

Sindicato Único de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
– **SINTRARENIEC**

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – **RENIEC**

Negociación Colectiva correspondiente al Pliego de Reclamos 2013 - 2014

Expediente N° 115-2013-MTPE/2/14

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los 23 días del mes de diciembre de 2013, el Tribunal Arbitral constituido para dar solución a los aspectos puntuales de discrepancia sometidos a su decisión, correspondientes a la negociación colectiva del año 2013, seguida por el Sindicato Único de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – **SINTRARENIEC** (en adelante, EL SINDICATO) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, RENIEC), tramitada ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo de Lima, materia del Expediente N° 115-2013-MTPE/2/14 se reunió bajo la presidencia del Doctor Carlos Cornejo Vargas, Árbitro Unipersonal designado por las partes, 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 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR.

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Acta de Compromiso Arbitral, de fecha 8 de noviembre de 2013, EL SINDICATO y RENIEC acordaron someter a arbitraje los puntos del Pliego de Peticiones correspondiente al período 2013 – 2014 referidos a los siguientes puntos:
 - Bonificación por Cierre de Pliego;
 - Aumento de Canasta de Navidad; y
 - Licencia por onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable.
2. Con fecha 14 de noviembre de 2013 y según consta en el Acta de Designación de Árbitro, las partes acordaron designar como Árbitro Único al Doctor Carlos Cornejo Vargas, quien aceptó la designación mediante carta de fecha 15 de noviembre de 2013.
3. Con fecha 26 de noviembre de 2013, se llevó a cabo la Audiencia de Instalación del Tribunal Arbitral, declarándose formalmente iniciado el proceso. En la misma oportunidad, conforme a lo establecido en el Acta de Instalación, el Tribunal Arbitral mediante Resolución N° 1, solicitó a las partes que presenten su Propuesta Final en forma de Convenio Colectivo en el plazo de dos (2) días hábiles.

4. Dentro del plazo concedido, las partes procedieron a presentar sus Propuestas Finales, las cuales mediante Resolución N° 2, fueron puestas en conocimiento de cada una de las partes respectivamente, a efectos de que formulen las observaciones que consideren convenientes.
5. Con fecha 5 de diciembre de 2013, EL SINDICATO presentó un escrito absolviendo el traslado de la Propuesta Final del RENIEC, el mismo que fue puesto en conocimiento del RENIEC mediante Resolución N° 3.
6. Asimismo, mediante la referida Resolución N° 3, el Tribunal Arbitral procedió a citar a las partes a la Audiencia de Sustentación Jurídica y Económica a llevarse a cabo en la sede del Tribunal Arbitral el día 17 de diciembre de 2013, a las 16:00 horas, con la finalidad de que sustenten sus Propuestas Finales.
7. Con fecha 11 de diciembre de 2013, la Subdirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo de Lima, notificó al Tribunal Arbitral el Dictamen Económico Laboral N° 166-2013-MTPE/2/14.1, emitido el 10 de diciembre de 2013, por la Dirección de Política y Normativa de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
8. Mediante Resolución N° 4, el Tribunal Arbitral convocó a las partes para el día 23 de diciembre de 2013, a las 15:00 horas, a efectos de darles a conocer el Laudo que pone fin al procedimiento arbitral.

II. PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES

9. La propuesta final de EL SINDICATO consiste en lo siguiente:

- (i) Cláusula Décima Novena: Bonificación por Cierre de Pliego

El RENIEC conviene en otorgar por única vez a todos sus trabajadores (CAP y CAS) una bonificación extraordinaria de S/.700.00 (Setecientos y 00/100 Nuevos Soles) a la suscripción del convenio colectivo.

- (ii) Cláusula Décima Primera: Aumento de Canasta de Navidad

El RENIEC conviene en aumentar la asignación económica para canasta de víveres en el mes de Diciembre, en un monto de S/.100.00 (Cien y 00/100 Nuevos Soles) a todos sus trabajadores (CAP y CAS).

- (iii) Cláusula Adicional: Licencia por Onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable.

El RENIEC conviene que el personal de la institución (CAP y CAS) dispondrá de Licencia por onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable.

10. La propuesta final del RENIEC con relación a los tres (3) puntos materia del presente arbitraje es CERO, de conformidad con lo establecido por el artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, norma que prohíbe el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos, estímulos y beneficios de toda índole, así como la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole; y por el literal d) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece que el pago de remuneraciones sólo corresponde como contraprestación por el trabajo efectivamente realizado, quedando prohibido, salvo por disposición expresa de Ley en contrario.

III. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL

11. El arbitraje es la forma de resolución de conflictos por el cual las partes deciden someter su controversia a la decisión de un tercero, sea Árbitro o Tribunal Arbitral, a quien envisten de competencia para tal fin. Se trata, por tanto, de un medio de solución de conflictos al que pueden recurrir voluntariamente las partes concernidas, que consiste en trasladar la competencia resolutoria de las mismas hacia afuera (heterocomposición), de modo que éstas se sujetan a lo que determine el Árbitro o Tribunal Arbitral que han elegido. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que *"se concibe a esta institución como el proceso ideal, en donde los particulares son protagonistas de la dirección y administración de la justicia"* ¹.
12. Asimismo, en cuanto a la relación de la jurisdicción arbitral con la jurisdicción ordinaria el Tribunal Constitucional ha señalado que *"el artículo 139º, inciso 1 de nuestro ordenamiento constitucional consagra la naturaleza excepcional de la jurisdicción arbitral, lo que determina que, en el actual contexto, el justiciable tenga la facultad de recurrir ante el órgano jurisdiccional del Estado para demandar justicia, pero también ante una jurisdicción privada";* agregando que *"el arbitraje no puede entenderse como un mecanismo que desplaza al Poder Judicial, ni tampoco como su sustitutorio, sino como una alternativa que complementa el sistema judicial puesto a disposición de la sociedad para la solución pacífica de las controversias"* ² (resaltado propio).
13. En este contexto, el arbitraje, que como institución resulta más antiguo que la potestad jurisdiccional de los jueces ³, ha demostrado a lo largo de los

¹ Fundamento 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-HC/TC.

² Fundamentos 7 y 10 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-HC/TC.

³ Al respecto, véase: Vidal Ramírez, Fernando. *Manual de Derecho Arbitral*. Gaceta Jurídica. Primera edición, Lima, 2003. Pág. 10.

años una enorme utilidad para la vida en sociedad, al punto que actualmente, y como se verá posteriormente, su fundamento trasciende la esfera de la autonomía de la voluntad de las partes para llegar a tener un sustento constitucional como "jurisdicción de excepción".

