

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los 17 días del mes de enero del año dos mil diecisiete, el Tribunal Arbitral constituido por los Árbitros Julio Franco Pérez y Javier Salazar Soplapuco y Jorge Elisbán Villasante Aranibar, en su calidad de Presidente, luego de haber realizado las actuaciones arbitrales conforme lo establece el T.U.O. del Decreto Legislativo N°25593 - Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N°010-2003-TR y el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas aprobado por Decreto Supremo N°011-92-TR y sus modificatorias, de aplicación supletoria y complementaria por disposición contenida en el artículo 77 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, habiendo escuchado los argumentos esgrimidos por el Sindicato de Obreros Municipales de San Juan de Lurigancho – SOMUN San Juan de Lurigancho, en adelante EL SINDICATO, y de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, en adelante LA MUNICIPALIDAD, cuya defensa ha corrido a cargo de la Procuraduría Municipal, en la audiencia de alegatos, analizado y evaluando las propuestas finales, escritos y medios probatorios presentados por las partes, dicta el siguiente laudo de equidad para poner fin, por decisión de las partes, a la controversia planteada:

I. ANTECEDENTES.-

- 1.1 Mediante Carta de fecha 27 de marzo de 2013, EL SINDICATO presentó a LA MUNICIPALIDAD el "Proyecto de Pliego de Reclamos para el año 2014", mediante comunicación dirigida al Alcalde de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, recepcionada por la entidad empleadora en fecha 27 de marzo de 2013, conforme consta de la copia que oba a fojas 9 del expediente. Asimismo, mediante documento que corre a fojas 13, se tiene que EL SINDICATO comunicó a la Sub Dirección de Negociaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima, la presentación del pliego de reclamos antes señalado, adjuntando la documentación correspondiente.

- 1.2 Mediante Cédula de Notificación N° 35836, fojas 16, notificada el 14 de marzo de 2014, la Sub-Dirección de negociaciones Colectivas requiere que EL SINDICATO cumpla con señalar la vigencia del pliego de reclamos presentado; así el 20 de marzo de 2014 EL SINDICATO cumple con precisar la vigencia del pliego de reclamos: "inicio: primero de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015", conforme consta a fojas 21.
- 1.3 En fecha 9 de octubre de 2014, mediante acta suscrita, por los representantes del SINDICATO, ante el Conciliador del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se dejó constancia de la inasistencia de los representantes de la MUNICIPALIDAD a la audiencia de conciliación (fojas 56), convocándose a una nueva audiencia. En esta etapa, se llevaron a cabo dos audiencias de conciliación en fechas 20 de octubre de 2014 (fojas 58) y 4 de noviembre de 2014 (fojas 60) en las que se reiteró la inasistencia de los representantes de la MUNICIPALIDAD.
- 1.4 Estando a la conclusión de la etapa de conciliación, el SINDICATO decide someter a arbitraje la solución del pliego de reclamos materia del presente procedimiento, por lo que el 16 de mayo de 2016 comunica a LA MUNICIPALIDAD la designación del árbitro Dr. Julio César Franco Pérez, conforme consta de escrito de fojas 71, asimismo tal decisión pone en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el 18 de mayo de 2016 (fojas 72).
- 1.5 Por su parte, LA MUNICIPALIDAD designa, como árbitro, en una primera instancia, al Dr. Roberto Benavides Pontex, conforme consta del Oficio N° 085-2016-PPM/MDSJL, de fecha 15 de junio del 2016, siendo el caso que ante una observación de la Autoridad Administrativa de Trabajo, es sustituido y se designa como árbitro al Dr. Javier Martin Salazar Soplapuco, conforme puede verse del Oficio N° 095-2016-PPMDSJL, de fecha 4 de julio del 2016 y que correa fojas 90.
- 1.6 Mediante Carta de fecha 27 de julio del 2016, fojas 98, los árbitros Julio César Franco Pérez y Javier Martin Salazar Soplapuco, formularon invitación al abogado Jorge Elisbán Villasante Aranibar para que integre

el Tribunal Arbitral en calidad de Presidente para resolver el diferendo presentado entre las partes sobre la negociación colectiva del pliego de reclamos materia del presente proceso. Así pues, el abogado Jorge Elisbán Villasante Aranibar aceptó tal designación mediante Carta de fecha 4 de agosto de 2016, que corre a fojas 96, a la vez que también hace de conocimiento de las partes la declaración de conflicto de interés, de fojas 97.

