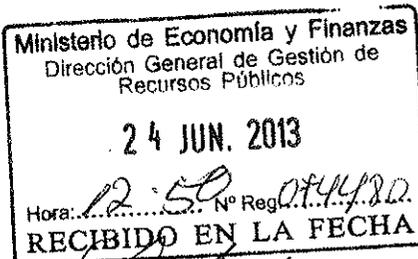




MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"  
"AÑO DE LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA"

**MEMORANDO N° 0758 -2013-EF/50.07**

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

**Asunto :** Publicación de Laudo Arbitral

**Referencia :** Oficio N° 179-090-00000414

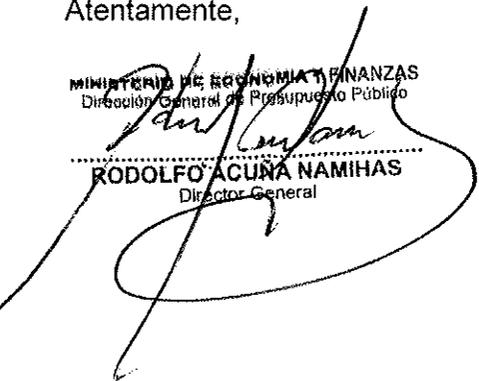
**Fecha :** 24 JUN. 2013

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, a través del cual el Gerente de Central Normativa del Servicio de Administración Tributaria de Lima- SAT, remite el Laudo Arbitral en Mayoría de fecha 16 de abril de 2013, emitido en virtud al Arbitraje Laboral Potestativo seguido por el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima - SINTRASAT y el Servicios de Administración Tributaria de Lima - SAT; de conformidad a lo establecido en Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.

En tal sentido, de conformidad a lo establecido en el artículo 111° del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 223-2011-EF/43 y modificatorias, se remite el referido documento, para los fines que estime pertinente.

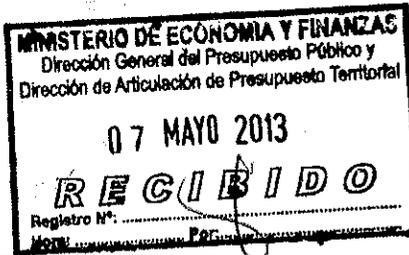
Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
Dirección General de Presupuesto Público

  
RODOLFO ACUÑA NAMIÑAS  
Director General

**SAT**

Servicio de Administración  
Tributaria de Lima



179 - 090 - 00000414

"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

Lima, 03 de mayo de 2013

Oficio N° 179 - 090 - 00000414



Señor  
Rodolfo Acuña Namihás  
Director General del Presupuesto Público  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
Jr. Junín N° 319  
Cercado de Lima  
Presente.-

**Asunto : Publicación de laudo arbitral en la pagina Web del Ministerio de Economía y Finanzas**

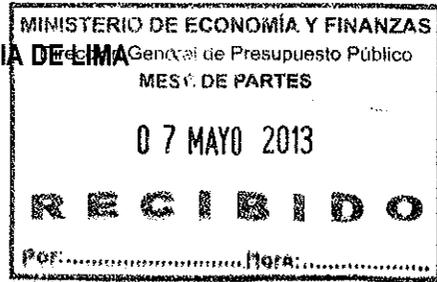
De mi consideración:

Me dirijo a usted, a fin de remitirle adjunto al presente el Laudo Arbitral en Mayoría de fecha 16 de abril de 2013<sup>1</sup> para su publicación en la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas, en atención a lo dispuesto en la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final<sup>2</sup> de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle nuestra especial consideración y estima.

Atentamente,

Israel Miguel Mendoza De La Cruz  
Gerente de Central Normativa  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA



<sup>1</sup> Emitido en virtud al Arbitraje Laboral Potestativo seguido por el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima – SINTRASAT y el Servicio de Administración Tributaria de Lima – SAT.

<sup>2</sup> Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012  
QUINCUAGÉSIMA CUARTA.- A partir de la vigencia de la presente Ley en adelante, en los procesos de negociación colectiva y/o arbitraje en materia laboral, en donde participen entidades públicas y empresas del Estado, los árbitros deben aplicar solo las normas de derecho respectivas y presupuestarias vigentes.  
(...)  
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.



**LAUDO ARBITRAL EN MAYORÍA**

Tribunal Arbitral  
Dr. Gregorio Martín Oré Guerrero  
Dr. José Carlos Demarini Moreno  
Dr. Jorge Orlando Ágreda Aliaga

Secretario Arbitral

Dr. Gustavo A. Zavaleta Montalván

**PARTES**

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LIMA  
(SINTRASAT)

Y

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

- 
- 
- 
1. En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2013, el Tribunal Arbitral, constituido para dar solución al pliego de reclamos correspondiente a la negociación colectiva por el período 2012-2013, seguida por el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima – SINTRASAT y el Servicio de Administración Tributaria – SAT, tramitada ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo de Lima, materia del Expediente N 53237-2012-MTPE/1/20.21, se constituyó 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.
  2. Los tres árbitros que conforman el Tribunal Arbitral no han podido lograr la unanimidad respecto del contenido del presente laudo, y es por tal motivo que los Doctores Gregorio Martín Oré Guerrero y Jorge Orlando Ágreda Aliaga emiten el presente laudo en mayoría, mientras que el Doctor José Carlos Demarini Moreno expide un voto en discordia, el mismo que se adjunta al presente laudo.

I. **ANTECEDENTES:**

- 1.1. Con fecha 21 de diciembre de 2012, mediante carta dirigida al SAT, SINTRASAT expresó su voluntad de someter la negociación colectiva a arbitraje potestativo, al amparo de lo establecido en el inciso a) del artículo 61-A del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

En dicha comunicación, se procedió a comunicar la designación de su árbitro, Dr. Jorge Ágreda Aliaga. Igualmente, se procedió a comunicar de dicha situación a la Dirección Regional de Trabajo de Lima.

- 1.2. Por su parte, SAT, a través del Oficio N° 179-090-00000354, informó a la mencionada Dirección la designación del Dr. José Carlos Demarini Moreno como árbitro, comunicación de fecha 03 de enero de 2013.
- 1.3. Con fecha 12 de febrero de 2013, los árbitros antes nombrados por cada parte, procedieron de común acuerdo a designar como Presidente del Tribunal Arbitral al Dr. Gregorio Martín Oré Guerrero, quien aceptó tal nombramiento mediante comunicación del 13 de marzo de 2013.
- 1.4. Posteriormente, en Audiencia de Instalación de fecha 26 de febrero del 2013, ambas partes ratificaron la constitución del Tribunal Arbitral, por lo que de conformidad con lo establecido por las normas correspondientes, este Colegiado quedó debidamente constituido e instalado.
- 1.5. Con fecha 05 de marzo de 2013, ambas partes presentaron sus respectivas propuestas finales, en forma de convenio colectivo, en copias suficientes para cada contraparte.
- 1.6. Es del caso que, ante el pedido del SAT de evaluar la procedencia del arbitraje potestativo por primera negociación colectiva, el Tribunal, mediante Resolución N° 03 de fecha 22 de marzo del 2013, otorgó un plazo de 03 días a las partes para que sustentaran sus posiciones al respecto. Paralelamente, con el objetivo de no entorpecer el normal desarrollo del arbitraje, el Tribunal decidió suspender el mismo hasta el día 10 de abril de 2013, a efectos de resolver el pedido del SAT.
- 1.7. Mediante Resolución No.04 de fecha 10 de abril de 2013, el Tribunal Arbitral concluyó la procedencia del arbitraje potestativo, quedando expedito el procedimiento para emitir el laudo respectivo.

*Handwritten signature*

*Handwritten signature*

*Handwritten signature*

**II. PROPUESTAS FINALES PRESENTADAS POR CADA UNA DE LAS PARTES**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo No. 010-2003-TR, y el artículo 54 de su Reglamento, Decreto Supremo No. 011-92-TR, las partes presentaron sus propuestas finales en forma de proyecto de convención colectiva, las mismas que exponemos a continuación:

**2.1. Propuesta de SINTRASAT**

El SINTRASAT plantea la siguiente propuesta:

***"PRIMERA.- AUMENTO DE SUELDO***  
*El SAT conviene en otorgar a sus trabajadores sindicalizados, cualquier sea su régimen laboral, un aumento general del 17%. Dicho aumento será aplicado sobre su haber*

básico mensual a partir del 7 de mayo de 2012, motivado por el alza de la canasta familiar y el costo de vida, el cual se ha elevado significativamente.

**SEGUNDA.- BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA POR TIEMPO DE SERVICIOS**

El SAT conviene en efectuar pago de bonificación extraordinaria equivalente a S/. 500.00 nuevos soles por cada período de 5 años de servicio, siendo dicho monto no computable a efectos del cálculo de la CTS y Gratificaciones.

Contabilizado desde su ingreso al SAT cualquiera sea su modalidad contractual.

**TERCERA.- BONO POR CONDICIONES DE TRABAJO**

El SAT conviene en otorgar un bono mensual por condiciones de trabajo de riesgo, ascendente a S/. 300.00 o su equivalente en días para los trabajadores que realicen labores de campo tales como operativos de captura, visitas, fiscalizaciones u otro que implique el desplazamiento de los trabajadores fuera de la oficina, cuya labor conlleva riesgos a la integridad física y salud. Asimismo, a quienes presten servicios en las áreas de archivo, mantenimiento, conductores y almacén, por los riesgos propios de sus funciones.

**CUARTO.- BONO POR RIESGO DE CAJA**

El SAT conviene en otorgar un bono mensual por riesgo de caja equivalente al billete de mayor denominación.

**QUINTA.- REFRIGERIO Y MOVILIDAD**

El SAT conviene en otorgar la asignación por alimentación y movilidad para el personal por el día efectivo laborado conforme a los siguientes:

- a) Movilidad: S/. 4.00 nuevos soles.
- b) Refrigerio: S/. 6.00 nuevos soles (sede central) y S/. 8.00 nuevos soles (agencias y depósitos).

**SEXTA.- ASIGNACIÓN POR ESCOLARIDAD**

El SAT conviene en otorgar a los trabajadores una asignación por escolaridad de S/. 600.00 nuevos soles. La asignación por escolaridad será abonada en el mes de enero de cada año.

**SÉTIMA.- SEGURO MÉDICO FAMILIAR**

El SAT conviene en contratar a la entidad prestadora de salud elegida por sus trabajadores y cubrir al 100% del seguro médico privado (Plan Base) a cada trabajador afiliado, por el plazo de un año a partir de culminada la Negociación Colectiva con el respectivo laudo.

**OCTAVA.- CANASTA DE VÍVERES DE FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD**

El SAT conviene en otorgar la canasta o vale de víveres por un monto de S/. 300.00 nuevos soles por cada vez en fiestas patrias y navidad de dentro de los primeros quince días de los meses de julio y diciembre a los trabajadores sindicalizados cualquiera sea su modalidad contractual.

**NOVENA.- BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA CIERRE DE PLIEGO.**

*[Handwritten signatures and initials on the left margin]*

*El SAT conviene en otorgar, por única vez, por concepto de Bono por Cierre de Pliego, la suma de S/. 5,000.00 (Cinco Mil y 00/100 Nuevos Soles) a cada uno de los trabajadores afiliados a la organización sindical.*

*Este beneficio será abonado dentro de los diez (10) días siguientes de haberse terminado la presente negociación colectiva con el respectivo laudo.*

**VIGENCIA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN:** *La presente Negociación Colectiva pertenece al período comprendido entre el 7 de mayo de 2012 al 6 de mayo de 2013. Asimismo, abarca a todos los trabajadores sindicalizados a la fecha en la que se emite el laudo correspondiente y sus efectos tendrán carácter retroactivo para todo efecto legal. Asimismo, se pacta que todas las cláusulas pactadas tendrán carácter de permanente.*

**PAGOS DEL RETROACTIVO:** *Ambas partes señalan que la fecha límite del pago de los retroactivos que devengan del presente arbitraje, será el fin de mes que corresponda al mes de la emisión del laudo."*

## 2.2. Propuesta de SAT

Por su parte, el SAT ha planteado sus propuestas de forma particular, pero en aras de impulsar el procedimiento arbitral y al amparo de los principios de buena fe y flexibilidad, se considera que han sido presentadas en forma de convención colectiva, la misma que se podría plantear de la siguiente manera:

### **I. HORARIO DE TRABAJO**

*El SAT ha decidido modificar la jornada de trabajo semanal, de modo tal que se ha previsto como nuevo horario el siguiente: de Lunes a Viernes de 08:00 a.m. a 17:00 p.m., lo que supone un total de 40 horas semanales, sin considerar la hora de refrigerio.*

### **II. INCREMENTO REMUNERATIVO Y OTROS BENEFICIOS DE ÍNDOLE ECONÓMICA**

*En atención a las limitaciones de orden presupuestal, específicamente, lo señalado en el artículo 6 de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años 2012 y 2013, Leyes No. 29812 y 29951, respectivamente, todas las entidades del sector público se encuentran impedidas e efectuar reajustes o incrementos de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y financiamiento. Precisándose además que, se encuentra prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos retribuciones, dietas y beneficios de toda índole; la prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.*

*En efecto, jurídicamente no es factible que el Servicio de Administración Tributaria, en su condición de entidad pública, pueda establecer incrementos remunerativos no beneficios de naturaleza económica.*

**III. TITULARIDAD DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR PARTE DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO**

3.1. El artículo 28 de la Constitución Política del Perú establece expresamente lo siguiente:

*Artículo 28°. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:*

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

Por su parte, el artículo 42 de la Carta Magna señala también lo siguiente:

*Artículo 42°. Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

3.2. De acuerdo con las disposiciones antes mencionadas, una primera interpretación podría suponer que la regulación contenida en el artículo 28.2 de la Constitución es aplicable a los trabajadores que presten servicios en el Sector Privado, mientras que, en mérito de lo establecido por el artículo 42 del mismo cuerpo normativo, los trabajadores del Sector Público sólo tendrían derecho a la sindicación y a la huelga, mas no a la negociación colectiva, o al menos no como lo tendrían como derecho constitucional reconocido.