Más aún, el arbitraje laboral tiene un anclaje constitucional propio, sustentado en el deber constitucional del Estado de promover formas de solución pacífica de los conflictos. A continuación, expondremos cada uno de los tres (3) fundamentos de la jurisdicción arbitral para tener una cabal idea de los alcances de este instituto y para la debida ponderación de su autonomía y potestades en el caso específico.

3.1 Fundamento constitucional general de la jurisdicción arbitral

14. La Constitución Política del Perú regula a la jurisdicción arbitral en el numeral 1) del artículo 139°, señalando que "*Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse **jurisdicción alguna independiente, con excepción** de la militar y **la arbitral***"⁴ (resaltado propio).
15. Conforme a lo dispuesto por el citado artículo existe consenso en la doctrina en reconocer una **dobles fuente de legitimación** de la jurisdicción arbitral.

En este sentido, se sostiene que "(...) siendo el Perú un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, **esta legitimación proviene de la voluntad general, plasmada por el constituyente en las Cartas de 1979 y 1993; mientras que, en el marco de una determinada controversia, es el principio de autonomía de la voluntad de los privados, el elemento que legitima la intervención de los árbitros en la resolución del conflicto (...)**"⁵ (resaltado propio)".

En el mismo sentido, se ha pronunciado Hundskopf cuando señala que "(...) Si bien las partes escogen a los árbitros o se someten a un Tribunal Arbitral, la facultad de los mismos está, más que en la autonomía de la voluntad de las partes, en el reconocimiento por la Constitución (...)"⁶.

⁴ Esta disposición tiene como antecedente el numeral 1) del artículo 233° de la Constitución de 1979.

⁵ Landa Arroyo, César. *El Arbitraje en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. En: Congreso Internacional de Arbitraje. Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Septiembre de 2007. Pág. 107.

⁶ Hundskopf, Oswaldo. *El Control Difuso en la Jurisdicción Arbitral*. Artículo publicado en Diálogo con la Jurisprudencia, Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, Nº 91, Año II. Lima, 2006. Pág. 1.

16. Así pues, no puede quedar duda alguna de la relevancia constitucional que tiene el arbitraje como "jurisdicción excepcional", es decir, que no nos encontramos ante un instrumento meramente privado, sino que su trascendencia ha llevado a que la norma suprema le otorgue un reconocimiento como valor muy relevante del ordenamiento jurídico nacional.
17. Lo anterior, ha sido reconocido de manera concluyente 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 2º, inciso 24, literal a) de la Constitución, sino que tiene su origen y, en consecuencia, su límite, en el artículo 139º de la propia Constitución.

De allí que el proceso arbitral tiene una doble dimensión pues, aunque es fundamentalmente subjetiva, ya que su fin es proteger los intereses de las partes, también tiene una dimensión objetiva, definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51º de la Carta Magna; ambas dimensiones (subjetiva y objetiva) son interdependientes y es necesario modularlas en la norma legal y/o jurisprudencia. Tensión en la cual el árbitro o tribunal arbitral aparece en primera instancia como un componedor jurisdiccional, sujeto, en consecuencia, a la jurisprudencia constitucional de este Colegiado.

Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota con las cláusulas contractuales ni con lo establecido por la Ley General de Arbitraje, sino que se convierte en sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales (...)”⁷.

18. En este marco, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado de manera categórica en la sentencia antes citada que el reconocimiento de la jurisdicción arbitral comporta la aplicación a los tribunales arbitrales de las normas constitucionales y, en particular, de las prescripciones del artículo

⁷ Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 6167-2005-HC/TC.

139º de la Constitución, relacionadas a los principios y derechos de la función jurisdiccional, es decir, sin intervención y/o injerencia de terceros, incluida las autoridades administrativas y judiciales ordinarias, lo cual no impide el control judicial ex - post que será ejercido a posteriori conforme a la legislación vigente sobre la materia ⁸.

19. Queda claro entonces, que la jurisdicción arbitral tiene un fundamento constitucional claro e incuestionable, que a los tribunales arbitrales se les aplican los principios y derechos de la función jurisdiccional, de manera que se tutele el principio de no interferencia en el ejercicio de las funciones de su competencia, de modo que esta independencia lleva a que el Estado la proteja y evite cualquier injerencia dirigida a restringir el cumplimiento de las funciones reconocidas por la Constitución.

Por tanto, no puede quedar duda alguna respecto de la competencia que tienen los tribunales arbitrales para conocer y resolver las materias controvertidas sometidas a su competencia aún cuando se pretendiera recortar ésta por medio de una norma legal presupuestal.

3.2 Fundamento constitucional específico de la jurisdicción arbitral laboral: la obligación del Estado de promover formas de solución pacífica de los conflictos

20. Las relaciones laborales se configuran, en gran medida, en torno a la convivencia de dos (2) intereses distintos y opuestos en muchos casos. Ello genera que en la relación laboral haya un conflicto subyacente que se manifestará veladamente en algunos casos y en otros de manera abierta.

En este contexto, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho ha diseñado un conjunto de instrumentos, entre los que está el propio Derecho del Trabajo, en general, y los medios alternativos de solución de conflictos, en especial, para procesar y resolver las controversias laborales de preferencia de manera pacífica y ofreciendo las alternativas que estimulen esta clase de solución.

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

Esta disposición tan clara, indica que el Estado no puede mantener una actitud abstencionista en el campo de la solución de los conflictos laborales, a la par

⁸ Fundamentos 12, 13 y 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 6167-2005-HC/TC.

que señala el camino por el cual se debe transitar al respecto: el de la creación e impulso de todas las formas requeridas para resolver pacíficamente los conflictos.

