en cuyo Considerando 14 se indica:

“Que en consecuencia, su propósito incide, exclusivamente, en restringir la propuesta de tales empresas, es decir, la capacidad de oferta de éstas, en cuanto a su capacidad de negociación, afectando su autonomía para la formulación de propuestas durante el proceso. No obstante, tales directivas no pueden ser interpretadas en el sentido que impidan o prohíban el aumento de remuneraciones por negociación colectiva cuando su solución depende de un Tribunal Arbitral que no se encuentra afecto, ni menos obligado por tales directivas”.

n) **Laudo arbitral del 28 de febrero de 2001**, en los seguidos entre la empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ) y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú – Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú –Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato 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, cuyo Considerando 22 acota lo siguiente:

“Que, el propósito de tales normas incide, exclusivamente, en restringir la “propuesta” de tales entidades, es decir su capacidad de oferta, toda vez que el Estado como

351

propietario de ciertas empresas impone a éstas límites en cuanto a su capacidad negocial, afectando su autonomía para la formulación de proposiciones durante el proceso. No obstante, tales directivas no pueden ser interpretadas en el sentido que impidan o prohíban el aumento de remuneraciones por negociación colectiva cuando su solución depende de un Tribunal Arbitral que no se encuentra sujeto a tales lineamientos, máxime cuando las propias partes libremente han optado por encargarle a los árbitros la solución de la controversia pronunciándose única y exclusivamente sobre una de las dos propuestas contenidas en el punto segundo del Acta de Compromiso Arbitral de fecha 20 de diciembre del 2000, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 65° del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que ordena que el laudo no podrá establecer una solución distinta a las propuestas finales de las partes ni combinar planteamientos de una y otra, debiendo recoger en su integridad la propuesta final de una de las partes”.

12. Propuesta adoptada por el Tribunal Arbitral

Luego de evaluar las posiciones finales presentadas por las partes en el acto de instalación y de considerar los argumentos que acabamos de exponer, llegamos a la conclusión que la propuesta final de **SERVICIO DE PARQUES DE LIMA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA — SERPAR - LIMA**, que consiste en no poder hacer ninguna oferta, la hace inelegible.

En atención a los considerandos expuestos;

SE RESUELVE:

Acoger la propuesta de **EL SINDICATO** en los siguientes términos:

“1. SERPAR-LIMA se compromete a otorgar en forma mensual y permanente a todos los trabajadores empleados de la institución, la suma de S/.350.00 nuevos soles, de incremento a la remuneración transitoria vigente a partir del 1º de Julio del 2012.

2. SERPAR-LIMA conviene en elevar y/o modificar la bonificación por vacaciones, que viene percibiendo los empleados de la institución, sujeto al Decreto Legislativo N° 276 con vínculo laboral vigente, retroactivo al 1° de enero del 2012:

VACACIONES, De 50% del sueldo de C/T, A 75% del sueldo de C/T

3. SERPAR-LIMA se compromete al otorgamiento de una bonificación especial por única vez para cada servidor bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 de S/.5,000.00 nuevos soles.

4. SERPAR-LIMA se compromete a otorgar por única vez a cada trabajador empleado de la entidad por concepto de cierre de pliego la suma de S/.1,000.00 nuevos soles.”

Regístrese y comuníquese a las partes para los fines de ley.



PAUL PAREDES PALACIOS
Presidente del Tribunal Arbitral



FERNANDO LÓPEZ HUARCAYA
Árbitro



RUBÉN QUISPE CUEVA
Árbitro

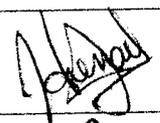
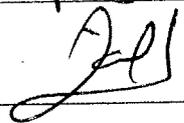


ARMANDO GUTIÉRREZ
GONZALES
Árbitro

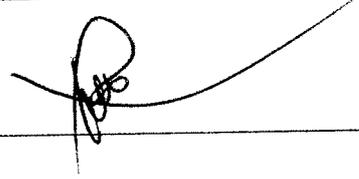
Acta de Entrega del Laudo Arbitral

En Lima, el viernes 18 de mayo de 2012, siendo las 6:00 p.m. se deja constancia de la entrega del Laudo Arbitral de fecha 18 de mayo de 2012 suscrito por Tribunal Arbitral conformado por Paúl Gonzalo Paredes Palacios, Presidente del Tribunal, Fernando López Huarcaya, Armando Javier Gutiérrez Gonzales y, Rubén Quispe Cueva Fernández, con 34 folios, el cual pone fin al proceso de negociación colectiva correspondiente al periodo 2012, llevado a cabo entre Servicio de Parques de Lima de la Municipalidad Metropolitana de Lima – **SERPAR - LIMA** y el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima – **SITRASERP-LIMA**.
Suscriben la presente Acta de Entrega:

Por el sindicato

Helen Marie Arenas Amancio Secretaria General	
Robert Gonzales Acosta Secretario de Organización y Defensa	
Patrocinio Marín Herrera Secretario de Economía Actas y Propaganda	
Olinda García Márquez Secretaria de Disciplina y Seguridad	

Por SERPAR - LIMA

Luis Max Villavicencio Torres DNI 08956204 Apoderado	
--	--