- 1.7 En fecha 4 de agosto del 2016, el abogado Jorge Villasante Aranibar en su calidad de Presidente del Tribunal Arbitral, citó a las partes para el inicio del proceso arbitral para el 15 de agosto de 2016, no obstante ello a solicitud de la MUNICIPALIDAD se procedió a cambiar la fecha de la audiencia de instalación y señalamiento de las reglas que regirán el proceso arbitral, llevándose a cabo en fecha 18 de agosto del 2016, conforme consta del acta que corre a fojas 165 y siguientes, la misma que se realizó con la asistencia y participación de los representantes de EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD.
- 1.8 En la referida audiencia cuya acta se encuentra suscrita por los representantes de las partes del proceso (fojas 165 y siguientes), los Árbitros y el Presidente del Tribunal Arbitral, ratificaron su aceptación a sus respectivas designaciones, así como su declaración de no incompatibilidad, para efectos de resolver las controversias relacionadas respecto de la negociación colectiva seguida por EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD correspondiente al pliego de reclamos de vigencia del 1 de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015, conforme consta del documento de fojas 21, la que fuera precisada atendiendo un requerimiento formulado mediante proveído de fecha 6 de marzo del 2014, emitido por la Sub Dirección de Negociaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que corre a fojas 15; asimismo, el árbitro Julio César Franco Pérez, en cumplimiento del deber de revelación, pone en conocimiento de las partes, que años atrás presidió un Tribunal Arbitral para resolver un diferendo sobre negociación colectiva, entre LA MUNICIPALIDAD y uno de sus sindicatos, a cuya conclusión quedo pendiente el pago de los honorarios respectivos por parte de LA MUNICIPALIDAD; sin embargo, hace constar que a la fecha

no tiene proceso de cobranza alguno ni litigio de ninguna naturaleza con LA MUNICIPALIDAD y reitera su independencia y neutralidad para ser miembro del Tribunal Arbitral.

Además, el Tribunal Arbitral estableció como su Sede la oficina ubicada en Av. Paseo de la República N° 3832 Of. 801, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima y designó como secretario técnico al Abogado Gustavo Enrique Gómez Salinas. El Tribunal Arbitral, con la colaboración de las partes definieron las reglas que debían regir el proceso arbitral, considerando dentro de éstas las notificaciones y cómputo de plazos, teniéndose en cuenta que conforme a la disposición contenida en el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N° 011-92-TR, concordante con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1071 se tiene libertad de regulación de actuaciones arbitrales.

1.9 En el acto de instalación del Tribunal Arbitral, el Presidente dio a conocer que se ha recepcionado el escrito presentado por la Procuraduría de LA MUNICIPALIDAD por el que formula oposición a la instalación del Tribunal Arbitral y al inicio de la instancia arbitral, por lo que se corre traslado al SINDICATO para que en un plazo de cinco (5) días hábiles absuelva la oposición formulada. Es así que estando al pedido formulado, el Tribunal Arbitral debe emitir pronunciamiento previo de la competencia del Tribunal y de la procedencia del arbitraje, por lo que de declararse la procedencia del arbitraje se fijará el cronograma de las demás actuaciones arbitrales.

1.10 El 23 de agosto de 2016, La MUNICIPALIDAD presentó su pedido de recusación del árbitro Julio César Franco Pérez, solicitud que corre a fojas 169 del Expediente, lo que fue puesto en conocimiento de las partes y del árbitro recusado mediante Resolución N° 1 que corre a fojas 174, para lo que estime conveniente, siendo el caso que el 1 de septiembre de 2016, el árbitro Julio César Franco Pérez presenta sus descargos a la recusación presentada por LA MUNICIPALIDAD, escrito que corre a fojas 179 y siguientes.