- 21.1 Hay pues, de manera explícita, una opción constitucional frente al conflicto laboral que lleva a que el Estado deba agotar todas las posibilidades para que las discrepancias no se mantengan abiertas ni se manifiesten de la manera más aguda, sino que se cuente con un conjunto de medios alternativos que prevengan o resuelvan las controversias colectivas planteadas legítimamente por las organizaciones laborales. Hay que incidir también en señalar que la obligación de promoción involucra a todo el Estado, por lo que el legislador no puede mantenerse al margen de ella, sino que más bien, es uno de los agentes principales a través de los cuales debe materializarse esta obligación constitucional.
22. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *"(...) A tenor del numeral 2 del artículo 28º de la Constitución, la intervención del Estado o de entes o personas de la sociedad civil en el régimen privado deben observar dos aspectos muy concretos, a saber: (i) Fomentar el convenio colectivo; y (ii) Promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales en caso de existencia de discrepancias entre los agentes negociadores de la convención colectiva (...). En cuanto al primer aspecto, el fomento se viabiliza a través de la expedición de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo para el caso de la actividad privada. En cuanto al segundo, la promoción se viabiliza según la norma anotada, a través de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (...)"*⁹.
- 22.1 Además, en el mismo fundamento jurídico de la sentencia, el Tribunal Constitucional desarrolla el contenido de la obligación de promoción de formas de solución pacífica de los conflictos laborales, señalando que *"(...) Esta promoción se justifica en razón de las dos consideraciones siguientes: (i) Asegurar que el desacuerdo entre los agentes negociadores no se prolongue indefinidamente en el tiempo, de modo que se consolide la paz laboral y el normal desarrollo de la actividad económica; y (ii) Otorgar satisfacción mancomunada, por la vía pacífica, a las pretensiones de las partes contendientes en el conflicto laboral (...)"*. Hay pues, una clara opción por la búsqueda de la paz laboral como horizonte de acción estatal, que no se puede soslayar, sino que se tiene que apuntalar en cada ocasión.
23. Con relación a la definición del arbitraje en materia laboral, el Tribunal Constitucional lo define como *"(...) el acto de resolución extrajudicial de un conflicto laboral. El arbitraje laboral, en el ámbito privado, se logra cuando los actos de conciliación o mediación no han solucionado el conflicto (...)"*¹⁰.

⁹ Fundamento 35 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 008-2005-PI/TC.

¹⁰ Fundamento 38 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 008-2005-PI/TC.

Queda claro entonces que el arbitraje es una forma de solución pacífica de los conflictos, y que por mandato constitucional, el Estado está en la obligación de promoverlo.

24. Siguiendo con el desarrollo del mandato constitucional, el ordenamiento infra constitucional reconoce el arbitraje en materia laboral, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. En este último caso, el TUO de la LRCT (artículos 61º y siguientes) reconoce y desarrolla de manera detallada el arbitraje, como alternativa frente al ejercicio del derecho de huelga. De allí que esta regulación se inscriba directamente en el cumplimiento de la obligación constitucional de promover todos aquellos medios que ayuden a la generación de paz social, en un ámbito en el que se procesan justamente los conflictos laborales: la negociación colectiva.
25. Por tanto, el arbitraje laboral no se sustenta únicamente en su consagración constitucional genérica, prevista en el numeral 1) del artículo 139º de la Constitución, sino que tiene un reconocimiento propio en el numeral 2) del artículo 28º del mismo texto normativo, en el que sus fundamentos propios giran alrededor de una materia (la laboral) en la que la conflictividad es permanente, por lo que la búsqueda de paz social se convierte en una necesidad perentoria.
- 25.1 De allí que el propio texto constitucional imponga la obligación de promover todos aquellos medios pacíficos de solución de controversias (como el arbitraje), a efectos de salvar la confrontación directa y concordar los intereses en juego de una manera equilibrada.

De esta manera, resulta claro que si el legislador tiene la obligación de promover la solución pacífica de los conflictos colectivos, no puede actuar válidamente en contradicción con este mandato, por lo que el recortar las posibilidades de actuación del arbitraje o de cualquier otro medio pacífico de solución de controversias, contravendría los derechos y valores constitucionales expresamente recogidos en nuestra norma suprema.

3.3 Fundamento de la jurisdicción arbitral basado en el principio de autonomía de la voluntad

26. Nuestra Constitución reconoce el principio de autonomía de la voluntad en el literal a) del numeral 24 del artículo 2º al señalar que "*nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe*".

Conforme lo señala la doctrina, el Principio de Autonomía de la Voluntad "*(...) alude a la capacidad residual de las personas frente al Estado de regular sus intereses y relaciones, de conformidad con su libre albedrío (...)*"¹¹. Esta libertad, que inspira la teoría contractualista sobre la naturaleza jurídica del arbitraje, fue la primera teoría que sustentó la importancia del arbitraje,

¹¹ Landa Arroyo, César. Op. Cit. Pág. 108.

señalando que el efecto vinculante del laudo tiene como fundamento el principio de *pacta sunt servanda*.

27. El reconocimiento de este principio a nivel constitucional no implica que se trate de un derecho absoluto, por el contrario, será precisamente el marco constitucional el que establezca los límites en el ejercicio de este principio. Es por ello que Cesar Landa sostiene que "(...) *en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, la autonomía de la voluntad de los privados no es un derecho absoluto o ilimitado; y en este contexto, la institución del arbitraje debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y las leyes; y respetando la plena vigencia de los derechos fundamentales (...)*"¹².

28. El ordenamiento infra constitucional también reconoce el principio de libertad como fundamento del arbitraje, así lo dispone el artículo 13º del Decreto Legislativo que norma el Arbitraje (Decreto Legislativo N° 1071) al definirlo como "(...) *el acuerdo por el que las partes deciden someter a arbitraje todas las controversias o ciertas controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto de una determinada relación jurídica contractual o de otra naturaleza (...)*".

Asimismo, y específicamente para el ámbito laboral, el TUO de la LRCT ha establecido en su artículo 61º que "*si no se hubiese llegado a un acuerdo en negociación directa o en conciliación, de haberla solicitado los trabajadores, podrán las partes someter el diferendo a arbitraje*" (el subrayado es propio).

29. En el presente caso, EL SINDICATO y el RENIEC han acordado de manera voluntaria y expresa, someter a la jurisdicción arbitral su controversia sobre tres (3) puntos del petitorio planteado por los trabajadores en el Pliego de Peticiones 2013 - 2014, según el compromiso arbitral firmado con fecha 8 de noviembre de 2013.

Estamos pues, ante una manifestación concreta del principio de autonomía de la voluntad, que se suma a las razones constitucionales generales y específicas previstas en el numeral 1) del artículo 139º y en el numeral 2) del artículo 28º de nuestra norma suprema.

Por ello, los tres (3) fundamentos de la jurisdicción arbitral laboral confluyen en el presente caso, justificando las potestades arbitrales plenas que tiene el Tribunal Arbitral para resolver la controversia sometida a su decisión.

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

4.1 El derecho constitucional de negociación colectiva

30. Los derechos colectivos de trabajo y, particularmente, la negociación colectiva, tienen un reconocimiento constitucional de larga data desde el

¹² Landa Arroyo, César. Op Cit. Pág. 109.

artículo 43° de la Constitución de 1933. En la norma suprema actual, el artículo 28° señala que *"el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga"*.