3.3. Sin embargo, es opinión de este Colegiado que el derecho a la negociación colectiva se encuentra recogido para todos los trabajadores, ya que el artículo 28.2 no hace distinción alguna sobre su ámbito de aplicación. Igualmente, la regulación contenida en el artículo 42 sólo hace confirmar la existencia de los derechos de sindicación y huelga para los funcionarios públicos, pero ello no significa un desconocimiento o una exclusión del derecho de negociación colectiva.

3.4. Asimismo, como principio general del Derecho, debemos entender que toda restricción de derechos debe interpretarse de modo restrictivo y toda norma que otorgue derechos debe interpretarse del modo más amplio posible.

En tal sentido, el artículo 28.2 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que abarca a todos los trabajadores, sin exclusión alguna. Igualmente, el artículo 42 debe interpretarse en el sentido de que el reconocimiento de los derechos de sindicación y huelga es una reiteración a favor de los funcionarios públicos de lo contenido en el artículo 28, pero bajo ninguna circunstancia debe ser entendido como una exclusión o restricción en el acceso al derecho a la negociación colectiva.

Finalmente, las exclusiones de los derechos constitucionales deben estar expresamente reconocidas y expresadas como tales, por tanto, si la Constitución hubiera deseado excluir del derecho de negociación colectiva a los trabajadores de las entidades del Estado lo hubiera señalado expresamente.

- 3.5. Más allá de ello, y en la línea de lo previamente señalado, debe interpretarse el artículo 42 no sólo como un reconocimiento de los derechos de sindicación y huelga para los funcionarios públicos, pero al mismo tiempo con el objetivo ulterior de luego excluir a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Para tales efectos, se debe considerar la redacción del artículo 42 de la Constitución como una herramienta de técnica legislativa que tiene como objetivo negar el derecho de sindicación y huelga a los cuatro grupos antes señalados.

- 3.6. De otro lado, la titularidad del derecho de negociación colectiva, en función de la obligación constitucional 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 Internacionales de Trabajo aprobados por la Organización Internacional del Trabajo - OIT (Convenios 87 y 98) y ratificados por el Perú.

- 3.7. 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. Esto ha sido constante y ampliamente reiterado por 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"*<sup>1</sup>.

- 3.8. En lo que respecta al Convenio 98, el Comité de Libertad Sindical ha indicado 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 (...) "*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Ibid., párrafo 587

- 3.9. Igualmente, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido este derecho incluso a los funcionarios públicos, afirmando que *"(...) en ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 42° 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 42, 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"*<sup>3</sup>.

Este fundamento expresado por el Tribunal Constitucional va claramente en la línea de lo expresado por el fundamento 3.5 del presente laudo.

- 3.10. De acuerdo con ello, y negando inclusive todo lo señalado, si se adoptase la negada interpretación de que el artículo 42 de la Constitución no reconoce el derecho de negociación colectiva de los trabajadores del Estado, en aplicación de los dispositivos internacionales y de la propia Constitución, se tendría que indicar indefectiblemente que estos sí son titulares de tal derecho.

Considerando todo lo antes expuesto, es obligación de este Tribunal Arbitral que el derecho de negociación colectiva de los trabajadores involucrados en el presente arbitraje tiene rango jurídico constitucional y eficacia directa.

- 3.11. 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 4° 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.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia del 26 de marzo de 2006 recaída en el Expediente No. 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 acudir para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios"*.

De acuerdo con ello, siendo que la mejora de condiciones de vida y de trabajo no es una expectativa propia y exclusiva de los trabajadores del Sector Privado, sino de todos los trabajadores, no es posible más que confirmar que los trabajadores del Sector Público también tiene reconocido a nivel constitucional este derecho.

- 3.12. Finalmente, es opinión de este Tribunal Arbitral que el derecho a la libertad sindical es un derecho complejo, cuyo núcleo esencial tiene una triple dimensión, ya que para existir eficazmente requiere que se ejerzan o se puedan ejercer los derechos de sindicación,

<sup>3</sup> Fundamento 52 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2005/PITC).

negociación colectiva y huelga. Por tanto, el desconocimiento de cualquiera de estos tres componentes supondría que se vacía de contenido al mismo derecho. Por tanto, reconocer el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos resulta imprescindible e inevitable en estas circunstancias.

- 3.13. En consecuencia, este Colegiado es de la opinión de que los funcionarios públicos sí tienen derecho a la negociación colectiva y, por tanto, pueden encontrarse bajo los alcances del presente laudo.

#### IV. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL Y EL CONTROL DIFUSO

- 4.1. La Constitución Política del Perú establece la jurisdicción arbitral en el inciso 1 del artículo 139, 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”*.
- 4.2. De acuerdo con lo antes mencionado, se puede establecer que, si bien es cierto existe la jurisdicción estatal, representada básicamente por el Poder Judicial, a través de juzgados, salas y cortes, también es cierto que existen jurisdicciones independientes y excepcionales, entre ellas la del arbitraje.

Siendo ello así, la resolución de conflictos a través del arbitraje tiene un fundamento privado, pero dicha posibilidad se configura al amparo de una atribución constitucional, que le concede la calidad de jurisdicción, y por tales motivos cuenta con todas las garantías y fortalezas propias del ejercicio de cualquier función jurisdiccional.

- 4.3. El fundamento constitucional de la vía arbitral ha quedado consagrado de manera concluyente y gráfica 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 2 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.*

*(...)*

*Así, la jurisdicción 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 (...).”<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 6167-2005-HC/TC.

- 4.4. En ese orden de ideas, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado expresamente lo siguiente:

*“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 138 de la Constitución, pueda también ser ejercida por los árbitros en la jurisdicción arbitral, pues el artículo 138° 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. (...), más aún si ella misma (artículo 38.°) impone a todos –y no solo al Poder Judicial– el deber de respetarla, cumplirla y defenderla” (STC 3741-2004-AA/TC, fundamento 9).”<sup>5</sup>*

En tal sentido, como es natural y jurídicamente lógico, el propio Tribunal Constitucional concluye que *“de presentarse en un proceso arbitral una incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los árbitros deben preferir la primera”<sup>6</sup>*.

Finalmente, como cierre de esta construcción sobre el control difuso en la jurisdicción arbitral, el Tribunal Constitucional emite un pronunciamiento con carácter de precedente de observancia obligatoria lo siguiente:

*“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.”<sup>7</sup>*

- 4.5. En consecuencia, al amparo de la interpretación de las normas constitucionales antes mencionadas y, de acuerdo con los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, este Colegiado es de la opinión de que los Tribunales Arbitrales pueden aplicar el control difuso en las causas que le son puestas a su conocimiento sobre aquellas normas que considere que vulneran disposiciones constitucionales, entre ellos aquellos derechos constitucionales tales como el de negociación colectiva, por ejemplo.

<sup>5</sup> Fundamento 24 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00142-2011-PA/TC.

<sup>6</sup> Fundamento 25 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00142-2011-PA/TC.

<sup>7</sup> Fundamento 26 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00142-2011-PA/TC.

Para tales efectos, se deberá verificar que no existe una interpretación de la norma a cuestionarse que permita mantenerla dentro de los cauces constitucionales, y siempre y cuando se compruebe que la aplicación de la norma supone un perjuicio sobre el derecho de algunas de las partes sujetas al proceso arbitral.

#### V. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN CONTRAPOSICIÓN DE LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS

- 5.1. Como lo hemos señalado previamente, el derecho de negociación colectiva de los trabajadores tiene rango jurídico constitucional. 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, condiciones de trabajo, empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes.
- 5.2. Es cierto que ningún derecho es absoluto, y como tal puede estar sujeto a restricciones, siempre dentro de los límites de lo razonable.

Lo antes mencionado ha sido ratificado por el propio Tribunal Constitucional, que 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 (...))."

En consecuencia, si bien no es absoluto, el derecho de negociación colectiva no puede ser afectado en su contenido esencial, y las limitaciones no esenciales deben estar sometidas a criterios de finalidad constitucionalmente legítima y proporcionalidad.

- 5.3. Asimismo, la propia OIT ha desarrollado con precisión la posibilidad y requisitos de las limitaciones de que podría ser objeto. Así, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido que en una situación de grave crisis económica que requiera una política de estabilización el Estado puede disponer limitaciones al contenido de la negociación colectiva, fundamentalmente en materia salarial, siempre y cuando dichas limitaciones: a) sean precedidas por consultas a las organizaciones de trabajadores y empleadores, b) se apliquen de manera excepcional, c) se limiten a lo necesario, d) no excedan un periodo razonable, y e) vengán acompañadas de garantías dirigidas a proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Estos requisitos son acumulativos y no disyuntivos, por lo que tienen que cumplirse conjuntamente para que válidamente puedan establecerse limitaciones al contenido de los convenios colectivos.

Por tanto, una limitación legal para pretender restringir el derecho de negociación colectiva de los trabajadores, según la propia OIT, no puede ser tolerada cuando no nos encontremos ante situaciones de grave crisis económica. En consecuencia, normas como éstas no pueden ser consideradas como válidas en nuestro económico actual como país.

- 5.4. Por otro lado, cabe señalar que la limitación presupuestaria al derecho de negociación colectiva que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en el fundamento 53 del Expediente N 008-2005-PI/TC, únicamente está referida al derecho de negociación colectiva respecto de los servidores públicos y no de los trabajadores ordinarios de las empresas o entidades del Estado. Por tanto, nuevamente concluimos que no se pueden extender las exclusiones allí donde no existen expresamente.
- 5.5. Al respecto, debemos resaltar que conforme lo hemos señalado precedentemente, los límites a la negociación colectiva sólo pueden estar referidos a límites que derivan del propio texto constitucional y cuya finalidad sea la protección de otro derecho constitucionalmente protegido. En el caso de los servidores públicos el límite viene impuesto por el mandato constitucional de que el Estado mantenga un presupuesto equilibrado y equitativo, pues debido a que la Administración Pública se financia con los recursos de todos los peruanos, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva sin límite alguno podría generar una afectación al interés público.

Sin embargo, el ejercicio del derecho de negociación colectiva no supone de por sí una vulneración al equilibrio presupuestal. Igualmente, la solución de los pliegos a través de laudos arbitrales tampoco supondría un desconocimiento de dicho principio presupuestal, y considerar lo contrario sería un exceso inadmisibles.

- 5.6. Es cierto que la relación entre negociación colectiva y normas presupuestarias no ha sido armoniosa en nuestro país, sino que se ha caracterizado por el conflicto, por lo que ha sido necesario delimitar los ámbitos de aplicación de cada una de ellas.

Sobre el particular, diversos órganos internacionales y nacionales, de máximo nivel, han tenido ocasión de pronunciarse en los términos de respeto al contenido esencial del derecho de negociación colectiva. Así, a raíz de la publicación del Decreto de Urgencia N 011-99, que imponía límites a negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical de la OIT expresó que *"(...) las disposiciones que por vía de decreto del Poder Ejecutivo o por medio de ley imponen a las partes negociantes criterios de productividad para otorgar aumentos de salarios a los trabajadores, y excluyen aumentos salariales generales, limitan el principio de negociación colectiva libre voluntaria consagrado en el Convenio No. 98 (...)"*.

De acuerdo con lo antes mencionado, el propio Comité de Libertad Sindical ha señalado que los trabajadores de entidades del Estado sí poseen el derecho a la negociación colectiva, sobre la base de lo estipulado por el Convenio No. 98, que al ser un tratado internacional sobre derechos fundamentales, tiene entonces rango constitucional.

5.7. Sobre los aspectos antes mencionados, existe amplia y variada jurisprudencia por parte del a Corte Suprema de Justicia, cuyos pronunciamientos precisamente se produjeron en el contexto de demandas de nulidad de diferentes laudos arbitrales.

5.7.1. Ejecutoria 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 Suprema señala en su Considerando Tercero lo siguiente:

*"TERCERC.- 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".*

5.7.2. 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 N° 137-2008-Lima) interpuesta por 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 4° 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 arbitral tiene efectos de negociación colectiva; por lo que, debe desestimarse este segundo agravio; por estas consideraciones".*

5.7.3. 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 N° 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, presupuesta, 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 65° de TUO de la L.RCT (...) 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".*

5.8. Cabe remarcar que las normas presupuestarias deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva. En tal sentido, se puede entender razonablemente que los representantes de las entidades encuentren absolutamente limitadas su posibilidad de oferta en los aspectos económicos. Sin embargo, dichas restricciones no pueden ser entendidas como una imposibilidad de los sindicatos de someter sus pliegos a una negociación colectiva y, mucho menos, pretender limitar o restringir las potestades de los tribunales arbitrales.

5.9. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, que 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° 053-2004-MITPE/OAJ del 7 de Julio de 2004, (opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica sobre el Informe N° 1165-2004/ EF/60).

5.10. Además de lo dicho, admitir que las limitaciones presupuestarias son absolutas significaría que el derecho a la negociación colectiva pierde toda su eficacia y que quede supeditado a un acto de autoridad, en este caso, del propio Estado, es decir, del propio empleador.

Esta posición resulta jurídicamente insostenible, y no se condice en lo absoluto con los principios que inspiran el Estado Democrático de Derecho. La falta de partida presupuestaria,

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, máxime si las posibilidades económicas del Estado existen y en concreto la entidad correspondiente puede asumir incrementos remunerativos sin afectar su normal funcionamiento.