- 1.11 El 24 de agosto de 2016, el SINDICATO presentó su absolución a la oposición a la instalación del Tribunal Arbitral y al inicio de la instancia arbitral, (absolución que corre a fojas 171).
- 1.12 El 18 de octubre de 2016, EL SINDICATO presentó su Escrito "Fundamentos Solicitud Arbitraje Potestativo", en el que reiteran que la etapa de trato directo con LA MUNICIPALIDAD culminó indefectiblemente sin ningún resultado del pliego de reclamos, hecho que fue puesto en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 1.13 El 13 de octubre de 2016, mediante Resolución N° 2 (fojas 211 a 214) el Presidente del Tribunal Arbitral y el árbitro Javier Martin Salazar Soplapuco declararon infundado el pedido de recusación formulado por LA MUNICIPALIDAD. Asimismo, se señaló fecha para la audiencia de sustentación de alegatos respecto de la oposición a la instalación del Tribunal Arbitral y al inicio de la instancia arbitral para el día 27 de octubre de 2016 en la sede del Tribunal Arbitral.
- 1.14 El 27 de octubre de 2016 se llevó a cabo la audiencia de sustentación de alegatos respecto de la oposición a la instalación del Tribunal Arbitral y al inicio de la instancia arbitral, conforme Acta que consta a fojas 222, en el mismo acto se concedió el plazo excepcional de 24 horas para que las partes presente cualquier alegato adicional relacionado a la procedencia e improcedencia del arbitraje. Así, las partes presentaron el 28 de octubre de 2016 sus escritos, LA MUNICIPALIDAD solicitó que se declare la improcedencia del arbitraje potestativo y EL SINDICATO presentó sus fundamentos de la procedencia del arbitraje potestativo.
- 1.15 El 23 de noviembre de 2016, el Tribunal Arbitral emitió la Resolución N° 3 por la que se declara procedente el arbitraje potestativo solicitado por EL SINDICATO, asimismo se dispone que las partes presenten sus propuestas finales en la sede del Tribunal Arbitral el 1 de diciembre de 2016 a las 12:00 horas en sobre cerrado. Así las partes cumplieron con presentar sus propuestas finales en la fecha mencionada y en ese acto se les notificó.

- 1.16 El 1 de diciembre de 2016, LA MUNICIPALIDAD presentó su Escrito de solicitud de Suspensión de Proceso Arbitral hasta que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emita el Dictamen Económico Laboral, escrito que corre a fojas 328.
- 1.17 El 9 de diciembre de 2016, LA MUNICIPALIDAD presentó su escrito formulando cuestiones previas – observaciones a las propuestas finales del SINDICATO, escrito que corre a fojas 332.
- 1.18 El 15 de diciembre de 2016, se citó a las partes a la audiencia de sustentación de propuestas finales a realizarse el 22 de diciembre de 2016 en la sede del Tribunal Fiscal.
- 1.19 El 19 de diciembre de 2016, EL SINDICATO presentó escrito absolviendo las observaciones a las propuestas finales que fuesen presentadas por LA MUNICIPALIDAD.
- 1.20 Mediante Oficio N° 1309-2016-MTPE/2/14.1, que corre a fojas 452, el Director de Políticas y Normativa de Trabajo pone en conocimiento del Presidente Arbitral que LA MUNICIPALIDAD no ha cumplido con presentar información económica, financiera y laboral, por lo que no se ha podido elaborar el Dictamen Económico Laboral.
- 1.21 El 22 de diciembre de 2016, se suspendió la audiencia de sustentación de propuestas finales debido a que, por razones de fuerza mayor el árbitro Javier Martín Salazar Soplapuco no pudo arribar a la ciudad de Lima, por desperfectos mecánicos en el avión en que debía trasladarse desde la ciudad de Piura, conforme consta del acta de fojas 462.
- 1.22 El 4 de enero de 2017, se llevó a cabo la audiencia de sustentación de alegatos finales; por lo que luego de las exposiciones de ambas partes, las correspondientes replicas y preguntas efectuadas por los miembros del Tribunal Arbitral; se dio por finalizado dicho acto, poniendo en conocimiento el Tribunal Arbitral, que oportunamente se notificaría la conclusión de las actuaciones arbitrales, conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 55 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N° 011-92-TR.