Además de ello, y como ya se mencionara, el inciso 2), del mismo artículo establece que el Estado *"fomenta la negociación colectiva"*, de modo que no sólo estamos ante un derecho explícitamente reconocido por la Constitución, sino que ésta misma ha determinado que todo el Estado debe involucrarse en una visión y en un conjunto de medidas dirigidas a impulsar el ejercicio efectivo de este derecho.

31. La titularidad de tales derechos, vale decir, su ámbito subjetivo de aplicación, acorde con el mandato de interpretar los alcances de los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que el Perú ha ratificado (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución), debe establecerse teniendo a la vista los Convenios Internacionales de Trabajo aprobados por la OIT (Convenios 87 y 98) y ratificados por el Perú mediante Resoluciones Legislativas N° 13281 y N° 14712, respectivamente.
32. Tanto el Convenio 87 como el Convenio 98 de la OIT, incluyen en su ámbito de aplicación a los trabajadores privados y a los públicos, con las únicas excepciones previstas por la propia Constitución del Estado y amparadas también en las normas internacionales. Así lo han sostenido reiteradamente el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.
 - 32.1 Al respecto, 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 (...)"*¹³.
33. En lo que respecta al Convenio 98, señala el Comité de Libertad Sindical que *"(...) conviene establecer una distinción entre funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcionarios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, en las empresas públicas o en las instituciones públicas autónomas, por otra. Sólo podría excluirse del campo de aplicación del Convenio 98 a la primera categoría de trabajadores a la que se ha hecho referencia (...)"*¹⁴ (el subrayado es propio).

¹³ 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.

¹⁴ Ibid. párrafo 587.

34. Asimismo, 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 (...)"*¹⁵.

35. Con relación al personal que labora bajo el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), debemos señalar que el Tribunal Constitucional ¹⁶ ha reconocido también de manera expresa que dichos servidores se encuentran dentro del ámbito de aplicación del artículo 28° de la Constitución y que, por tanto, cuentan con los derechos de sindicación y huelga.

Lo anterior, ha sido ratificado mediante la promulgación de la Ley 29489 y el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM, normas mediante las cuales se modificaron el Decreto Legislativo N° 1057 que regula la Contratación Administrativa de Servicios y su respectivo Reglamento, estableciendo de manera expresa el derecho a la libertad sindical cuya titularidad corresponde a los servidores sujetos a este régimen laboral y en cuyo contenido esencial se encuentra el derecho a la negociación colectiva.

36. En este escenario, tenemos que señalar que el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores involucrados en el presente arbitraje tiene rango jurídico constitucional (como lo han reconocido, además, ambas partes en el proceso) y eficacia directa. Además de ello, y como ya se mencionara, el numeral 2) del artículo 28° de la Constitución ordena el fomento de este derecho, por lo que la norma máxima está señalando el signo promotor, debiendo el Estado dirigir su actividad a garantizar y facilitar su ejercicio en cumplimiento del mandato constitucional, lo que resulta plenamente coherente con lo previsto también por el artículo 4° del Convenio 98.

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

37.1 Al respecto, hay que indicar que el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva pasa por la reglamentación *"(...) por medio de contratos colectivos, de las condiciones de empleo (...)"* (artículo 4° del Convenio 98).

¹⁵ Fundamento 52 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 002-2010-PI/TC.

En los mismos términos se expresa el Convenio 151, cuando en su artículo 7° hace referencia al contenido material de la negociación colectiva.

Con mayor precisión, el Tribunal Constitucional en la sentencia del 26 de marzo de 2006, recaída en el Expediente N° 0261-2004-AA/TC, ha interpretado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalando al respecto que: "*(...) 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 (...)*".

Estamos pues, ante un derecho constitucional que debe fomentarse, promoverse y 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.

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

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

4.2 El derecho de negociación colectiva como generador de fuente propia y singular del derecho al trabajo

39. El artículo 28° de la Constitución determina que el derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental, de aplicación inmediata, a través del cual se plasma la autonomía colectiva, como facultad constitucional atribuida a las organizaciones de trabajadores y a los empleadores y sus organizaciones para regular las condiciones de trabajo y empleo y los demás ámbitos de sus relaciones.

39.1 Esta autonomía, entonces, implica la facultad de negociar colectivamente y acordar libremente atribuyendo a tales convenios efectos normativos, en

función de lo cual, nuestro ordenamiento constitucional reconoce a la negociación colectiva y a su resultado como una fuente propia y singular del Derecho Laboral.

- 39.2 Desde su surgimiento, esta potestad normativa colectiva y compartida, significó la ruptura del monopolio estatal en la creación de normas y dio lugar a un pluralismo jurídico en el cual algunos sujetos privados tienen reconocida una potestad de establecer regulaciones generales, abstractas e imperativas, referidas al ámbito estricto de su representación (los trabajadores y empleadores).

4.3 El derecho de negociación colectiva y su vinculación con las normas presupuestarias

40. 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.

- 40.1 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 a la 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 y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 (...)".*

41. Asimismo, existen numerosos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la República, que han venido ocupándose del tema, dentro de los cuales cabe resaltar los siguientes:

a) Ejecutoria Suprema del 10 de noviembre de 2011, de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, recaída en la Apelación N° 2491-2011, que confirma la sentencia de primera instancia que declara infundada la Nulidad interpuesta por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – Zona Registral N° IX contra el Laudo Arbitral de fecha 28 de noviembre de 2007, en cuyo Décimo Considerando señala que: *"(...) Este Colegiado considera que la disposición presupuestaria invocada por la recurrente que prohíbe efectuar incrementos y reajustes en las remuneraciones en los últimos cinco años en los tres niveles de gobierno, terminaría por desconocer el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva, ya que se negaría de plano la posibilidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los destinatarios, que es precisamente la razón de ser de la negociación colectiva; con lo que se infringiría la obligación del estado de fomentar a través de la negociación colectiva y los medios alternativos*

de solución de conflictos, entre ellos el arbitraje, la resolución de los conflictos laborales existentes de manera definitiva, autónoma y vinculante (...)”.

b) 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° 0858-2008-Lima, interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos – Zona Registral N° IX contra el Laudo arbitral emitido en la negociación colectiva seguida con la Federación de trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral, en el cual se señala que *"(...) 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); (...) 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 LRCT (...) que además, al decidir del Laudo Arbitral sobre los beneficios laborales antes mencionados lo hace teniendo en cuenta el mandato constitucional que reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efecto de negociación colectiva (...); (...) 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 la negociación colectiva no puede ser restringido ni desconocido por las normas presupuestales (...)*”.