- 5.11. 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 no podrá aplicarse. 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.
- 5.12. En consecuencia, queda debidamente acreditado que, jurisprudencialmente, se encuentra generalizado, tanto a nivel de Corte Suprema como del propio Tribunal Constitucional, la potestad de los Tribunales Arbitrales de inaplicar disposiciones legales que contravengan la Constitución.

**VI. LA NECESIDAD DE INAPLICAR LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS QUE LIMITAN EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

- 6.1. Tal como ha quedado confirmado, jurisdicción arbitral en materia laboral tiene sólidas bases constitucionales y los árbitros, en aplicación de la jurisdicción de la que están investidos constitucionalmente, están obligados a aplicar por encima de todo a la propia Constitución, lo que les concede la facultad para ejercer el control constitucional difuso.
- 6.2. En esa línea, Hundskopf ha señalado que *"no debemos olvidar que el principio de supremacía constitucional que concurre con el principio de jerarquía normativa es obligatorio para todos, gobernantes y gobernados sin excepción, por lo tanto, no existiría argumento alguno que exima a los árbitros de ejercer un control de constitucionalidad durante el proceso arbitral"*<sup>8</sup>.
- 6.3. El mismo Tribunal Constitucional ha señalado en diversa jurisprudencia que la función arbitral no sólo se basa en la autonomía de la voluntad, sino 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 (...)"*<sup>9</sup>. A lo 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 (...)"*<sup>10</sup>.

*[Handwritten signatures and initials on the left margin]*

<sup>8</sup> Hundskopf, Oswaldo. "El Contro Difuso en la Jurisdicción Arbitral". En: Diálogo con la Jurisprudencia No. 91, Año II, Lima, 2006. p. 1.

<sup>9</sup> Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 6167-2005-PHC/TC.

<sup>10</sup> Fundamento 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 3471-2004-AA/TC.

6.4. El artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, establece lo siguiente:

**Artículo 6.- De los ingresos del personal**  
*Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos 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 y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.*

A entender del Tribunal Arbitral, la disposición transcrita preterende limitar las decisiones que se adopten en los arbitrajes de materia laboral, sobre la base de una restricción presupuestaria.

Sin embargo, tal como lo hemos mencionado previamente, dicha limitación resulta contraria a lo establecido en nuestra Constitución, desde una doble perspectiva. Así, una norma de esta naturaleza configura, en primer término, una clara interferencia al poder jurisdiccional del arbitraje, reconocido en el inciso 2 del artículo 139° de la Constitución. Y, sobre todo, resulta atentatoria del 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 afiliados al Sindicato de Trabajadores del Instituto Catastral de Lima.

*[Handwritten signatures and initials]*

6.5. En este sentido, en virtud a lo establecido en los artículos 51° y 138° de la Constitución, el Tribunal Arbitral determina la inaplicación al presente caso del artículo artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, por ser contrario al inciso 2 del artículo 28° y al inciso 2 del artículo 139° del texto constitucional.

**VII. RESPECTO DE LA QUINCUGÉSIMA OCTAVA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY No. 29951, LEY DE PRESUPUESTO PARA EL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2013**

7.1. La Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley No. 29951, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2013 (en adelante 58DCF) establece expresamente lo siguiente:

**QUINCUGÉSIMA OCTAVA.-** *Los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral de entidades y empresas del Estado se desarrollan*

*con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes, debiendo contar con el respectivo dictamen económico financiero, a que se hace referencia el artículo 56 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N 010-2003-TR, y que debe tener en cuenta lo establecido por la presente disposición.*

*Los procedimientos de negociación o arbitraje laboral solo podrán contener condiciones de trabajo. Para el caso de las entidades que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, dichas condiciones se financian con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada entidad sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, y a propuesta del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dictarán las normas complementarias para la mejor aplicación de la presente disposición.*

*Asimismo, dispóngase que son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o los laudos arbitrales que se adopten en violación de lo dispuesto por la presente disposición. Los árbitros que incumplan lo dispuesto en la presente disposición no podrán ser elegidos en procesos arbitrales de negociaciones colectivas en el Sector Público de conformidad con las disposiciones que, mediante Decreto Supremo, establecerá el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos.*

*La presente disposición entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, se aplica a las negociaciones y procesos arbitrales en trámite y, es de carácter permanente en el tiempo.*

- 7.2. Tal como se ha señalado previamente, una disposición legal que suponga que únicamente se pueda negociar condiciones de trabajo y no condiciones económicas, al ser una norma restrictiva de derechos, se debe interpretar restrictivamente. En tal sentido, debe entenderse como una limitación a la capacidad propositiva de las Entidades Públicas en las fases de negociación directa, pero nunca como una restricción a los tribunales arbitrales, en atención a su calidad de jurisdicción especial, reconocida constitucionalmente.
- 7.3. Más allá de ello, pretender que por ley se restrinja el derecho de negociación colectiva únicamente a condiciones de trabajo (jornadas, horarios, etc.) supone vaciar de contenido a éste y, por tanto, una violación flagrante al ejercicio de este derecho y a su deber de promoción, de fomento de formas pacíficas de solución de los conflictos colectivos de trabajo.
- 7.4. Inclusive, estas limitaciones ya han sido cuestionadas por el Comité de Libertad Sindical, en los vistos del Caso 2690, presentado en el año 2010 por parte de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú, derivado de la negativa de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) de someter a arbitraje la negociación colectiva entre el Sindicato de Unidad de Trabajadores de SUNAT y la referida entidad. Dicho Comité indicó lo siguiente:

*"946. En estas condiciones, al tiempo que observa que, según lo informado por la organización querellante y confirma el Gobierno y la SUNAT invocando razones presupuestarias, los representantes de la SUNAT sólo se niegan a negociar condiciones de trabajo de carácter económico con incidencia presupuestaria, pero no otras condiciones de empleo, el Comité subraya que la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera permanente es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrada en el Convenio No. 98 (...)."*

De acuerdo con lo antes mencionado, este Tribunal es de la opinión de que las normas bajo comentario son abiertamente inconstitucionales, y en mérito de la jurisdicción atribuida a éste, corresponde aplicar el control difuso de constitucionalidad. En tal sentido, en aplicación también del Fundamento 26 de la Sentencia recaída en el Expediente No. 142-2011-PA/TC, y dado que no es posible obtener una interpretación de la 58DFC acorde con la Constitución, ésta debe ser inaplicada al interior del presente proceso arbitral.

- 7.5. Por último, el establecimiento de una sanción de inhabilitación a los árbitros que contravengan las disposiciones contenidas en la 58DFC demuestra nuevamente una voluntad de un ejercicio abusivo de una disposición legal, y peor aún por parte del Estado que en estas circunstancias actúa como empleador.

De acuerdo con ello, estimamos que de pretender imponerse alguna sanción contra los árbitros suscriptores de este laudo, ésta no deberá proceder, ya sea por decisión de las autoridades competentes o por la resolución final del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.

- 7.6. De conformidad con todo lo antes mencionado, el Tribunal Arbitral en virtud a lo establecido en los artículos 51° y 138° de la Constitución, el Tribunal Arbitral determina la inaplicación al presente caso de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley No. 29951, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2013, por ser contraria al inciso 2 del artículo 28° y al inciso 2 del artículo 139° del texto constitucional, y procede a pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

**VIII. PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL**

- 8.1. De conformidad con establecido por el artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el Tribunal Arbitral 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, por la naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta elegida, de conformidad con criterios de razonabilidad y proporcionalidad y en función de los elementos de juicio con los que cuente.
- 8.2. En función de lo establecido por la parte final del artículo 57° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que señala que "el Tribunal deberá precisar en el laudo en qué consiste la modificación o modificaciones y las razones que se ha tenido para adoptarla", los términos y fundamentos de la decisión del presente Tribunal serán expuestos a continuación.

*[Handwritten signatures and initials on the left margin]*

8.3. Primero, el Tribunal Arbitral decide POR MAYORÍA acoger la propuesta del Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima - SINTRASAT, pero con las atenuaciones correspondientes.

La decisión mencionada se debe a que la propuesta de SINTRASAT resulta más razonable que la formulada por el Servicio de Administración Tributaria - SAT, sobre los fundamentos que se expondrán a continuación.

8.4. En segundo lugar, es necesario señalar las razones por las cuales la propuesta del SAT no ha podido ser aceptada.

Como es evidente, el Tribunal Arbitral comprende la posición del SAT en el sentido de que sus representantes no se encuentran facultados legalmente para hacer una propuesta económica concreta y que ésta haya sido, en términos prácticos, una propuesta sin ningún beneficio.

Sin embargo, de conformidad con todo lo mencionado, es opinión de este Tribunal que las normas presupuestales, si bien limitan la posibilidad de ofrecimiento en la negociación directa, esta limitación no se extiende a los procesos arbitrales. Y siendo que el Tribunal Arbitral considera que sí se deben reconocer derechos en este proceso a favor del SINTRASAT, no resulta posible aceptar la propuesta del SAT.

8.5. De otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 55 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el Tribunal Arbitral, a efectos de desarrollar el presente laudo, ha tenido presente el Dictamen Económico Laboral No. 016-2013-MTPE/2/14.1, de fecha 6 de marzo de 2013, en donde la Autoridad de Trabajo realiza el informe de la situación económica financiera de la entidad.

Es importante señalar que el SAT ha solicitado que dicho informe sea reformulado, y se solicite la opinión técnica de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. Indirectamente, se nos solicita que no tomemos en cuenta dicho dictamen.

Sobre el particular, es opinión de este Tribunal que, al haberse cerrado ya la etapa probatoria del presente proceso, dicho pedido deviene en extemporáneo, y por tanto en improcedente. Pero más allá de lo mencionado, siendo que nos encontramos en medio de un proceso arbitral laboral al amparo de lo dispuesto por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, norma especial para los efectos y aplicable para estos efectos, en ésta sólo se hace referencia al Dictamen Económico Laboral, no siendo necesaria la participación de la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas para que este Colegiado admita o no una propuesta.

8.6. En vista de lo antes mencionado, este Tribunal ha decidido recoger la propuesta del SINTRASAT, si bien atenuándola, conforme con las siguientes consideraciones:

**8.6.1. Respecto del Incremento de Remuneraciones**

Se ha podido verificar, según los documentos presentados y por las propias afirmaciones de las partes en controversia que los trabajadores del SAT no han percibido ningún incremento de remuneraciones desde el año 2006.

Por otro lado, se ha podido constatar que la situación económica de SAT, según lo establecido por el Dictamen Económico Laboral No. 016-2013-MTPE/2/14.1, de fecha 6 de marzo de 2013, ha demostrado la existencia de un Superávit al 31 de diciembre de 2012 ascendente a S/. 15'164,505.00 (Quince Millones Ciento Sesenta y Cuatro Mil Quinientos Cinco con 00/100 Nuevos Soles).

Igualmente, el Tribunal ha podido constatar que los ingresos del SAT van mejorando año a año, lo que no sucede con los ingresos de sus trabajadores.

Siendo que la inflación acumulada de los últimos seis (6) años, en los cuales los trabajadores del SAT no han recibido incrementos remunerativos, equivale a un total de 21.4% aproximadamente, este Tribunal considera que sí resulta viable el otorgamiento de un incremento remunerativo a los trabajadores afiliados al SAT.

En consecuencia, este Tribunal, atendiendo a los criterios de equidad, decide otorgar un incremento remunerativo según la parte resolutive del presente Laudo.

**8.6.2. Respetto de la Bonificación por Tiempo de Servicios**

En este extremo, el SINTRASAT solicita el otorgamiento de una Bonificación por Tiempo de Servicios, ascendientes a S/. 500.00 (Quinientos con 00/100 Nuevos Soles) por cada período de cinco (5) años de servicio, siendo dicho monto no computable a efectos del cálculo de CTS y Gratificaciones (entendemos, al amparo de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 18 y el numeral g) del artículo 19 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios).

La posición del SAT respecto del otorgamiento de este concepto supone que el mismo significaría un desconocimiento de la llamada "meritocracia" al interior de las entidades del Estado y que se estaría premiando únicamente la antigüedad.

A entender de este Tribunal, el otorgamiento de un concepto por antigüedad no supone el desconocimiento de la "meritocracia", y más bien puede abonar a la misma, toda vez que la antigüedad en un puesto de trabajo se logra, en circunstancias ideales, precisamente por un desempeño adecuado en sus funciones.

Sin embargo, lo antes mencionado no resulta suficiente para que este Tribunal pueda otorgar el beneficio solicitado. Ello se debe a que en la propuesta planteada por el Sindicato no se establecen con exactitud las reglas por las cuales se otorgará este beneficio. Por ejemplo, no se establecen las reglas propias para aquellos trabajadores que cuentan con varios períodos de cinco (5) años acumulados.

En tal sentido, toda vez que las potestades de este Tribunal se refieren a la atenuación de las propuestas y no a la integración de las mismas, no es posible otorgar el mismo en las condiciones solicitadas por el SINTRASAT.

**8.6.3. Respetto del Bono por Condiciones de Trabajo**

En este extremo, el SINTRASAT solicita que se le otorgue *“un bono mensual por condiciones de trabajo de riesgo, ascendente a S/. 300.00 o su equivalente en días para los trabajadores que realicen labores de campo tales como operativos de captura, visitas, fiscalizaciones u otro que implique el desplazamiento de los trabajadores fuera de la oficina, cuya labor conlleva riesgos a la integridad física y salud”*.

A entender de este Tribunal, el bono solicitado no es más que un incremento remunerativo, ello debido a dos razones. Primero, el término de “condiciones de trabajo” guarda directa relación con aquellos conceptos que se otorgan para que el trabajador pueda realizar cabalmente su labor. Por tal motivo, no son un ingreso del trabajador en el sentido estricto del término, sino que son herramientas de trabajo.