1.23 El 9 de enero de 2017, EL SINDICATO presentó la Sustentación de Propuesta Final, que obra a fojas 467 a 510 del Expediente.

1.24 Estando a la imposibilidad de emitirse el dictamen a que hace referencia el artículo 56 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, en razón a que LA MUNICIPALIDAD no ha cumplido con hacer entrega de la información que le fuera solicitada por parte de la Dirección de Políticas y Normativa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, conforme puede verse del Oficio N° 1309-2016-MTPE/2/14.1, por causa atribuible a LA MUNICIPALIDAD, atendiendo además a la prolongación del proceso de la negociación colectiva, en los que se ha advertido poca disposición de la entidad para lograr una negociación efectiva, en tanto no se convocó a la instalación de la etapa de trato directo, dentro de los plazos previstos por la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, vigente desde el 5 de julio del 2013, considerando que una prolongación mayor causaría perjuicio a un derecho fundamental, como es el de negociación colectiva que el Estado se obliga a promover, afectándose el derecho de la organización sindical y de sus afiliados, el Tribunal Arbitral determinó continuar con el proceso arbitral y resolver con la información que está disponible y sea aportada por las partes.

1.25 El 10 de enero de 2017, el Presidente del Tribunal Arbitral mediante Resolución N° 5 declaró la conclusión de las actuaciones arbitrales, y en el punto resolutive segundo citó a las partes para la entrega del laudo el 17 de enero de 2017; no obstante ello mediante Resolución N° 6 de fecha 17 de enero de 2017, se dejó sin efecto la fecha de entrega del laudo arbitral antes mencionado e indicó que se informará a las partes la fecha de entrega del laudo arbitral.

II. DE LAS PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES.-

Que conforme se tiene expuesto, en el acto de instalación del Tribunal Arbitral, las partes cumplieron con presentar sus propuestas finales:

Propuesta Final presentada por el Sindicato de Obreros Municipales de San Juan de Lurigancho, que obra a fojas 279:

Cláusula Primera: vigencia del laudo, derechos adquiridos y trato igualitario:

Ambas partes convienen en que el presente laudo regirá desde el 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014, esto es, el otorgamiento del referido aumento general a partir del 01 de enero de 2014, fecha de presentación del Pliego de Reclamos.

Cláusula Segunda: aumento general

Un aumento general de S/. 900.00 (Novecientos soles), mensuales a los trabajadores representados por el Sindicato, sobre las remuneraciones básicas vigentes del 01 de enero de 2014 y con carácter permanente. El aumento general lo percibirán todos los trabajadores afiliados al Sindicato, a la fecha de expedición del Laudo Arbitral.

Cláusula Tercera: incremento de las bonificaciones anuales por el día del distrito, día internacional de Trabajo (1 de mayo), del Trabajador Municipal

La Municipalidad conviene en incrementar las bonificaciones anuales por el día del distrito, día internacional del Trabajo (1 de mayo) y del Trabajador Municipal, que se vienen percibiendo a un monto equivalente al 100% de una remuneración mensual.

Cláusula cuarta: incremento de la asignación por riesgo de salud

La Municipalidad aplicará la asignación por concepto de riesgo de salud por un monto equivalente al 20% de la Remuneración Total que viene percibiendo cada trabajador, conforme viene aplicando al resto de trabajadores.

Cláusula quinta: bonificación por cierre de pacto

Se otorga por única vez una bonificación por cierre de pacto equivalente a Cinco remuneraciones íntegras equivalentes 850.00 cada una, al personal con vínculo laboral y afiliado al Sindicato a la fecha de expedición del presente laudo.