42. Cabe remarcar que las normas presupuestarias deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, por lo que sus restricciones sólo pueden afectar la capacidad de oferta de las entidades estatales, sin trascender a la parte sindical, y mucho menos, a los tribunales arbitrales.
43. En este 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 y Promoción del Empleo, en su Informe N° 053-2004-MTPE/OAJ del 7 de Julio de 2004, (opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica sobre el Informe N° 1165-2004/ EF/60) y en el Informe N° 308-008-MTPE/9.110 del 30 de mayo de 2008.

44. Adicionalmente, cabe señalar que admitir ciegamente las limitaciones presupuestarias podría significar que el derecho a la negociación colectiva quede supeditado a un acto de autoridad, en este caso, del propio Estado que es la propia contraparte en el proceso negocial; es decir, que exista o no el derecho a la negociación colectiva dependería, en cada caso concreto, de que el Estado, actuando como juez y parte, decidiera a priori adjudicar o no la respectiva partida presupuestaria, de modo que alcanzarían real derecho a negociación aquellos trabajadores públicos a los que el Estado les asignara presupuesto, mas no aquellos a quienes no lo hiciera.
- 44.1 Esta posición resulta jurídicamente insostenible, y no se condice, por lo demás, ni con una práctica administrativa ortodoxa ni con la práctica realmente aplicada en los casos concretos. 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, en primer lugar, por provenir de un acto propio, en este caso de naturaleza omisiva; y en segundo lugar, porque tiene una solución de fácil implementación, como lo revelan los precedentes. A ello se agrega el hecho de que la negociación colectiva tiene un ciclo de desarrollo y vigencia que permite anticipar su renovación periódica, lo que obliga a tomar las previsiones del caso a fin de asegurar su eficacia.
45. 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 51º cuando establece que "*La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente*".
- 45.1 Por lo tanto, y como se señalará más adelante, la existencia de una norma que contravenga su texto deberá ser interpretada conforme a la Constitución, y si ello no es posible deberá inaplicarse. Ello es una consecuencia natural de su carácter normativo, de su rango superior y del establecimiento de la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales (artículo 44º de la norma suprema), como un deber fundamental del Estado.
46. Como complemento a estos argumentos constitucionales, cabe señalar que existe un número significativo de pronunciamientos en sede arbitral en los que se abunda en argumentos en el mismo sentido expresado precedentemente, dentro de los cuales destacan los siguientes:
- a) **Laudo Arbitral del 10 de octubre de 2013**, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petroperú S.A. y Petróleos del Perú S.A. señala lo siguiente:

"1.44 (...) una restricción que suponga que únicamente se pueda negociar condiciones de trabajo y no condiciones económicas, únicamente podría alcanzar la capacidad propositiva de las entidades públicas o de las empresas del Estado, pero en modo alguno podría ser aplicable a los árbitros o tribunales arbitrales, en atención a su calidad de jurisdicción"

especial con reconocimiento constitucional. Admitir una restricción legal de este tipo, sería equiparable a imponer a los jueces de la jurisdicción ordinaria o constitucional una limitación total a aplicar justicia, lo cual es a todas luces inadmisibles por ser una manifiesta transgresión a la Unidad de la Función Jurisdiccional y la división de Poderes del Estado (...).

1.47 (...) una prescripción normativa en este sentido, es manifiestamente inconstitucional y por tanto, correspondería ser inaplicada en virtud al deber-derecho derivado de la garantía de control difuso de constitucionalidad (...).

- b) **Laudo Arbitral del 19 de diciembre de 2012**, emitido en los seguidos por el Sindicato Nacional Unificado de Trabajadores de Corpac S.A. y Corpac S.A., señala lo siguiente:

"7.12 Establecer que la negociación colectiva (y el arbitraje laboral) únicamente pueden referirse a condiciones de trabajo supone una violación flagrante al deber de promoción de la negociación colectiva, de fomento de formas pacíficas de solución de conflictos colectivos de trabajo (recogido en el artículo 28 inciso 2 de la Constitución Política del Perú) y al principio de negociación colectiva libre y voluntaria recogido en el Convenio 98 de la OIT (...).

- c) **Laudo Arbitral del 15 de diciembre de 2011**, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral N° IX, Sede Lima y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, Zona Registral N° IX, Sede Lima, señala lo siguiente:

"57. A juicio de este Tribunal, la disposición transcrita pretende limitar las decisiones que se adopten en los arbitrajes de materia laboral, dentro de los cuales se encontraría incluido el arbitraje desarrollado dentro del procedimiento de negociación colectiva, pues es en este procedimiento en donde principalmente se negocia el otorgamiento de incrementos remunerativos.

58. No obstante lo anterior, y de acuerdo a lo señalado precedentemente, consideramos que dicha limitación es contraria a lo establecido en nuestra Constitución. Específicamente, cabe señalar en primer lugar que, la referida disposición representa una clara interferencia al poder jurisdiccional del árbitro reconocido en el inciso 2 del artículo 139° de la constitución, pues como ya ha quedado dicho, ninguna autoridad tiene la facultad de intromisión en el ejercicio de las funciones otorgadas a los árbitros o tribunales arbitrales por la Constitución. En segundo lugar, el Tribunal Arbitral considera que la norma transcrita es además contraria al derecho de negociación colectiva consagrado en el inciso 2 del artículo 28° del texto constitucional, pues advertimos que dicha disposición afecta el contenido esencial del referido derecho y por tanto, su aplicación negaría el ejercicio del mismo a los trabajadores de la SUNARP.

59. En este sentido, en virtud a lo establecido en los artículos 51° y 138° de la Constitución, este Tribunal Arbitral determina la inaplicación al presente caso del artículo 6° de la Ley 29626, por ser contrario al inciso 2 del artículo 28° y al inciso 2 del artículo 139° del texto constitucional (...).