En segundo lugar, el SINTRASAT sostiene que este beneficio busca compensar los riesgos inherentes a la actividad para los cuales los trabajadores han sido contratados, sin embargo, consideramos que el aspecto económico no compensaría dicho riesgo.

En tal sentido, este Tribunal no reconocerá este beneficio.

**8.6.4. Respetto del Bono por Riesgo de Caja**

Sobre este concepto, el SINTRASAT solicita el otorgamiento de un bono mensual equivalente al billete de mayor denominación.

Nuevamente, el Tribunal Arbitral considera que esta solicitud es un incremento encubierto de remuneraciones.

Igualmente, no se ha probado a lo largo del proceso arbitral el nivel de riesgo en las cajas, o la incidencia de mermas en este servicio o el verdadero nivel de responsabilidad de los trabajadores cajeros al respecto. Finalmente, ha de considerarse también que los cajeros del SAT son básicamente cobradores y no pagadores, razón por la cual ha de entenderse que el riesgo es menor que, por ejemplo, en entidades bancarias.

Atendiendo a estos argumentos, el Tribunal Arbitral no reconocerá este beneficio.

**8.6.5. Respetto del Refrigerio y Movilidad**

En este extremo, el SINTRASAT solicita el otorgamiento de asignaciones por movilidad y refrigerio. Mientras que la primera ascendería a S/. 4.00 (Cuatro con 00/100 Nuevos Soles), la segunda ascendería a S/. 6.00 (Seis con 00/100 Nuevos Soles) para los trabajadores de la sede central y S/. 8.00 (Ocho con 00/100 Nuevos Soles) para los trabajadores de agencias y depósitos.

Sobre el particular, toda vez que la movilidad es un concepto que no es considerada como remuneración computable al amparo de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 19 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, y siendo que es un aspecto importante para los trabajadores el traslado a su centro de trabajo, es opinión de este Tribunal que el beneficio solicitado es atendible, y será reconocido según la parte resolutive del presente laudo, previa atenuación.

Por otro lado, es necesario reconocer que la alimentación supone un factor muy importante en la prestación de servicios, ya sea como una necesidad humana fundamental o ya sea por fines recreativos, consideramos que si este beneficio puede ser otorgado, su reconocimiento debería ser fomentado. Así, considerando que el segundo párrafo del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, Decreto Supremo No. 004-97-TR, establece que el refrigerio no constituye remuneración computable, es opinión que, por razonabilidad, este beneficio sí le puede ser reconocido a los trabajadores afiliados al SINTRASAT.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, consideramos que hacer una diferencia en materia de refrigerio entre los trabajadores de sede central y de agencias y depósitos no resulta razonable, además de no haber sido justificada objetivamente por parte del SINTRASAT. En tal sentido, el Tribunal Arbitral otorgará el mismo beneficio a ambas categorías de trabajadores, previa atenuación, según la parte resolutive del presente laudo.

Finalmente, debe especificarse que el abono de estos conceptos será a mes vencido, previa comprobación de la asistencia de los trabajadores al centro de labores.

**8.6.6. Respecto de la Asignación por Escolaridad**

Sobre este beneficio, el SINTRASAT solicita que se le otorgue a los afiliados *"una asignación por escolaridad de S/. 600.00 nuevos soles"*, la misma que sería abonada en el mes de enero de cada año.

Al respecto, considerando que la asignación por escolaridad es un beneficio que se suele otorgar en instituciones tanto públicas como privadas y, siendo que, según el inciso f) del artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, es un concepto no remunerativo, el Tribunal Arbitral considera que es un beneficio que se puede otorgar a los afiliados al SINTRASAT.

De acuerdo con lo antes mencionado, será obligación de los trabajadores afiliados demostrar que tienen derecho a este beneficio, ya sea porque destinarán este concepto para cubrir gastos educativos propios o de familiares directos en primer grado de consanguinidad o afinidad.

En tal sentido, previa atenuación, dicho beneficio será regulado en la parte resolutive del presente laudo.

**8.6.7. Respeto del Seguro Médico Familiar**

El SINTRASAT solicita en su propuesta final que su empleador contrate a la entidad prestadora de salud (EPS) elegida por los trabajadores y cubrir al 100% del seguro médico privado (Plan Base) a cada trabajador afiliado, por el plazo de un año a partir de culminada la Negociación Colectiva con el respectivo laudo.

El Tribunal Arbitral considera que el presente beneficio denota una particular importancia debido a la fundamental trascendencia del derecho a la salud.

En tal sentido, este Colegiado considera que este beneficio sí debe ser reconocido, previa atenuación, y será regulado en la parte resolutive del laudo.

**8.6.8. Respeto de la Canasta de Víveres de Fiestas Patrias y Navidad**

El SINTRASAT plantea en su propuesta final el otorgamiento de una canasta o vale de víveres, por el monto de S/. 300.00 (Trescientos con 00/100 Nuevos Soles), por cada vez en fiestas patrias y navidad, dentro de los primeros quince (15) días naturales de los meses de julio y diciembre.

De acuerdo con lo establecido por el inciso d) del artículo 19 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios las canastas de navidad y similares no se consideran remuneraciones computables, y, siendo que éste es un beneficio típico en empleadores públicos y privados, somos de la opinión de que es un beneficio que sí se debe reconocer.

En consecuencia, previa atenuación, este beneficio será reconocido en la parte resolutive del presente laudo.

**8.6.9. Respeto de la Bonificación Extraordinaria por Cierre de Pliego**

Sobre este extremo, el SINTRASAT plantea en su propuesta final el otorgamiento de una bonificación extraordinaria por cierre de pliego ascendente a la suma de S/. 5,000.00 (Cinco mil con 00/100 Nuevos Soles), a cada uno de los trabajadores afiliados a la organización sindical.

Considerando que desde la fecha de presentación del pliego de reclamos que dio inicio a la negociación colectiva (7 de mayo de 2012) han transcurrido poco más de once (11) meses, y ha llegado a resolverse a través de un proceso arbitral, queda demostrado que el esfuerzo de la organización sindical ha sido importante, este Tribunal Arbitral considera que el reconocimiento de este beneficio es procedente, previa atenuación.

En tal sentido, considerando también que según la última parte del inciso a) del artículo 19 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios dispone que las bonificaciones por cierre de pliego no se consideran remuneración computable.

En consecuencia, el presente beneficio será establecido en la parte resolutive del presente laudo.

**8.6.10. Respeto de la Vigencia y Ámbito de Aplicación**

Sobre este aspecto, el Tribunal Arbitral ya se pronunció en la Resolución No. 4, de fecha 10 de abril, reiterando los mismos argumentos.

Sin perjuicio de ello, es necesario dejar constancia que dicha resolución ni el presente laudo no desconocen el derecho de los trabajadores CAS a obtener beneficios a través de procedimientos de negociación colectiva o de laudos arbitrales, sino que para efectos del presente laudo no se encuentran bajo su ámbito de aplicación.

De acuerdo con ello, los trabajadores CAS tienen expedito el derecho de iniciar su propia primera negociación colectiva, según las reglas constitucionales, internacionales y legales que le asisten.

Por otro lado, respecto de la vigencia del convenio, en aplicación del inciso b) del artículo 43 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el convenio colectivo (o el laudo que tiene los mismos efectos, según el artículo 70 del mismo cuerpo normativo) rige desde la fecha de presentación del pliego.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido por el inciso d) del artículo 43 del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, y según lo propuesto por el Sindicato, las cláusulas a definirse tendrán naturaleza permanente.

En consecuencia, el presente laudo surtirá efectos desde el 7 de mayo de 2012.

**8.6.11. Respeto de los pagos del retroactivo**

En este extremo, el SINTRASAT solicita que la fecha límite del pago de los retroactivos que se devenguen del presente arbitraje, será el fin de mes que corresponda al mes de la emisión del laudo.

Sobre el particular, el presente Colegiado estima que la pretensión del SINTRASAT en este extremo es razonable y, por tanto, ordena que los pagos derivados del presente laudo se ejecuten como máximo el 30 de abril de 2013.

SE RESUELVE:

Arbitraje Laboral Potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima-- SINTRASAT y el Servicio de Administración Tributaria -- SAT  
 Pliego Petitorio 2012-2013  
 Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

**PRIMERO:** Acoger por mayoría la propuesta del SINTRASAT, si bien en forma atenuada, de la siguiente manera:

**PRIMERA.- AUMENTO DE SUELDO**

El SAT conviene en otorgar a sus trabajadores sindicalizados un aumento general del 10%. Dicho aumento será aplicado sobre el haber básico mensual, a partir del 7 de mayo de 2012.

**SEGUNDA.- REFRIGERIO Y MOVILIDAD**

El SAT conviene en otorgar la asignación por alimentación y movilidad para los trabajadores afiliados, sin distinción, por cada día efectivo laborado, de conformidad con lo siguiente:

- a) Movilidad: S/. 2.00 (Dos con 00/100 Nuevos Soles).
- b) Refrigerio: S/. 3.50 (Tres con 50/100 Nuevos Soles).

**TERCERA.- ASIGNACIÓN POR ESCOLARIDAD**

El SAT conviene en otorgar a los trabajadores una asignación por escolaridad de S/. 350.00 (Trescientos cincuenta con 00/100 Nuevos Soles). La asignación por escolaridad será abonada en el mes de enero de cada año.

**CUARTA.- SEGURO MÉDICO FAMILIAR**

El SAT conviene en contratar a la entidad prestadora de salud elegida por sus trabajadores y cubrir al 100% del seguro médico privado (Plan Base) a cada trabajador afiliado, por el plazo de un año.

Dicho beneficio se abonará a partir de la fecha de cierre de la presente negociación colectiva.

**QUINTA.- CANASTA DE VÍVERES DE FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD**

El SAT conviene en otorgar la canasta o vale de víveres por un monto de S/. 150.00 (Ciento cincuenta con 00/100 Nuevos Soles) por fiestas patrias y navidad.

El presente concepto se abonará dentro de los primeros quince (15) días de los meses de julio y diciembre a los trabajadores sindicalizados.

**SEXTA.- BONIFICACIÓN EXTRAORDINARIA CIERRE DE PLIEGO.**

El SAT conviene en otorgar, por única vez, por concepto de Bono por Cierre de Pliego, la suma de S/. 3,500.00 (Tres Mil Quinientos con 00/100 Nuevos Soles) a cada uno de los trabajadores afiliados a la organización sindical.

Este beneficio será abonado dentro de los diez (10) días siguientes de haberse terminado la presente negociación colectiva.

**SÉPTIMA.- VIGENCIA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

La presente Negociación Colectiva pertenece al período comprendido entre el 7 de mayo de 2012 al 6 de mayo de 2013.

Arbitraje Laboral Potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria de Lima-- SINTRASAT y el Servicio de Administración Tributaria -- SAT  
Pliego Petitorio 2012-2013  
Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

*Asimismo, abarca a todos los trabajadores sindicalizados sujetos al régimen laboral de la actividad privada que, a la fecha en la que concluye la presente negociación colectiva, estuviesen afiliados al SINTRASAT.*

*Los efectos de la presente negociación colectiva tendrán carácter retroactivo para todo efecto legal, cuando no se haya establecido lo contrario.*

*Todas las cláusulas pactadas tendrán carácter de permanente.*

**OCTAVA.- PAGOS DEL RETROACTIVO**

*Ambas partes señalan que el pago de los retroactivos que se devenguen de la presente negociación colectiva deberá realizarse como máximo en el último día hábil del mes del cierre de este procedimiento."*

**SEGUNDO:** Regístrese y comuníquese a las partes y a la Autoridad Administrativa de Trabajo, para los fines de ley correspondientes.

**DR. GREGORIO MARTÍN ORÉ GUERRERO**  
Presidente del Tribunal Arbitral

**DR. JORGE ORLANDO ÁGREDA ALIAGA**  
Árbitro

**DR. GUSTAVO A. ZAVALETA MONTALVÁN**  
Secretario Arbitral

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

**ARBITRAJE LABORAL SEGUIDO ENTRE  
EL SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SINTRASAT)  
Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)**

**VOTO EN DISCORDIA DEL SR. JOSÉ CARLOS DEMARINI MORENO**  
(emitido en Lima, a los 16 días del mes de abril de 2013)

**ANTECEDENTE**

Arbitraje potestativo planteado por el SINTRASAT al amparo de lo establecido en el inciso a) del artículo 61-A del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

**DE LAS PRETENSIONES DEL SINTRASAT**

En la propuesta final de su Pliego de Reclamos, presentada ante el Tribunal Arbitral, el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria – SINTRASAT plantea nueve (9) puntos:

1. **Aumento de Sueldo:**  
Diecisiete por ciento (17%)
2. **Bonificación Extraordinaria por Tiempo de Servicios:**  
S/ 500 por cada período de 5 años de servicios
3. **Bono por condiciones de trabajo:**  
S/ 300 mensuales para los trabajadores que realicen labores de campo cuya labor conlleva riesgos a la integridad física y salud
4. **Bono por riesgo de caja:**  
Bono mensual equivalente al billete de mayor denominación
5. **Refrigerio y Movilidad:**  
Por día efectivo de trabajo S/ 4 por movilidad y, por refrigerio, S/ 6 (en sede central) y S/ 8 en agencias y depósitos
6. **Asignación por Escolaridad:**  
S/ 600 en el mes de enero de cada año
7. **Seguro Médico Familiar:**  
Cobertura, por parte del SAT, del 100% del costo del seguro médico privado
8. **Canasta de víveres de fiestas patrias y navidad:**  
Por un monto equivalente a S/ 300, a ser otorgadas en julio y diciembre
9. **Bonificación Extraordinaria por cierre de Pliego:**  
S/ 5,000.