Cláusula sexta: entrega de uniformes

El empleador hará entrega de uniformes a los trabajadores en la frecuencia de dos juegos por año, incluyendo camisacos, pantalones, polos, gorras, mascarillas de tela, guantes, botas de jebe y botas de cuero con puntas de acero, lentes de protección y chalecos.

Cláusula séptima: facilidades para la actividad sindical

El empleador conviene en prestar al sindicato un ambiente, previa coordinación con la Subgerencia de Recursos Humano, en las oportunidades que el Sindicato lo requiera para el ejercicio de sus asambleas y labores sindicales.

Cláusula octava: Otorgamiento de Licencia Sindical

El empleador se compromete a seguir respetando la licencia sindical permanente a los dirigentes principales como son Secretario General, Secretario de Organización y Secretario de Defensa; así como otorgar permisos sindicales, para los dirigentes de primer y segundo nivel, conforme los convenios colectivos y costumbre.

Cláusula novena: vigencia del convenio colectivo

Los beneficios pactados en virtud del presente Convenio, así como los pactados con anterioridad que se vienen cumpliendo a la fecha tendrán carácter de permanente. En el que se incluye la aplicación del Decreto de Alcaldía Metropolitano DAM 40, La Jornada de 6 horas diarias, el derecho a percibir las Bonificaciones por Premio pecuniario de 25, 30 y 35 años, así como la bonificación de 5% adicional al Sueldo Básico en forma acumulativa. El aumento general que se otorga en virtud del presente convenio no dará derecho a un doble pago o a cualquier pago adicional en caso que el empleador, como parte de su política salarial, otorgue incrementos voluntarios al básico durante la vigencia del presente convenio. El resto de trabajadores, ya sea personal estable o por contrato sujeto a modalidad no comprendidos dentro del ámbito de la presente. Se sujetará a las políticas que dicte el empleador para cada caso concreto.

Cláusula décima: ámbito de aplicación

Las partes dejan constancia que el presente Convenio Colectivo es de alcance de la Municipalidad de San Juan Lurigancho y es solo aplicable para los trabajadores afiliados al Sindicato, siempre y cuando se trata de trabajadores que se encuentren prestando servicios a la fecha de suscripción del presente Convenio y que continúen laborando al servicio del empleador a la fecha de pago de los beneficios establecidos en el presente Convenio.

Cláusula once: cláusula de cierre y puntos no acordados y retirados

Las partes acuerdan que los puntos que contiene la presente acta, constituyen la totalidad de la normativa convencional vigente que en materia de condiciones económicas, condiciones de trabajo y condiciones de productividad, regula las

530

relaciones de trabajo entre el empleador y los trabajadores del Sindicato comprendidos en la presente negociación colectiva, dejando claramente establecido que los demás puntos del pliego presentado por el Sindicato para el ejercicio 2014 dándose por solucionado el presente pliego de reclamos de manera integral y definitiva.

Propuesta Final presentada por la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, que corre a fojas 323:

1. La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho conviene en otorgar la Asignación Familiar a los trabajadores afiliados al SOMUN SJL sujetos al régimen laboral de Decreto Legislativo N° 728, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley para su percepción y a partir de la fecha en que presenten su solicitud individual dirigida a la Sub Gerencia de Recursos Humanos de la entidad edil.

No se llegó a ningún acuerdo respecto al pedido de incremento del 10% de la RMV, por restricciones presupuestarias, según lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público N° 29812 y Normas de Austeridad Institucional, aprobado por Resolución de Gerencia Municipal N° 157 de fecha 01.JUN.2012.

2. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar incremento remunerativo por concepto de costo de vida, por restricciones presupuestarias, según lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público N° 29812 y Normas de Austeridad Institucional, aprobado por Resolución de Gerencia Municipal N° 157 de fecha 01.JUN.2012.

3. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar bonificación por escolaridad, equivalente al 100% de la remuneración mensual total a cada trabajador obrero, por ser una compensación económica que solo le corresponde a los servidores sujetos al régimen público regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y en los límites que la ley regula.

4. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar Bonificación Adicional por periodo vacacional, equivalente al 100 % de la remuneración mensual total a cada trabajador obrero.

5. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar Bonificación Especial por 1° de Mayo Día Internacional de los Trabajadores a cada trabajador obrero.
6. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar Bonificación Extraordinaria por aniversario del Distrito a cada trabajador obrero.
7. La MUNICIPALIDAD no conviene en otorgar Bonificación Especial por el Día 05 de Noviembre a cada trabajador obrero.
8. La MUNICIPALIDAD conviene en otorgar las Gratificaciones por fiestas patrias y fiestas navideñas equivalentes al 100% de la remuneración a cada trabajador afiliado al SOMUN SJL sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

CLÁUSULA DELIMITADORA: Las partes acuerdan que la presente negociación colectiva es aplicable solo a los trabajadores obreros afiliados al SOMUN-SJL, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, y tendrá vigencia conforme a lo dispuesto por la Ley N° 30057 y su Reglamento.

En consecuencia, respecto a las demandas económicas planteadas por Sindicato de Obreros Municipales de San Juan de Lurigancho – SOMUN – SJL, nuestra propuesta final es que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho cumplirá dentro de los límites establecidos en la Ley de Presupuesto del año 2016 – Ley N° 30372, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público – Ley N° 28411 y el Decreto Legislativo N° 728, que regula el régimen laboral de la actividad privada.

III. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL

El inciso 1 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú reconoce expresamente la jurisdicción arbitral, 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”.

La naturaleza de jurisdicción independiente del arbitraje significa que los tribunales arbitrales actúan sometidos a la Constitución y los preceptos y principios constitucionales, que nacen de las resoluciones o sentencias del Tribunal Constitucional emitidas conforme al Código Procesal Constitucional, tal como lo están los jueces ordinarios. Además debe tenerse en cuenta que el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional señala que:

"Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional."

Al respecto, tenemos que el artículo 51° de la Constitución recoge el principio de jerarquía normativa, incidiendo en la supremacía de la Constitución, que toda autoridad (jurisdiccional, administrativa o de cualquier tipo) y toda persona deben observar, estableciendo que:

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

Por lo señalado, todo Tribunal Arbitral, debe actuar conforme a la Constitución y, las interpretaciones que realice de determinada ley así como las normas del sistema jurídico en general, deben ser conformes a la Constitución, como norma suprema, siguiendo los preceptos y principios constitucionales que surgen de las interpretaciones del Tribunal Constitucional, conforme está establecido en los fundamentos 6 y 7 de la STC 03741-2004-AA/TC (Caso Salazar Yarlénque), que tiene la calidad de precedente vinculante y en los fundamentos 8 y 9 de la STC 6167-2005 (Caso Cantuarias Salaverry).

IV. GARANTÍA DEL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD

En un estado democrático de derecho, una de las facultades que caracteriza a los órganos que ejercen la función jurisdiccional es el "poder-deber" de aplicar el control difuso, atribuido por mandato constitucional a los jueces, que, según el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el

expediente N° 0145-99-AA/TC, consiste en un instrumento que tienen por finalidad reafirmar el principio de supremacía constitucional y el de jerarquía de las normas:

"Que el control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder-deber del Juez al que el artículo 138° de la Constitución habilita en cuanto mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas, enunciados en el artículo 51° de nuestra norma fundamental. Este control es el poder-deber consubstancial a la función jurisdiccional."