- d) **Laudo Arbitral del 8 de agosto de 2008**, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con Petroperú S.A. señala en lo siguiente:

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

Esta norma consagra un derecho de eficacia directa previsto en el máximo nivel del ordenamiento jurídico, por lo que su imperatividad se extiende incluso al legislador. En segundo lugar, la Constitución impone una intervención del Estado (y, por ende, del legislador) de claro signo promotor, dirigida a garantizar la efectividad plena del derecho. Estas mismas obligaciones se derivan de los instrumentos internacionales ratificados por el Perú, entre los que destacan los Convenios Internacionales de Trabajo N° 87 y 98 adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

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

- e) **Laudo Arbitral del 24 de junio de 2008**, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y Petroperú S.A., señala lo siguiente:

"(..) 14. Que, conforme al análisis efectuado sobre el derecho constitucional de negociación colectiva y los ámbitos para la regulación legal del mismo, y a la luz del principio establecido por el artículo VI del Título Preliminar y del Código Procesal Constitucional, resulta imprescindible interpretar las normas legales conforme a la Constitución. Desde este punto de vista, la lectura conforme a la Constitución del precitado artículo 5.1 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2008, lleva a concluir

que las restricciones legales que este impone al otorgamiento de aumentos remunerativos y de otros beneficios económicos, tienen que entenderse únicamente como una limitación a la capacidad de oferta y/o propuesta de las entidades estatales, que viene impuesta centralizadamente y afecta su autonomía para formular proposiciones durante el proceso negocial. En tal sentido, estas disposiciones legales no pueden entenderse como impeditivas del derecho a la negociación colectiva, el cual comprende diversas etapas y mecanismos destinados a la solución de la controversia, las mismas que suceden a la etapa del trato directo en caso que esta fracase por falta de acuerdo entre las partes. Por ello, tales restricciones del derecho no resultan de aplicación a sujetos diferentes a los titulares de tales entidades estatales que en el marco del proceso de negociación colectiva se encuentran legitimados para intervenir con el objeto de encontrar la solución pacífica de la controversia. De allí que debe concluirse que los tribunales arbitrales legalmente establecidos no se encuentran impedidos o prohibidos de tratar las materias señaladas en las normas presupuestales, más aun cuando se trata de fallos de equidad que deben ocuparse de las materias que las partes han sometido a su decisión mediante compromiso arbitral (...)"

47. En el mismo sentido, de manera reciente la Defensoría del Pueblo ha emitido el Informe de Adjuntía N° 002-2013-DP/AAC, Informe sobre las restricciones a la negociación colectiva y a la independencia arbitral establecida por la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, en el que luego de hacer el análisis del derecho constitucional a la negociación colectiva señala que "(...) si bien es cierto que el derecho fundamental a la negociación colectiva debe tener en cuenta las previsiones presupuestales, de ello no se deriva una prohibición absoluta de la posibilidad de negociar; más bien, resulta necesario que se adopten todas las medidas adecuadas para garantizar este derecho, incluso para futuros ejercicios presupuestales (...)".
48. El referido informe concluye que la Ley de Presupuesto vigente impide que se cumpla con los fines constitucionales del derecho a la negociación colectiva y se aleja de lo establecido por el Tribunal Constitucional, pues el ejercicio de este derecho se limita a las condiciones de trabajo y excluye la posibilidad de discutir incrementos remunerativos que permitan mejorar la calidad de vida extra laboral.

V. EL ARBITRO O TRIBUNAL ARBITRAL DEBEN INAPLICAR LAS NORMAS LEGALES QUE VUELVEN INOPERANTE AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

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

50. Al respecto, se ha afirmado 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 (...)*"¹⁷; agregando que "(...) *aparte de los deberes generales de los árbitros - jueces particulares como son garantizar el debido proceso, fundamentar o motivar sus decisiones, cuando corresponda y otros, consideramos de gran relieve el deber de control de la constitucionalidad y consideramos que su incumplimiento será sustento suficiente para cuestionar un laudo arbitral en sede constitucional (...)*"¹⁸.
- 50.1 Asimismo, Santisteban de Noriega ha sostenido que "(...) *es indudable que en situaciones como las descritas para los tribunales administrativos, un tribunal arbitral podrá y deberá aplicar el control difuso (...)*"¹⁹.
- 50.2 También se ha sostenido que "(...) *el arbitraje no puede desenvolverse al margen de la Constitución y del respeto por los derechos fundamentales de la persona, a riesgo de que sea declarado inconstitucional; puesto que no se trata de un fin en sí mismo, sino de un medio o un instrumento para la resolución pacífica de controversias que versen sobre materias de carácter disponible por las partes, de conformidad con la Carta Magna*"²⁰.
- 50.3 Reforzando lo anterior, se afirma que "(...) *el deber de respetar y cumplir el artículo 51 de la Carta Magna que establece que: «La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente [...] «alcanza también -y no podría ser de otro modo- a los árbitros, quienes se encuentran sometidos a la Constitución de manera directa; y no sólo a través de la ley. De modo tal que la legitimidad de sus actos no viene determinada únicamente por el respeto a las estipulaciones contenidas en el convenio arbitral o por el cumplimiento de las normas legales vigentes -más aún, si éstas podrían en un caso concreto resultar inconstitucionales- sino, antes bien, por su respeto a la Constitución (...)*"²¹.

¹⁷ Hundskopf, Oswaldo. Op. Cit. Pág. 10.

¹⁸ Hundskopf, Oswaldo. Op. Cit. Pág. 11.

¹⁹ Santisteban de Noriega, Jorge. *Revista Peruana de Arbitraje N° 4*. Pág. 42.

²⁰ Landa Arroyo, César. Op. Cit. Págs. 105 y 106.

²¹ Landa Arroyo, César. Op. Cit. Pág. 114.

51. Esta línea doctrinal se sustenta en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en los que se parte de reconocer que la función arbitral no sólo se basa en la autonomía de la voluntad, para indicar luego que forma parte esencial del ordenamiento público constitucional, "*(...) definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51º de la Carta Magna (...)*"²².

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional afirma que "*(...) si bien la Constitución, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 138º, 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 (...)*"²³ (el subrayado es propio).

- 51.1 Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que "*(...) en la Ley Fundamental del Estado, no existe una disposición expresa que prohíba hacer cumplir el principio jurídico de la supremacía constitucional. En ese sentido, KELSEN ha señalado que "si el orden jurídico no contiene una regla explícita en contrario, hay la presunción de que todo órgano aplicador del derecho tiene la facultad de negarse a aplicar leyes inconstitucionales. Como los órganos tienen a su cargo la tarea de aplicar leyes, naturalmente están obligados a investigar si la regla cuya aplicación se propone es realmente una ley. Pero la restricción de esta facultad necesita de una prescripción explícita. (...)"*"²⁴.

52. Además de todo lo dicho, el artículo VI in fine del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que "*(...) los jueces -y por extensión, también los árbitros- interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional (...)*".