Las demandas del SINTRASAT, ante el Tribunal Arbitral, se encuentran exclusivamente referidas, como puede apreciarse, a cuestiones de índole económica (incrementos remunerativos,

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

otorgamiento de bonificaciones o, en general, de beneficios de esa naturaleza económica), para cuya atención el SAT tendría necesariamente que disponer de recursos públicos.

Atendiendo a lo establecido en la normatividad vigente, el Tribunal Arbitral se encuentra legalmente impedido de conceder, a través de su laudo, cualquiera de los conceptos demandados por la organización sindical, resultando innecesario evaluar y cuantificar los porcentajes o montos planteados por ésta para cada uno de ellos.

### DEL VOTO

Teniendo en consideración que la posición expuesta en el párrafo precedente no es compartida por los otros miembros del Tribunal Arbitral, formulo mi **VOTO EN DISCORDIA** de conformidad con lo establecido en artículos 52º, inciso 2, y 55º, inciso 1 del Decreto Legislativo No. 1071, considerando, en línea con lo indicado en dicho párrafo, **IMPROCEDENTES** las demandas formuladas por el SINTRASAT por resultar jurídicamente imposible la atención de las mismas.

Sustento y fundamento este voto en lo que manifiesto a continuación, en donde analizo lo señalado por la Ley respecto a la imposibilidad de las entidades públicas de otorgar incrementos remunerativos o beneficios económicos y lo referente a la negociación colectiva de los servidores públicos. Explico, además, que no se trata de un derecho constitucionalmente reconocido a los servidores públicos sino de un derecho de origen infra constitucional (que, como tal, surge, se regula y se limita por ley) y cómo ello incide en el hecho de que las disposiciones limitativas de las normas presupuestarias no puedan ser consideradas inconstitucionales, hecho que, a su vez, determina que no quepa siquiera una eventual utilización, por parte del Tribunal Arbitral, de la figura del control difuso de la constitucionalidad de tales disposiciones.

Me refiero también a lo que, con relación al tema de la negociación colectiva, establecen las normas en los tres grandes regímenes laborales que regulan la situación de los servidores públicos (régimen de la "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público", Decreto Legislativo No. 276; régimen laboral privado que, por diversas disposiciones específicas, se aplica a determinadas entidades públicas y a sus trabajadores, regulado fundamentalmente por el Decreto Legislativo No. 728, y Régimen de Contratación de Servicios Administrativos -CAS, regulado por Decreto Legislativo No. 1057).

Toco también lo referente a la relación de todas estas normas (incluidas las limitativas presupuestarias) con lo establecido en los Convenios de la OIT

Sustento mi posición también en lo que las normas presupuestarias (específicamente la correspondiente al año 2013) señalan respecto al arbitraje laboral en el caso de entidades y servidores públicos y a lo que la propia Ley de Arbitraje (Decreto Legislativo 1071) señala respecto a que solo pueden someterse a arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición conforme a derecho, y lo hago en relación a que el otorgamiento de incrementos remunerativos o

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

de beneficios económicos de cualquier tipo no se encuentra, conforme a derecho, en el ámbito de “libre disposición” de las entidades públicas.

### SUSTENTO Y FUNDAMENTACIÓN DEL VOTO EN DISCORDIA

La Ley de Presupuesto para el año 2013 (Ley No. 29951) prohíbe “a 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” (artículo 6º).

Prohíbe, también, “la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole...”.

De acuerdo con lo señalado –y como ocurre desde el 2006, por disposiciones similares incluidas en las diferentes leyes de Presupuesto- ninguna entidad pública puede otorgar incrementos remunerativos a sus trabajadores o conceder a éstos beneficio económico alguno.

Frente a esta situación, los servidores públicos –a través de sus organizaciones sindicales- suelen plantear pliegos de reclamos en los que incluyen, como aspecto fundamental de los mismos, demandas de incrementos remunerativos y de otorgamiento de determinados beneficios económicos.

Aun cuando resulta evidente que, al estar las entidades públicas impedidas de incrementar remuneraciones u otorgar beneficios económicos no pueden hacerlo tampoco en una negociación colectiva, la Ley de Presupuesto para el 2013 ha consignado esto también expresamente estableciendo –en su Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final- que “Los procedimientos de negociación colectiva (...) de entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes,... [y]... solo podrán contener condiciones de trabajo” (¹).

Frente a esta situación, que impide que en la negociación colectiva pueda llegarse a acuerdos en temas de índole económica, los sindicatos optan por la vía del arbitraje laboral.

La Ley de Presupuesto 2013, sin embargo, se refiere también expresamente a los arbitrajes laborales para la administración pública y, en el mismo artículo 6º, señala que estos “se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes”.

(¹) “Son condiciones generales de trabajo aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que pueden cubrirse con recursos presupuestales existentes. (...)”. Artículo 16º del Decreto Supremo No. 026-82-JUS

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Estas limitaciones no son solo las que el propio artículo 6º establece (imposibilidad de otorgar incrementos remunerativos o beneficios económicos), sino también la expresamente considerada en la referida Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley que –como señalé– establece que, en la administración pública, “Los procedimientos de negociación o arbitraje laboral solo podrán contener condiciones de trabajo”.

Esta misma disposición añade que “son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones o los laudos arbitrales que se adopten en violación de lo dispuesto por la presente disposición”.

**¿Es constitucional y legalmente válido que legislativamente se restrinja el contenido y alcances de la negociación colectiva y las materias que, en relación con esta, pueden ser objeto de arbitraje?**

Sí. Es válido que, legislativamente y en consideración a, por ejemplo, cuestiones de índole presupuestal, se establezcan limitaciones al contenido y alcances de la negociación colectiva de los servidores públicos.

**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA NO ES UN DERECHO RECONOCIDO CONSTITUCIONALMENTE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

La Constitución reconoce, en su artículo 28º, los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Al referirse específicamente a los servidores públicos, sin embargo, reconoce a estos únicamente “los derechos de sindicación y huelga” (artículo 42º) y no alude al derecho de negociación colectiva.

Para muchos, dado que ya en su artículo 28º reconoce como un derecho de toda persona el derecho a la negociación colectiva, la Constitución reconoce también ese derecho a los servidores públicos.

Se argumenta, además, que ya que uno de los fines de una organización sindical es participar en las negociaciones colectivas y celebrar convenciones de trabajo, al reconocer la Constitución el derecho de sindicación está reconociendo implícitamente también el derecho a la negociación colectiva.

No comparto estos argumentos.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

**El texto constitucional marca una evidente distinción entre lo referido a la relación laboral en el ámbito privado y lo concerniente a la relación entre el Estado y quienes, de manera remunerada y bajo subordinación, le prestan servicios <sup>(2)</sup>.**

¿A qué obedece y que implica este diferente tratamiento en la Constitución?

La diferencia entre los derechos que la Constitución reconoce en su artículo 28º y los que garantiza a los servidores públicos en su artículo 42º, tiene su antecedente en la Constitución de 1979, primera que consagró a nivel constitucional los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

El artículo 28º, que en la Constitución vigente consagra estos tres derechos, recoge lo que, en sus artículos 51º, 54º y 55º, disponía la Constitución de 1979 <sup>(3)</sup>.

El actual artículo 42º de la Constitución es copia casi literal del artículo 61º de la Constitución de 1979 <sup>(4)</sup> que, por primera vez, reconoció a los servidores públicos los derechos de sindicalización y huelga.

Como consta en las Actas de sus sesiones, cuando debatió el Capítulo "De la Función Pública" <sup>(5)</sup> -y específicamente el texto del artículo 61º (en el que se reconoce a los servidores públicos los derechos de sindicalización y huelga)- la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático (que en 1993 revisó el proyecto de nueva Constitución) limitó la discusión a los alcances de éstos derechos y no debatió acerca de si debía o no incluirse el referido a la negociación colectiva <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> De lo señalado en los artículos 39º y 40º de la Constitución y en la Ley Marco del Empleo Público, se entiende que son servidores públicos quienes están al servicio de la Nación bajo relación de subordinación y percibiendo remuneración.

<sup>(3)</sup> Constitución de 1979:  
Artículo 51º.- El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización (...).  
Artículo 54º.- (...) El Estado garantiza el derecho a la negociación colectiva. (...).  
Artículo 55º.- La huelga es derecho de los trabajadores (...).

<sup>(4)</sup> Artículo 61º.- Se reconocen los derechos de sindicalización y de huelga de los servidores públicos. Esta disposición no es aplicable a los funcionarios del Estado con poder de decisión o que desempeñan cargos de confianza ni a los miembros de las Fuerzas Armadas ni a la Policía Nacional.

<sup>(5)</sup> La Comisión había optado por debatir los temas a partir de la estructura de la Constitución de 1979 que, en su Título I "Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona", incluía tanto los artículos referidos los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga (artículos 51º, 54º y 55º, Capítulo V "Del Trabajo"), como el artículo que reconocía a los servidores públicos solo los derechos de sindicación y huelga (artículo 61º, en el Capítulo VI "De la función pública").

<sup>(6)</sup> Sesión del 3 de marzo de 1993.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

El artículo no se aprobó por desacuerdos respecto a si debía precisarse que la huelga no debía afectar la prestación de servicios esenciales, y no por discrepancias acerca de la no inclusión de la negociación colectiva como derecho de los servidores públicos.

El Pleno de la Asamblea lo recogió e incluyó en la Constitución (como artículo 42º) pero lo hizo sin discutir tampoco los alcances o consecuencias de mantener excluido de su texto el derecho de negociación colectiva.

En las actas de las sesiones en las que se discutió el artículo 61º de la Constitución de 1979 (antecedente del actual artículo 42º) tampoco se encuentran argumentos que expliquen exclusión similar en esa Constitución.

**Lo concreto es que el derecho a la negociación colectiva no se reconoció constitucionalmente a los servidores públicos en la Constitución de 1979 y no se reconoce tampoco en la Constitución actual.**

Pese a esto, existen quienes sostienen que sí se trata de un derecho constitucionalmente reconocido a los servidores públicos. Sustentan su posición, fundamentalmente, en lo ya señalado respecto a que se aplica a estos lo establecido en el artículo 28º de la Constitución y a que cuando esta reconoce el derecho de sindicación está reconociendo también el derecho a la negociación colectiva.

Esta posición es incluso compartida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en Informes de su Oficina de Asesoría Jurídica como, por ejemplo, el Informe Legal No. 337-2010-SERVIR/G-OAJ en el que cita incluso determinados párrafos de una sentencia del Tribunal Constitucional que, a criterio de la OAJ, avalan su posición (7).

Si bien este Informe (como otros de esa Oficina) concluye que "el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos no se ejerce de modo irrestricto sino que está sujeto a las limitaciones de la ley, entre ellas las que regulan materias presupuestarias", expone también muchos de los argumentos que, incluso en laudos arbitrales, se emplean para sustentar el origen constitucional del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos.

(7) Sentencia de agosto de 2005, Expediente 0008-2005-PI/TC  
Fundamento 17º: "... es necesario desarrollar el marco constitucional del régimen del trabajo, toda vez que sus normas, con las particularidades y excepciones que ella misma prevé, se aplican tanto al régimen público como al privado".

Fundamento 52º: "... la Constitución reconoce en su artículo 42º el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho de negociación colectiva...".

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012--2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Mencionaré estos para luego, intentando rebatirlos, explicar mi posición respecto a que el derecho a la negociación colectiva no es un derecho constitucionalmente consagrado para los servidores públicos.

Estos argumentos se resumen en lo siguiente:

- Siendo los servidores públicos "trabajadores", gozan de los derechos laborales consagrados en la Constitución, en particular los de su artículo 28º (sindicación, negociación y huelga).
- Por tener un origen constitucional común, a los trabajadores estatales se les aplican todos los derechos del trabajo y, dentro de ellos, los previstos en el artículo 28º de la Constitución.
- El derecho de sindicalización de los servidores públicos involucra el ejercicio de derecho a la negociación colectiva, por ser éste "una de las expresiones más genuinas del derecho de libertad sindical".
- "Los sindicatos de servidores públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva y (...) este se constituye en un derecho de fuente constitucional".
- "El Convenio 151 de la OIT, con la sola consagración del derecho de sindicación de los servidores públicos, reconoce el derecho a la negociación colectiva de dichos trabajadores".

Como puede apreciarse, los argumentos para sustentar que la negociación colectiva es un derecho constitucionalmente reconocido también a los servidores públicos están referidos, por un lado, a que el artículo 28º de la Constitución alcanza también a éstos y, por otro, a que reconociéndose el derecho de sindicalización, implícitamente se reconoce también el derecho a la negociación colectiva, líneas de argumentación que, en estricto, resultan excluyentes entre sí, pues si se sostiene lo primero (los alcances del artículo 28º) ya no cabría sostener lo segundo (el reconocimiento del derecho de sindicación en el artículo 48º), y visceversa.

Como señalé, discrepo de estos argumentos y explico por qué:

**(1) Lo establecido en el artículo 28º de la Constitución (reconocimiento de los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga) alcanzaría también a los servidores públicos si, y solo si, la propia Constitución no hubiera expresamente establecido algo distinto para ellos.**

Ocurre esto, por ejemplo, en el caso de los artículos inmediatamente precedentes al artículo 28º de la propia Constitución (incluidos en el mismo Capítulo II del Título I).

La jornada ordinaria de trabajo, regulada en el artículo 25º, se aplica a trabajadores tanto públicos como privados. Del mismo modo, los principios que el artículo 26º consagra deben respetarse en cualquier relación laboral, independientemente de si esta involucra a

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

trabajadores privados o públicos. Finalmente, la adecuada protección contra el despido arbitrario --establecida en el artículo 27º- debe ser establecida por ley tanto para trabajadores públicos como privados.