El citado artículo consagra el principio de interpretación de normas legales conforme a la Constitución, según la interpretación que de sus preceptos y principios efectúe el Tribunal Constitucional. Así pues, en el caso que una interpretación de la ley devenga incompatible con la norma constitucional, a la luz de los parámetros interpretativos elaborados por el Tribunal Constitucional, se deberá preferir, en caso de existir, aquella otra que se ajuste al contenido de la Constitución. Luego, los Tribunales Arbitrales quedan vinculados a los

²² Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-PHC/TC.

²³ Fundamento 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3471-2004-AA/TC.

²⁴ Fundamento 5 de la Resolución de fecha 13 de Octubre de 2006, para resolver el pedido de aclaración respecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3471-2004-AA/TC.

preceptos y principios constitucionales reconocidos en las resoluciones del Tribunal Constitucional ²⁵.

53. Reforzando lo expuesto, el Tribunal Constitucional mediante sentencia emitida el 21 de setiembre de 2011, además de reconocer la posibilidad de aplicar el control difuso por parte de los Tribunales Arbitrales, se ha señalado con calidad de precedente vinculante, lo siguiente:

(...) "Sin embargo de la especial naturaleza del arbitraje, en tanto autonomía de la voluntad de las partes y, al mismo tiempo, de la independencia de la jurisdicción arbitral, no supone en lo absoluto desvinculación del esquema constitucional, ni mucho menos del cuadro de derechos y principios reconocidos por la Constitución. Como ya ha señalado este Tribunal, "la naturaleza de jurisdicción independiente del arbitraje, no significa que establezca el ejercicio de sus atribuciones con inobservancia de los principios constitucionales que informan la actividad de todo órgano que administra justicia, tales como el de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional, así como los principios y derechos de la función jurisdiccional. En particular, en tanto jurisdicción, no se encuentra exceptuada de observar directamente todas aquellas garantías que componen el derecho al debido proceso". Ello es así por cuanto la función jurisdiccional se sustenta y se debe a la norma fundamental, más alta de la especialidad sobre la que pueda versar o de la investidura de quienes la puedan ejercer. De este modo y aunque se dota a la justicia arbitral de las adecuadas garantías de desenvolvimiento y se fomenta su absoluta observancia, la misma se encuentra inevitablemente condicionada a que su ejercicio se desarrolle en franco respecto al orden constitucional y a los derechos de la persona (...)"²⁶.

"(...) No obstante, el ejercicio del control difuso de constitucionalidad en la jurisdicción arbitral debe ser objeto, como se acaba de expresar, de modulación por este Supremo Intérprete de la Constitución, con la Constitución, con el propósito de que cumpla debidamente su finalidad de garantizar la primacía de la Constitución y evitar así cualquier desviación en el uso de este control constitucional. Por ello, se instituye que la siguiente regla 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 la 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

²⁵ Fundamento 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-PHC/TC.

²⁶ Fundamentos 12 y 13 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0142-2011-PA/TC.

existencia de un perjuicio directo respecto al derecho de alguna de las partes (...)"²⁷.

54. De esta manera, el Tribunal Constitucional ratifica la habilitación de los Tribunales Arbitrales para aplicar el control difuso garantizando la primacía de la Constitución. Además, en base a considerarlo como precedente vinculante el citado órgano de control jurisdiccional señala que:

*"(...) Habiéndose establecido en los fundamentos 20, 21 - considerandos relativos a la procedencia del amparo contra las resoluciones arbitrales- y 26 de la presente sentencia nuevas reglas en materia de amparo contra las decisiones emanadas de la jurisdicción arbitral y **sobre el ejercicio del control difuso de constitucional en dicha jurisdicción, este Supremo Intérprete de la Constitución, habida cuenta de la importancia de la materia involucrada, considera pertinente su reconocimiento a título de precedentes vinculadas, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.***

A partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial "El Peruano", toda demanda que se encuentre en trámite y que no se ajuste al precedente vinculante establecido en la presente sentencia debe ser declarada improcedente. Por seguridad jurídica y en vía excepcional las partes pueden en un plazo no mayor de 60 días hábiles interponer recurso de apelación o anulación, según corresponda, en sede ordinaria (...)"²⁸.

- 54.1 Por lo que, conforme al artículo VII del Código Procesal Constitucional, la sentencia en mención tiene la autoridad de cosa juzgada y constituye precedente vinculante pues, así lo expresa la sentencia. Habiéndose precisado además, los extremos de su efecto normativo.
55. Del mismo modo, cabe señalar que el Informe de la Defensoría del Pueblo al que hacemos referencia anteriormente, ha señalado expresamente que "(...) *Los árbitros tienen la obligación de aplicar el control difuso en caso de identificar alguna disposición que -en caso determinado- vulnere derechos fundamentales que contravenga la Constitución. Esto quiere decir que si los árbitros encuentran incompatibilidad entre la Constitución y la disposición de la Ley de Presupuesto que impide que los árbitros se pronuncien sobre aspectos que son propios de su competencia -como pronunciarse sobre aspectos remunerativos que se deriven de la negociación colectiva- podrán inaplicar dicha disposición para poder cumplir con su función jurisdiccional y proteger los derechos fundamentales de las partes conforme a la Constitución (...)*".

²⁷ Fundamento 26 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0142-2011-PA/TC.

²⁸ Fundamentos 30 y 31 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0142-2011-PA/TC.

56. Ahora bien, el artículo 6º de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Ley Nº 29951, establece que:

Artículo 6.- Ingresos del personal

"Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas".

Asimismo, la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951, establece lo siguiente:

"Los procedimientos de negociación 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 (...).

Los procedimientos de negociación o arbitraje laboral sólo podrán contener condiciones de trabajo (...).

Los árbitros que incumplan lo dispuesto por la presente disposición no podrán ser elegidos en procesos arbitrales de negociaciones colectivas en el Sector Público (...)."

57. A juicio de este Tribunal Arbitral, el artículo 6º y la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, pretende limitar las decisiones que se adopten en los arbitrajes en materia laboral, dentro de los cuales se encontrarían incluidos los arbitrajes desarrollados dentro de los procedimientos de negociación colectiva, en los que se discute y aprueba, principalmente, el otorgamiento de incrementos remunerativos y cualquier beneficio a favor de los trabajadores.
58. De acuerdo a lo señalado precedentemente, las limitaciones establecidas en la Ley Presupuestal son contrarias a lo establecido en la Constitución, pues representan una clara interferencia al poder jurisdiccional del Tribunal Arbitral, reconocido en el numeral 2) del artículo 139º de la Constitución, pues como ya ha quedado dicho, ninguna autoridad tiene la facultad de intromisión en el ejercicio de las funciones otorgadas a los Árbitros o Tribunales Arbitrales por la Constitución.