En todos estos casos la Constitución no contiene normas que regulen de manera distinta, para el caso específico de los servidores públicos, lo que estos tres artículos disponen.

No existen en la Constitución, en efecto, normas que establezcan una jornada de trabajo distinta para los servidores públicos; que consagren principios diferentes para el caso de la relación laboral de estos; o que excluyan a los servidores públicos de la protección contra el despido arbitrario.

**Situación muy diferente es la del artículo 28º.**

Sus disposiciones no alcanzan a los servidores públicos porque la misma Constitución tiene un artículo (el 42º, ubicado en el Capítulo específicamente referido a la Función Pública) que, haciendo una expresa distinción respecto a lo señalado en el artículo 28º, reconoce para los servidores públicos sólo dos de los tres derechos que éste reconoce (sindicalización y huelga) y no así el de la negociación colectiva.

- (2) El Pleno del Congreso Constituyente consideró que no incluir en la Constitución un artículo reconociendo expresamente los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos (como ocurría en la Constitución de 1979), implicaba no reconocer a estos, a nivel constitucional, tales derechos<sup>(8)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> En el acta de la 29ª Sesión (12 de julio de 1993), queda constancia de la intervención, en ese sentido, de algunos Congresistas:

Cáceres Velásquez.- (...). Otro aspecto importante, (...), es el que concierne a la sindicalización de los servidores públicos. La Comisión ha suprimido dispositivos sobre el particular, (...).

Castro Gómez.- (...). El artículo 61º de la Constitución vigente reconoce taxativamente el derecho de sindicalización y huelga de los servidores públicos. Y acá, en el articulado propuesto, tampoco se dice absolutamente nada al respecto (...).

Gamonal Cruz.- El artículo 61º de la Constitución de 1979 establece la posibilidad del derecho de sindicalización y huelga. Yo estimo que figure en la nueva carta magna, (...).

Marcenaro Frers.- (...). Y me parece bien, asimismo, que se agregue ese artículo que se había omitido, para que en el futuro no se pueda dictar ninguna norma que pretenda limitar el legítimo derecho de sindicación y de huelga de los servidores públicos (...).

Barba Caballero.- (...)... hay una eliminación importante en el artículo 61º, que afecta los derechos de sindicalización y de huelga de los servidores públicos; (...).

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Si este era el razonamiento, no incluir la negociación colectiva en el texto del artículo implicaba no reconocer éste como un derecho constitucionalmente consagrado para los servidores públicos.

- (3) No consagrar constitucionalmente este derecho para los servidores públicos es absolutamente coherente con el principio de equidad presupuestaria reconocida por la propia Constitución en su artículo 77º (y con el principio de equilibrio financiero), así como con la existencia (o pretensión) de un sistema único de homologación de remuneraciones en el sector público, recogido expresamente incluso en la Constitución de 1979 (º).

Teniendo en cuenta que parte fundamental de los reclamos planteados por los trabajadores en la negociación colectiva tienen que ver con cuestiones remunerativas y que, en el caso de los servidores públicos, estas se financian con recursos públicos, incluir este derecho en el texto constitucional, y no limitar además legislativamente sus alcances, podría generar distorsiones en la estructura remunerativa estatal ha buscado y busca tener coherencia, equidad y universalidad) (º).

Olivera Vega.- (...)..., hemos expuesto una serie de planteamientos que no se deben postergar, como tampoco dejar de reconocer el derecho de sindicalización y de huelga de los servidores públicos; (...).

- (º) La Constitución de 1979 establecía, en el artículo inmediatamente precedente a aquél que reconocía a los servidores públicos únicamente los derechos de sindicalización y huelga (artículo 60º), que “Un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado”.

Disposición similar aprobó la Comisión de Constitución y Reglamento que discutía el proyecto de la Constitución de 1993, pero no figuró en el texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente. En las Actas de las sesiones de la Asamblea no se encuentran las razones de dicha exclusión.

Aun cuando la disposición referida al sistema único de homologación de remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores públicos no fue recogido en la Constitución, el concepto ha formado parte de la noción del servicio público o servicio civil en el país desde hace muchos años.

El Decreto Ley No. 17876 estableció, en 1969, un Sistema de Remuneraciones para el Sector Público, perfeccionado en 1972 a través del Decreto Ley No. 19847.

La “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público” (Decreto Legislativo No. 276), de 1984, incluyó un Título para regular lo que denominó precisamente el “Sistema Único de Remuneraciones”.

- (º) Precisamente porque, entiendo, era consciente de estas implicancias, cuando la Asamblea Constituyente discutía los artículos referidos a los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga del proyecto de la Constitución de 1979, el Senador Ernesto Alayza Grundy -tras señalar que “...es evidente que entre los trabajadores públicos y privados no hay identidad absoluta”- preguntó “¿Qué significaría que la Corte Suprema de Justicia se declarara en huelga o el sindicato le planteara

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pleito Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

En enero último el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso el proyecto de “Ley del Servicio Civil” que -como expresamente señala en su Exposición de Motivos- pretende “la reforma del servicio civil peruano (...) orientada a ordenar y mejorar el funcionamiento de la gestión de los recursos humanos en el sector público...”.

El texto propuesto contiene un Título, denominado “De las Compensaciones”, en uno de cuyos artículos (el 80º) se establecen las “Reglas generales para la gestión de las Compensaciones”.

Dos de estas reglas -las de “Equidad” y de “Consistencia intergubernamental”- establecen que “al trabajo desempeñado en puesto y condiciones iguales, le corresponde similar compensación”, y que “Las compensaciones de puestos semejantes, entre entidades de la administración pública; son comparables entre sí (...)”.

Ambas reglas están, evidentemente, en línea tanto con la idea de mantener coherencia en lo que respecta al tema remunerativo en el Sector Público, como con los requerimientos presupuestales y el mandato constitucional de asignación equitativa de recursos, que se ven afectados si cada entidad, vía negociación colectiva o arbitraje, dispone incrementos para sus trabajadores al margen de lo que ocurra en el resto de la administración pública.

Estas dos reglas dejarían de tener sentido (y con ellas toda la estructura del tema de las “Compensaciones”) si vía negociación colectiva o a través de laudos arbitrales, se autorizan incrementos remunerativos o beneficios económicos de manera absolutamente desintegrada dentro de la administración pública.

Aun cuando por el momento se trata solo de un proyecto, es importante mencionarlo y resaltar lo indicado en los párrafos precedentes, pues ello permite entender aún mejor la lógica de la empleo público en el país, específicamente en lo referido al aspecto de la contraprestación por los servicios de quienes, bajo relación de dependencia, brindan sus servicios al Estado.

- (4) Los derechos del trabajo que se reconocen a los trabajadores privados y a los públicos no tienen un origen constitucional común. Los de estos últimos están consagrados en un Capítulo específicamente incluido en la Constitución para regular lo referido a la Función Pública y cuyas disposiciones no alcanzan a los trabajadores privados. En el mismo sentido, los derechos reconocidos a estos no alcanzan a los trabajadores públicos en la medida que ellos tienen una regulación específica.
- (5) Que el derecho de sindicalización esté expresamente reconocido en la Constitución no significa un implícito reconocimiento constitucional al derecho a la negociación colectiva.

una reclamación al Poder Legislativo en materia de salario?”. (intervenciones que constan en el acta correspondiente a la Sesión 19º de la Asamblea).

Voto en discordia

Árbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Sí, como algunos sostienen, el solo reconocimiento del derecho de sindicalización llevara implícito el reconocimiento también del derecho a la negociación colectiva, ¿por qué y para qué la propia Constitución se refiere independientemente a uno y otro, en el ya comentado artículo 28º?.

Aceptar esa interpretación supondría, además, entender que el derecho a la negociación colectiva únicamente puede ser ejercido a través de una organización sindical.

Si esto fuera así, ¿por qué el artículo 41º de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (DL 25593) establece que la Convención colectiva de trabajo (que es el acuerdo derivado precisamente de la negociación colectiva) puede ser celebrada por los empleadores tanto con las organizaciones sindicales de trabajadores como, “en ausencia de éstas, por representantes de los trabajadores interesados”?.

- (6) Lo señalado en el numeral precedente se aplica también para refutar la afirmación respecto a que “el Convenio 151 de la OIT, con la sola consagración del derecho de sindicación de los servidores públicos, reconoce el derecho a la negociación colectiva de dichos trabajadores”

**La conclusión**, una vez expuesto lo señalado en los párrafos precedentes, es que la negociación colectiva no es un derecho reconocido constitucionalmente a los servidores públicos (a diferencia de lo que ocurre en el caso de los privados).

**¿QUÉ IMPLICA QUE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA NO SEA UN DERECHO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS?**

Si bien no significa que los servidores públicos carezcan de este derecho, si implica que el origen de éste sea infra constitucional, es decir, surge de la ley y no del texto de la Constitución y, por tanto, es en ese nivel en donde se define su existencia.

**Si es la Ley la que da origen al derecho, es también la Ley la que determina sus alcances y sus limitaciones.**

**Siendo esto así, no puede sostenerse que las normas que regulan el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos y limitan sus alcances (incluidas las normas presupuestarias) sean inconstitucionales y que, por tanto, los árbitros estemos obligados –en una eventual aplicación del principio del control difuso- a no observarlas al momento de laudar.**

Expuesta esta conclusión fundamental, debo acotar lo siguiente:

 Aún en el supuesto (para mí negado) de que se entendiera que la Constitución efectivamente consagra el derecho a la negociación colectiva también para los servidores públicos, las leyes que regulan y limitan los alcances de ese derecho tampoco resultarían inconstitucionales, pues la



Voto en discordia

Árbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego-Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Constitución solo habría reconocido el derecho, como tal, pero precisando que es la ley la que debe “regular” el mismo (regulación que obviamente implica la posibilidad de establecer parámetros y límites a su ejercicio) <sup>(11)</sup>.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se ha pronunciado también acerca del punto y, en diferentes Informes de su Oficina de Asesoría Jurídica, ha señalado que “la Constitución y otras normas de menor jerarquía, prevén que el ejercicio del derecho constitucional a la negociación colectiva de los servidores públicos, como cualquier otro derecho, no es absoluto, sino que está sujeto a determinados límites, que son impuestos por la propia Norma Fundamental y otras disposiciones,(...). Así, conforme a las normas relativas al presupuesto público previstas en el artículo 77º de la Constitución, las negociaciones colectivas de los servidores públicos deben efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo (...) toda vez que las condiciones de trabajo en la Administración Pública se financian con los recursos de los contribuyentes” <sup>(12)</sup>.

Discrepo respecto a que la negociación colectiva sea, en el caso de los servidores públicos, un “derecho constitucional”, pero coincidido plenamente con que el ejercicio de cualquier derecho no es absoluto y que, por tanto, “las negociaciones colectivas de los servidores públicos deben efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo...”.

#### LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS CONVENIOS DE LA OIT

Se sostiene que las normas que limitan la negociación colectiva de los servidores públicos solo a aspectos vinculados a condiciones de trabajo, trasgreden Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Se hace referencia, específicamente, a los Convenios 87, 98 y 151.

Lo primero que hay que señalar respecto a estos Convenios es que solo el 151 es específicamente aplicable a los servidores públicos, y no así los Convenios 87 o 98 que, pese a estar referidos a trabajadores del ámbito privado, son citados (e incluso así lo hace el SINTRASAT) como sustento para sostener que la OIT reconoce los derechos de sindicación y negociación colectiva también a los servidores públicos.

<sup>(11)</sup> En su artículo 40º, en efecto, la Constitución –recogiendo lo que la Constitución de 1979 indicaba en su artículo 59º- expresamente dispone que “La ley regula (...) los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos”.

<sup>(12)</sup> Transcripción del numeral 2.12 del Informe Legal No. 337-2010-SERVIR/G-OAJ, en el que la Oficina de Asesoría Jurídica reitera sus “comentarios expresados en los Informes Legales Nos. 149 y 162-2009-SERVIR/GG-OAJ y 063, 181 y 213-2010-SERVIR/GG-OAJ”.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

~~Pliego-Petitorio 2012-2013~~

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

El Convenio 87, además, contiene normas relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, de manera general, pero no alude en absoluto al derecho a la negociación colectiva.

El Convenio 98, si bien sí alude al tema de la negociación colectiva, expresamente señala –en el último de sus artículos- que ese “Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado...”. Excluye expresamente a los servidores públicos del ámbito de su aplicación (pues, evidentemente y considerando la terminología propia del año 1949, se entiende que la referencia al término “funcionario” no apunta a hacer alusión únicamente a determinado grupo de trabajadores públicos).

Tan cierto es que ninguno de estos dos Convenios está dirigido a los servidores públicos, que existe un acuerdo específico para estos, el Convenio 151

Este Convenio –como su propia denominación lo expresa- sí está referido al empleo en la administración pública y, específicamente, a la sindicación y a la negociación colectiva en éste.

Ahora bien, a diferencia de lo que hace con la sindicación, a la que expresamente “protege” (la “Parte II” se denomina precisamente “Protección del derecho de sindicación”), respecto a la negociación colectiva lo que hace el Convenio es señalar que “deberán adoptarse, ..., medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar (...) procedimientos de negociación entre las autoridades públicas (...) y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo,...”.

#### ¿QUÉ ESTABLECE LA LEY RESPECTO AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

Es necesario comenzar por precisar que actualmente –y sin considerar los regímenes especiales- coexisten en el país tres regímenes laborales distintos que regulan la situación de los servidores públicos (personal del empleo público, como lo denomina la Ley Marco del Empleo Público), con normas y alcances también diferentes:

- a) Régimen de la “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público”, Decreto Legislativo No. 276,
- b) Régimen laboral privado que, por diversas disposiciones específicas, se aplica a determinadas entidades públicas y a su trabajadores (régimen regulado, fundamentalmente, por el Decreto Legislativo No. 728), y
- c) Régimen de Contratación de Servicios Administrativos (CAS), regulado por Decreto Legislativo No. 1057 y sus normas modificatorias.