Asimismo, el Tribunal Arbitral considera que las normas transcritas son contrarias al derecho a la negociación colectiva consagrado en el numeral 2) del artículo 28° del texto constitucional, pues dichas disposiciones afectan el contenido esencial del referido derecho y por tanto, su aplicación negaría el ejercicio del mismo a los trabajadores y servidores del RENIEC en el caso materia del presente arbitraje.

59. En este sentido, conforme a lo establecido en los artículos 51° y 136° de la Constitución y en el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, Ley 28237, el Tribunal Arbitral determina la inaplicación al presente caso del artículo 6° y de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, por ser contrarias al numeral 2) del artículo 28° y al numeral 2) del artículo 39° de nuestra Constitución.

VI. PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL

60. De conformidad con lo establecido en el artículo 65° del TUO de la LRCT, 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, no obstante, por su naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta elegida en atención a los elementos de juicio entre los cuales se encuentra el Dictamen Económico Laboral respectivo.
61. El Tribunal Arbitral, ha procedido a compulsar las propuestas finales presentadas por las partes, desde la perspectiva mencionada en el numeral anterior, llegando a la conclusión de que la propuesta final del RENIEC, que consiste en una propuesta CERO para los tres (3) puntos materia del arbitraje, la hace virtualmente ilegible porque no contiene oferta alguna que permita cotejarla con la propuesta de EL SINDICATO.
62. En función de ello, teniendo en cuenta la realidad económica del RENIEC, y otros factores coadyuvantes conforme a la información proporcionada por las partes y establecida en el Dictamen Económico Laboral N° 166-2013-MTPE/2/14.1, este Tribunal Arbitral acoge de manera íntegra la propuesta de EL SINDICATO.
63. Los términos y los fundamentos de la decisión arbitral adoptada y las razones que se han tenido en cuenta para resolver, tal como lo exige el artículo 57° del Reglamento del TUO de la LRCT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-98-TR, se exponen a continuación:

A. BONIFICACIÓN POR CIERRE DE PLIEGO

El supuesto típico de aplicación de esta bonificación es el de la negociación colectiva resuelta en trato directo. Sin embargo, no se puede negar que las partes han conferido al Tribunal Arbitral la potestad de resolver sobre dicho concepto, por lo que, si bien el arbitraje es una solución heterónoma, en el

ámbito laboral dicho beneficio viene doblemente habilitado para su otorgamiento por las propias partes al someterla al proceso arbitral.

El artículo 70º del TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo concede al laudo arbitral la misma naturaleza y efectos del convenio colectivo, por lo que no cabe duda de que se trata de un producto sucedáneo de éste. La Bonificación por Cierre de Pliego es un incentivo que se otorga por única vez cuando media la solución pacífica del conflicto, la que se alcanza no sólo cuando las partes resuelven su controversia en trato directo, sino también cuando lo hace el Tribunal Arbitral, como alternativa al ejercicio de derecho de huelga.

Asimismo, es importante tener en cuenta que de acuerdo a lo dispuesto en el literal a) del artículo 19º del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR, la Bonificación por Cierre de Pliego es un concepto de carácter no remunerativo y por tanto, no constituye remuneración para ningún efecto legal.

De acuerdo con lo anterior, y considerando la situación económica del RENIEC, así como el monto de este mismo concepto otorgado en negociaciones colectivas anteriores, el Tribunal Arbitral ha decidido que se otorgue la Bonificación por Cierre de Pliego en los términos establecidos en la parte resolutive del presente Laudo.

B. AUMENTO DE CANASTA DE NAVIDAD

Conforme a la propuesta final presentada por EL SINDICATO, se pretende un aumento del monto asignado para la Canasta de Navidad entregada a todos los trabajadores en diciembre de cada año en la suma de S/.100.00 (Cien y 00/100 Nuevos Soles).

Para determinar la viabilidad de dicha propuesta, se ha tenido en cuenta la situación económica del RENIEC y el costo que el otorgamiento de dicho beneficio representa de acuerdo al Dictamen Económico Laboral.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Arbitral considera que el RENIEC se encuentra en capacidad de otorgar dicho beneficio a todos sus trabajadores (CAP y CAS), cuyos términos estarán previstos en la parte resolutive del presente Laudo.

C. LICENCIA POR ONOMÁSTICO CON GOCE DE HABER Y CON CARÁCTER NO RECUPERABLE

La propuesta final de EL SINDICATO pretende el otorgamiento de una Licencia por Onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable.

De acuerdo a la información proporcionada por las partes, actualmente el RENIEC otorga a todos sus trabajadores una Licencia por Onomástico pero con carácter recuperable.

Asimismo, cabe señalar que la remuneración no solo constituye contraprestación al trabajo efectivamente laborado, por lo que el propio literal d) de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto al que hace referencia el RENIEC como limitación para otorgar este beneficio, señala la posibilidad de pagar remuneración por aplicación de licencias con goce de haber.

En tal sentido, el Tribunal Arbitral considera que el RENIEC está en condiciones de otorgar a todos sus trabajadores (CAP y CAS) una Licencia por Onomástico en condiciones que supongan una mejora al beneficio con el que cuentan actualmente y cuyos términos estarán previstos en la parte resolutive del presente Laudo.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Adoptar la propuesta de EL SINDICATO y otorgar los beneficios económicos y condiciones de trabajo correspondientes al período de Negociación Colectiva 2013 – 2014 que se señalan a continuación:

- (i) Bonificación por Cierre de Pliego

El RENIEC otorgará a todos sus trabajadores (CAP y CAS) por única vez una bonificación extraordinaria por cierre de pliego de S/.700.00 (Setecientos y 00/100 Nuevos Soles).

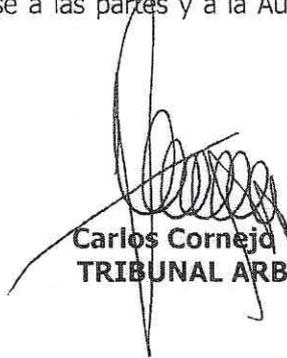
- (ii) Aumento de Canasta de Navidad

El RENIEC aumentará la asignación económica por canasta de víveres en el mes de Diciembre, en un monto de S/.100.00 (Cien y 00/100 Nuevos Soles) para todos sus trabajadores (CAP y CAS).

- (iii) Licencia por Onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable

El RENIEC otorgará a todo el personal de la institución (CAP y CAS) una Licencia por onomástico con goce de haber y con carácter no recuperable.

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



Carlos Cornejo Vargas
TRIBUNAL ARBITRAL