¿Cómo regula la ley el tema de la negociación colectiva en cada uno de estos tres regímenes?

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012--2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

**a) Régimen de la "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público" (Decreto Legislativo No. 276)**

Si bien ya en 1969 --y mediante Decreto Ley No. 17876- se estableció un Sistema de Remuneraciones para el Sector Público (perfeccionado en 1972 a través del Decreto Ley No. 19847), fue la Ley N°11377, de 1950 y denominada "Estatuto y Escalafón del Servicio Civil", la que creó la "Carrera Administrativa" y reguló por primera vez de manera orgánica los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Aun cuando esta Ley reconoció el derecho de los empleados públicos a asociarse, precisó --en su artículo 49º- que tales asociaciones debían tener sólo fines culturales, deportivos, asistenciales o cooperativos, y expresamente indicó que las mismas estaban "prohibidas de adoptar la denominación u organización propias de los Sindicatos, de adoptar las modalidades de acción de estos organismos, de ejercer coacción en sus peticiones y de recurrir a la huelga".

La Ley, queda claro, no reconocía derecho de sindicación o huelga a los empleados públicos y, mucho menos, derecho a negociación colectiva.

En 1984, estando vigente la Constitución de 1979 (que estableció por primera vez que los derechos y obligaciones de los servidores públicos debían regularse mediante Ley) se dictó la hasta hoy vigente "Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público" (Decreto Legislativo No. 276).

Esta, recogiendo las disposiciones de esa Constitución, reconoce expresamente el derecho de los servidores públicos de carrera a "constituir sindicatos" y a "hacer uso de la huelga" <sup>(13)</sup>.

No reconoce expresamente, por el contrario, la negociación colectiva como un derecho de los servidores públicos; la reconoce implícitamente, pero limitando sus alcances.

El Decreto Legislativo No. 276, en efecto, contiene un Título referido al "Sistema Único de Remuneraciones", uno de cuyos artículos (44º) prohíbe a las entidades públicas "negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organismos sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones (...), en armonía con lo que dispone la Constitución Política del Perú".

Si bien se trata de una prohibición dirigida a las entidades, alcanza evidentemente también a los servidores públicos y a sus organizaciones sindicales, contraparte de aquellas en las negociaciones colectivas.

<sup>(13)</sup> Incisos ll) y m) del artículo 24º (derechos de los servidores públicos de carrera).

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Los servidores públicos sujetos al régimen regulado por el Decreto Legislativo No. 276, en consecuencia, si bien pueden negociar colectivamente con su entidad, no pueden hacerlo en aspectos "que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones".

Dicho en otras palabras, estos servidores públicos podrían negociar únicamente condiciones de trabajo, tal y como lo dispone también la Ley No. 29951.

La validez y constitucionalidad de esta norma no ha estado en discusión y se ha aceptado siempre que los trabajadores bajo el ámbito de este Decreto Legislativo No. 276 no pueden, a través de negociación colectiva, conseguir incrementos remunerativos ni beneficios de índole remunerativa o económica.

#### **b) Régimen de Contratación de Servicios Administrativos (CAS)**

Este régimen, creado como una "modalidad contractual administrativa y privativa del Estado" (Decreto Legislativo No. 1057) ha sido calificado por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional <sup>(14)</sup> –y luego legislativamente también <sup>(15)</sup>– como "un régimen 'especial' de contratación laboral para el sector público, (...)", vale decir, como una modalidad de contratación que genera relaciones de naturaleza laboral y no administrativa.

El Tribunal Constitucional precisó en su sentencia que se trata de un régimen que coexiste con los regímenes laborales generales existentes (entendiéndose por tales los regulados por los Decretos Legislativos Nos. 276 y 728), como "un sistema de contratación laboral independiente" que no es, por tanto, complementario de ninguno de aquellos.

Lo señalado significa que este régimen se rige por sus propias normas y no por las que corresponden al régimen del Decreto Legislativo No. 276 o al régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo No. 728).

Las normas propias de este régimen, si bien reconocen a estos trabajadores los derechos de sindicalización y huelga <sup>(16)</sup>, no indican nada respecto al derecho a la negociación colectiva.

#### **c) Régimen laboral privado (regulado básicamente por el Decreto Legislativo No. 728).**

<sup>(14)</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, del 31 de agosto del 2011. Expediente No. 00002-2010-PJ/TC

<sup>(15)</sup> Ley No. 29849 que, en su artículo 2º y modificando el artículo 3º del Decreto Legislativo No. 1057, precisa que el CAS "constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado".

<sup>(16)</sup> Artículos 11ºA y 11ºB del Reglamento del Decreto Legislativo No. 1057 (Decreto Supremo No. 075-2008-PCM), agregados por el artículo 2º del Decreto Supremo No. 065-2011-PCM.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

En 1992 se dictó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley N° 25593) <sup>(17)</sup>, que regula los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga de “los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que prestan servicios para empleadores privados”, como expresamente señala su artículo 1º.

Las disposiciones de esta Ley alcanzan a los trabajadores de entidades del Estado, sujetos al régimen de la actividad privada, únicamente “en cuanto (...) no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios en [ella] previstos” (disposición del mismo artículo 1º).

La Ley reconoce que los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga pueden, en el caso de los servidores públicos, tener limitaciones.

Siendo la convención colectiva –derivada de la negociación colectiva– “el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores” (artículo 41º), cualquiera de estos aspectos podría ser limitado en el caso de los servidores públicos.

Es precisamente esto lo que hace las normas Presupuestales, y no solo este año, sino desde hace muchos ejercicios y para la generalidad de servidores públicos, independientemente del régimen laboral que les pudiera resultar aplicable.

#### Lo que establecen las normas presupuestarias:

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley No. 28411, vigente desde enero de 2005) <sup>(18)</sup> estableció dos cosas, en su Cuarta Disposición Transitoria y recogiendo lo que la “Ley de Gestión Presupuestaria del Estado”, (Ley No. 27209, vigente entre el 2000 y el 2004) había ya contemplado en su artículo 52º:

1. Que las escalas remunerativas, beneficios de toda índole, reajustes remunerativos y bonificaciones debían aprobarse mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.
2. Que la aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales debía atenderse con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad y fijarse “de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM” (norma que, reconociendo la autonomía de las Municipalidades, estableció “el procedimiento de la negociación bilateral para la determinación de las

<sup>(17)</sup> Texto Único Ordenado aprobado por DS No. 010-2010-TR.

<sup>(18)</sup> Texto Único Ordenado recientemente aprobado, mediante DS No. 304-2012-EF.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores" (<sup>19</sup>).

De lo dispuesto en esta norma se desprenden dos cosas:

Primera, que las entidades del sector público no podían disponer, por sí mismas, reajustes remunerativos ni beneficios (pues estos debían aprobarse mediante Decretos Supremos del MEF) y, segunda, que los Gobiernos Locales (y sus dependencias) sí podían suscribir convenios colectivos con sus trabajadores, en los que se establecieran tales incrementos o el otorgamiento de bonificaciones, con la única limitación de sus propios recursos presupuestarios.

A partir del año 2006, sin embargo, los incrementos remunerativos y el otorgamiento de beneficios económicos se encuentran prohibidos, no correspondiendo, por tanto, que estos se aprueben mediante Decretos Supremos ni, en el caso de los Gobiernos Locales, a través del procedimiento de negociación colectiva.

Veamos por qué:

La Ley Anual de Presupuesto del 2006 (Ley No. 28652) prohibió expresamente "el reajuste o incremento de remuneraciones, así como la aprobación de las escalas remunerativas, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo, fuente de financiamiento".

Estableció, en consecuencia y respecto al tema remunerativo de los servidores públicos, que para ese ejercicio (2006) no resultaban de aplicación las dos normas ya comentadas de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley No. 28411.

(<sup>19</sup>) El antecedente de ese Decreto (con fuerza de ley por mandato del artículo 192º de la Ley No. 24422) era el artículo 88º de la Ley de Presupuesto de 1985 (Decreto Legislativo No. 316): "Los incrementos de remuneraciones para los trabajadores de los Concejos Municipales (...) se regularán mediante negociaciones bilaterales. (...) no excederán a los que otorgue el Poder Ejecutivo a sus trabajadores y se condicionarán a la disponibilidad de sus respectivas asignaciones presupuestarias" (artículo modificado por la Ley No. 24124 que precisó que correspondía al Poder Ejecutivo disponer, mediante Decreto Supremo, "incrementos periódicos de remuneraciones y pensiones en armonía con la situación presupuestaria y el incremento del costo de vida", y que los Gobiernos Locales los atenderían "con cargo a sus ingresos propios").

Entre 1988 y 1999, las Leyes Anuales de Presupuesto incluyeron disposiciones similares respecto a las negociaciones bilaterales y al DS 070-85-PCM.

Las Leyes correspondientes a los años 1988 a 1991 comprendían en esta disposición sólo a los trabajadores sujetos al régimen laboral público y solo en lo referente a incrementos por costo de vida.

Las Leyes para los años 1992 a 1999 ya no hacían referencia a que se tratara de trabajadores sujetos al régimen laboral público y tampoco se limitaban sólo a los incrementos por costo de vida.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

~~Pliego Petitorio 2012-2013~~

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Durante el año 2006, por tanto, no era posible que se aprobaran reajustes o incrementos de remuneraciones mediante Decreto Supremo (en el caso de la generalidad de servidores públicos) o negociación bilateral (tratándose de trabajadores municipales). La Ley para el 2006 dejó en suspenso, durante ese ejercicio, los alcances de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley No. 28411.

Esta situación se ha mantenido durante los años siguientes. Disposiciones similares a la establecida para el 2006 se han repetido en las diferentes Leyes Anuales de Presupuesto, incluida la actualmente vigente.

Las Leyes de Presupuesto correspondientes a los años 2009 al 2012 incluyeron, además, disposiciones respecto a que los arbitrajes laborales de entidades públicas debían sujetarse a las limitaciones legales establecidas en la propia Ley de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto del 2012 añadió que "..., en los procesos de negociación colectiva y/o arbitrajes en materia laboral, en donde participen entidades públicas y empresas del Estado, los árbitros deben aplicar solo las normas de derecho respectivas y presupuestarias vigentes" (Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final).

Esta disposición dejó expresamente establecido algo que, si bien se infería ya de las prohibiciones para autorizar incrementos, la Ley consideró necesario señalar de manera expresa: también las negociaciones colectivas debían sujetarse a las normas de la Ley de Presupuesto, lo que equivale a decir que tampoco por esta vía podía concederse incrementos remunerativos o beneficios económicos de tipo alguno a los servidores públicos.

**Para el año 2013, la Ley de Presupuesto contempla lo ya comentado al principio:**

- a) Prohíbe a las entidades de los 3 niveles de Gobierno "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".
- b) Les prohíbe, además, "la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole...".
- c) Reafirma que "Los procedimientos de negociación colectiva (...) de entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes,..." y establece que "Los procedimientos de negociación (...) solo podrán contener condiciones de trabajo".
- d) Dispone que los arbitrajes en materia laboral en la administración pública, se sujetan a las limitaciones de austeridad establecidas en la propia Ley de Presupuesto y en las "disposiciones legales vigentes".

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

e) Precisa que los procedimientos de negociación o arbitraje laboral solo podrán contener condiciones de trabajo (refiriéndose siempre a la administración pública).

Dentro de las “disposiciones legales vigentes” a las que la Ley de Presupuesto del 2013 alude se encuentran no solo las normas presupuestarias sino también otras como el Decreto Supremo No. 014-2011-TR y la Resolución Ministerial No. 284-2011-TR.

El Decreto Supremo No. 014-2011-TR se emitió con el objeto de “precisar el alcance del arbitraje potestativo a que se refiere el artículo 61º del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. Determina los supuestos en los cuales las partes pueden interponer el arbitraje potestativo y crea el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas.

La Resolución Ministerial No. 284-2011-TR establece, en su artículo 2º, que en las negociaciones colectivas en entidades o empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada, debe tenerse en cuenta:

- el marco legal vigente,
- los preceptos de los artículos 77º y 78º de la Constitución,
- los preceptos desarrollados por el Tribunal Constitucional en las sentencias en los Expedientes No 008-2005-PI-TC y No 1035-2001-AC-TC, “sobre que toda decisión o medida de mejora en materia remunerativa debe armonizarse con la disponibilidad presupuestaria previamente autorizada e incluida en las respectivas leyes de presupuesto del Sector Público...(...)”,
- que los incrementos y/o beneficios económicos se financien con fuentes de financiamiento provenientes de recursos directamente recaudados, los que deben estar previstos en el presupuesto institucional de apertura, “conforme al fundamento jurídico 11 de la sentencia No. 1035-2001-AC-TC”.

Lo establecido en este artículo 2º puede prestarse a dos lecturas.

La primera, apuntaría a que esta norma busca establecer dos cosas:

Uno: que, aun con limitaciones propias de su disponibilidad presupuestal, las entidades y empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada pueden negociar con sus trabajadores incrementos remunerativos u otorgamiento de beneficios económicos.

Dos: que esta posibilidad la tendrían únicamente las entidades sujetas al régimen laboral de la actividad privada y que, además, cuenten con recursos directamente recaudados.

Si esto fuera así, habría que precisar lo siguiente:



Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

- a) El artículo contravendría abiertamente lo dispuesto en las normas presupuestarias ya comentadas que tienen rango de Ley y, por tanto, no pueden ser modificadas o desvirtuadas por una disposición de rango inferior, como una Resolución Ministerial.
- b) Como señala en sus considerandos, la Resolución se emitió porque el artículo 5º del DS 014-2011-TR indica que mediante Resolución Ministerial se puede “establecer disposiciones complementarias [al propio] Decreto Supremo” y porque “se [requería] emitir normas complementarias sobre las disposiciones establecidas [en ese DS]”.

Ocurre, sin embargo, que dicho Decreto dispuso básicamente solo dos cosas: (a) la determinación de los supuestos en los que cabe interponer arbitraje potestativo y (b) la creación del Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas.

La norma del artículo 2º de la Resolución Ministerial no “complementa” ninguna de tales disposiciones pues no tiene relación con ellas (lo que sí ocurre en el caso del artículo 1º de la propia RM, que precisa qué actos “constituyen actos de mala fe” y se complementa así la disposición del DS referida a que procede el arbitraje potestativo cuando “se advierten actos de mala fe”).

- c) Las sentencias del Tribunal Constitucional, a las que se refiere el artículo 2º de la Resolución Ministerial, fueron emitidas el 2005 y el 2002, es decir, antes del 2006, año a partir del cual - como ya indiqué- los incrementos remunerativos y el otorgamiento de beneficios económicos se encuentran, por ley, prohibidos para todas las entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral bajo el que se encuentren y de si cuentan o no con recursos presupuestales.
- d) Conceder la posibilidad de negociar incrementos remunerativos y beneficios económicos solo a entidades y empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada que cuenten con recursos directamente recaudados, consagraría una diferenciación injustificable dentro del sector público en desmedro de aquellas entidades que, por su propia naturaleza funcional, constituyen órganos gastadores y no cuentan con la posibilidad de recaudar directamente recursos.

Aceptar esta posibilidad significaría, además, desvirtuar el principio de “Equilibrio macrofiscal” establecido en el artículo II del Título Preliminar de la ya citada Ley general del Sistema nacional de Presupuesto (Ley No. 28411), en virtud del cual “La preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades preservan la estabilidad conforme al marco de equilibrio macrofiscal,…”.

Una segunda lectura –que es la que comparto- es que este artículo 2º no autoriza en realidad la negociación de incrementos remunerativos o el otorgamiento de beneficios económicos sino que, por el contrario, resalta la necesidad de que en las negociaciones colectivas en entidades o empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada, se tenga necesariamente en cuenta las disposiciones que regulan y limitan sus alcances.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012—2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Ese artículo, en efecto, indica literalmente que en “las negociaciones colectivas en entidades o empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada, debe tenerse en cuenta el marco legal vigente,...”, y ese es justamente el ya explicado y que dispone que tales negociaciones (y los convenios colectivos que de ellas se derivan), así como los procesos arbitrales, deben limitarse únicamente a asuntos vinculados a condiciones de trabajo y no pueden incluir cuestiones remunerativas o económicas.

Toda la normatividad presupuestaria reseñada tiene directa relación con lo establecido en el artículo 77º de la Constitución (invocado en la propia RM) respecto a que “La administración .....económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso...” y a que “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos...” (20).

De lo expuesto hasta el momento en este documento, se desprenden las siguientes **CONCLUSIONES:**

**(I) La negociación colectiva no es un derecho reconocido constitucionalmente a los servidores públicos.**

El artículo 28º de la Constitución —que consagra este derecho— no alcanza a los servidores públicos pues existe otra norma (el artículo 42º) que expresamente establece cuáles son los derechos laborales que constitucionalmente se reconoce a estos, y que no incluye el de la negociación colectiva.

**(II) Los servidores públicos sí tienen ese derecho, pero por mandato legal y no constitucional.**

- Para los servidores públicos sujetos al régimen de la “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público” (Decreto Legislativo No. 276), este derecho se infiere de lo establecido en el artículo 44º del propio Decreto Legislativo.

(20) En su Informe No. 030-2011-MTPE/2/14 la Dirección General de Trabajo hizo algunas precisiones respecto al ejercicio de la negociación colectiva. Si uno lee la segunda de las conclusiones de ese documento (“La negociación colectiva de las entidades y/o empresas del Estado, sujetas al régimen laboral privado, deben armonizar con la disponibilidad presupuestaria previamente incluida en las leyes sobre la materia”) podría entender que dicha Dirección asume la primera de las interpretaciones señaladas. Sin embargo, en el numeral 2.7 de este mismo Informe la DGT expresamente señala que “...dicha disposición [refiriéndose al artículo 2º de la RM 284-2011] reconoce la posibilidad de negociar incrementos remunerativos en la medida que ello sea considerado en las disposiciones presupuestarias que rigen las actividades de las entidades del sector público,...” (subrayado mío). Lo que en otras palabras estaría señalándose es que solo si en las normas presupuestarias se considera “la posibilidad de negociar incrementos remunerativos” estos incrementos podrían darse, caso contrario no.

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 - 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

- En el caso de los servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, el derecho a la negociación colectiva surge de lo establecido en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley N° 25593).

En ambos casos, las propias normas que establecen o reconocen a los servidores el derecho a la negociación colectiva establecen también límites en cuanto al ámbito del mismo. Así:

- a) El propio artículo 44º del Decreto Legislativo No. 276 prohíbe a las entidades públicas “negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organismos sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones (...), en armonía con lo que dispone la Constitución ...”. Esta prohibición implica que los servidores sujetos a este régimen, si bien pueden negociar con su entidad, no pueden hacerlo en aspectos “que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones”.
  - b) El artículo 1º de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece expresamente que las disposiciones de ésta alcanzan a los trabajadores del Estado sujetos al régimen de la actividad privada, únicamente en la medida que sus disposiciones no se opongan a normas específicas que limiten los beneficios previstos en esa Ley.
- (III) **Las normas presupuestarias (con rango de ley) que ya he reseñado y comentado, prohíben a las entidades públicas disponer incrementos remunerativos y, en general, otorgar cualquier tipo de incentivo o beneficio económico. Hacen extensivas estas limitaciones a los procesos de negociación colectiva y prohíben expresamente, además, que los laudos arbitrales puedan ser emitidos sin tomar en consideración lo que estas normas establecen.**

Las disposiciones de estas normas alcanzan a todas las entidades públicas (independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan) y a todos los servidores públicos, al margen del régimen laboral bajo cuyo ámbito se encuentren (de carrera administrativa, régimen laboral privado o régimen CAS).

- (IV) **Existiendo normas que expresamente limitan el tema remunerativo en la administración pública, los árbitros debemos considerar las mismas al momento de laudar en procesos arbitrales referidos a negociaciones colectivas de entidades públicas, considerando además que tales disposiciones no son contrarias a disposición constitucional alguna.**

Con relación a lo señalado en esta última conclusión, cabe explicar lo siguiente:

El artículo 65º de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo hace referencia a que los laudos vinculados a las negociaciones colectivas tienen “naturaleza de fallo de equidad”;



Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

¿significa esto que, al momento de laudar respecto a negociaciones colectivas de servidores públicos sujetos al régimen laboral privado, podemos los árbitros hacerlo sin considerar las disposiciones presupuestarias ya comentadas?. La respuesta es que no.

- (a) Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que hablar de laudos de equidad no es lo mismo que referirse a laudos de conciencia y que, tal y como lo señala Juan Guillermo Lohmann, son estos últimos -y no los laudos de equidad- los que se entienden como contrapuestos a los laudos de derecho:

“... la expresión *equidad* (...) también recoge un concepto o principio de Derecho, con claro reconocimiento legislativo. (...). Cuando en sede arbitral se excluye el fallo de Derecho, es preferible hablar de entendimiento y saber, que también supone la equidad, pero una equidad natural y no jurídica. Pero mejor aún es referirse a arbitraje de conciencia, pues una recta conciencia es lo más requerido y apropiado en los casos que el arbitraje no se atenga al derecho” <sup>(21)</sup>

Cuando el referido artículo 65º de la LRCT alude a la naturaleza “de equidad” de estos laudos lo hace para señalar precisamente que esa naturaleza se expresa en la facultad que tienen los árbitros de, pese a estar obligados a optar por la propuesta de una de las partes, poder “atenuar posiciones extremas”.

Dicho en otras palabras, lo que hace es señalar que, frente a una posición extrema, los árbitros pueden emplear criterio de equidad para atenuarla. No está estableciendo que los árbitros puedan laudar apartándose de lo que establecen las normas pues el criterio de equidad se aplica también en los arbitrajes y laudos de derecho y en las propias sentencias judiciales, como también indica el propio Lohmann:

“Tanto los jueces y magistrados como los árbitros de Derecho, deben con frecuencia tener presente la equidad en el sentido de moderar el rigor legal y aplicar la justicia al caso concreto tal como lo hubiera hecho el legislador al momento de sopesar intereses contrapuestos y emitir sus fallo en consecuencia” <sup>(22)</sup>.

- (b) Por otro lado, y aun cuando pretendiera sostenerse que la referencia a la naturaleza de equidad en este artículo 65º está hecha para indicar que los laudos pueden no solo prescindir de las normas legales sino incluso transgredirlas, debe tenerse presente lo siguiente:

<sup>(21)</sup> LOHMANN LUCA DE TENA, Juan Guillermo: *El Arbitraje*, Colección “Para Leer el Código Civil”, Tomo V, Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1987, pp. 70 y 71.

<sup>(22)</sup> Op.cit. p.69

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)  
Pliego Petitorio 2012 – 2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (dentro de la que se encuentra el citado artículo 65º) es una norma pensada para regular lo concerniente a las relaciones laborales en el ámbito de la actividad privada.

Justamente por tratarse de una norma pensada para regular relaciones entre particulares, en las que lo que pueda acordarse afectará únicamente a estos y no al interés público, la propia Ley -en su artículo 1º y ya lo comenté- establece que sus disposiciones se aplicaran a las entidades y servidores públicos (sujetos al régimen laboral privado) únicamente en la medida que sus disposiciones no se opongan a normas específicas.

Si bien no existe una norma que específicamente señale que los arbitrajes de estas entidades serán de derecho (y no de equidad o de conciencia), si existen disposiciones que, desde el momento que establecen que estos “se sujetan a las limitaciones legales establecidas” y que “se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes” (23), otorgan tal naturaleza (de “derecho”) a dichos arbitrajes.

**UNA CONSIDERACIÓN ADICIONAL: LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE ARBITRAJE**

El Decreto Legislativo No. 1071, que norma el arbitraje y se aplica también en el caso de arbitrajes laborales (sean estos privados o públicos), establece expresamente en su artículo 2º, “Materias susceptibles de arbitraje”, que **“Pueden someterse a arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición conforme a derecho, ...”**.

Como ya he explicado, en virtud a mandatos legales expesos las entidades públicas (independientemente del régimen laboral que les resulte aplicable) están prohibidas de autorizar incrementos remunerativos o de conceder cualquier beneficio económico a sus trabajadores, sea por decisión propia o en el marco de una negociación colectiva. También por mandato legal expreso, los procedimientos de negociación o arbitraje laboral solo pueden contener condiciones de trabajo (24).

(23) Ley No. 29951:

- Artículo 6º:

“los arbitrajes en materia laboral [de las entidades de los tres niveles de Gobierno] se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes”.

- Quincuagésima Octava Disposición Complementaria

“Los procedimientos de (...) arbitraje en materia laboral de entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes,...” y establece que “Los procedimientos de negociación (...) solo podrán contener condiciones de trabajo”.

(24) Entendidas como “aquellas que facilitan la actividad del trabajador y que pueden cubrirse con recursos presupuestales existentes.” Artículo 16º del Decreto Supremo No. 026-82-JUS

Voto en discordia

Arbitraje laboral potestativo seguido entre el Sindicato de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SINTRASAT) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Pliego-Petitorio 2012-2013

Exp. No. 53237-2012-MTPE/1/20.21

Siendo esto así, el otorgamiento de incrementos remunerativos o de beneficios económicos de cualquier tipo NO se encuentra, conforme a derecho, en el ámbito de "libre disposición" de las entidades públicas.

En un procedimiento arbitral, el Tribunal o Árbitro debe laudar luego de evaluar y ponderar la posición de ambas partes. Cuando una entidad pública es obligada a llevar a arbitraje reclamos remunerativos o económicos de sus trabajadores, queda en una situación de evidente desigualdad pues no puede plantear ante el Tribunal una posición distinta a la de la negativa absoluta a la concesión de cualquier incremento remunerativo o beneficio económico, lo que hace que el planteamiento de su contraparte (la organización sindical) no tenga contra que ser contrastada y evaluada.

Estando las entidades prohibidas de otorgar incrementos remunerativos o beneficios económicos, los funcionarios de las mismas están en efecto imposibilitados de ofrecer alternativa a los porcentajes o montos planteados por el sindicato en su pliego de reclamos pues, de hacerlo, estarían incurriendo en responsabilidad.

El tema remunerativo (y económico en general) no es una materia que esté en el ámbito de la libre disponibilidad de las entidades públicas por las razones y argumentos ya expuestos.

Debe, adicionalmente, tenerse en consideración que éstas (las entidades) solo pueden ejecutar gastos autorizados por ley (tal y como expresamente lo establece el artículo 6º de la Ley Marco de la Administración Financiera del sector Público -Ley No. 28112) y, en el caso de los temas remunerativos y económicos de los servidores públicos no solo no existe norma que faculte a las entidades a autorizarlos sino que, por el contrario, existen normas que expresamente lo prohíben.

Atendiendo a todo lo expuesto, reitero mi **VOTO** en el sentido de considerar **IMPROCEDENTES** las demandas formuladas por el SINTRASAT.



**JOSÉ CARLOS DEMARINI MORENO**  
**ÁRBITRO**