Además, agrega que el control difuso solo podrá ser aplicado por quienes estén investidos de función jurisdiccional, conforme lo establece en la sentencia recaída en el expediente N° 0007-2001-AI/TC:

"la facultad de declarar inaplicables normas jurídicas, conforme a lo que establece el artículo 138° de nuestra Constitución Política, sólo se encuentra reservada para aquellos órganos constitucionales que, como el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el propio Tribunal Constitucional, ejercen funciones jurisdiccionales en las materias que les corresponden"

Además, entre otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en el que expresamente afirma que el fuero arbitral ejerce el "poder-deber" del control difuso, se encuentra la sentencia recaída en el expediente N° 00142-2011-AA/TC que establece:

"24. 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).

La posición del Tribunal Constitucional, no es reciente, ya en el fundamento 8 de la STC 06167-2005-PHC/TC, señaló que los árbitros se encuentran vinculados a los preceptos y principios constitucionales:

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

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

"De allí que el proceso arbitral tiene una doble dimensión pues, aunque es fundamentalmente subjetivo ya que su fin es proteger los intereses de las partes, también tiene una dimensión objetiva, definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51° de la Carta Magna; ambas dimensiones, (subjetiva y objetiva) son interdependientes y es necesario modularlas en la norma legal y/o jurisprudencia."

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

Por tanto, podemos concluir, como lo hace el Tribunal Constitucional en el fundamento 24 de la STC 00142-2001-PA/TC que la garantía del control difuso de constitucionalidad también puede ser ejercida por los árbitros:

"Siendo el arbitraje una jurisdicción independiente, como expresamente señala la Constitución, y debiendo toda jurisdicción poseer las garantías de todo órgano jurisdiccional (como las del Poder Judicial), es consecuencia necesaria de ello que la garantía del control difuso de constitucionalidad, prevista en el segundo párrafo del artículo 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).

Respecto del "poder-deber" de los órganos jurisdiccionales de aplicar el control difuso, Marcial Rubio Correa manifiesta que *"es un poder, es decir una atribución, pero también un deber. Esto quiere decir que corresponde a la función jurisdiccional ejercer el control difuso cuando él deba ser aplicado en el caso concreto"*². En efecto, si bien el control difuso es un "poder" de los órganos jurisdiccionales, pues están facultados para ejercerlo, también es un "deber" aplicarlo cuando una norma de rango inferior a la Constitución la contravenga y no exista posibilidad de interpretarla conforme a ella. Entonces, es a todas luces evidente que el control difuso "puede" y "debe" ser aplicado en el fuero arbitral a fin resguardar dos principios constitucionales: Jerarquía normativa y Supremacía constitucional, recogidos en los artículos 51° ya mencionado y 138° de la Constitución en los siguientes términos:

"Artículo 138°.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos

² Marcial Rubio Correa. El Estado peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pp. 99 – 100.

jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior."

El artículo 51 supone la coexistencia de normas de distinto rango: constitucionales, legales, reglamentarias, etc., las cuales responderán a un criterio de jerarquía cuando sean incompatibles entre ellas. Es decir, prevalecerán las normas constitucionales sobre las legales; y éstas sobre las reglamentarias. El segundo de los principios se encarga de establecer que por sobre cualquier norma se encuentra la Constitución; en otros términos, los órganos jurisdiccionales siempre deberán preferir aplicar la norma de mayor jerarquía, en este caso la Constitución.

Respecto al principio de Supremacía constitucional, también el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional lo reconoce y, por tanto, hace lo propio con la aplicación del control difuso:

"Artículo VI.- Control Difuso e Interpretación Constitucional

Cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el Juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución (...)"

El ejercicio del control difuso es una actividad por si misma compleja, pues, en la práctica, significa quebrar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico peruano. Por ello, el Tribunal Constitucional a través del precedente vinculante (fundamento jurídico 26 de la sentencia, recaída en el expediente N° 00142-2011-AA/TC) ha establecido una regla de obligatorio cumplimiento en el caso de la aplicación del control difuso en sede arbitral:

"26. 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

63

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"

Por tanto, tenemos que la regla instituida por el Tribunal Constitucional implica que la norma sobre la cual se requiera aplicar el control difuso tenga que: i) ser una norma aplicable al caso y de la cual dependa la validez del laudo arbitral; ii) ser una norma que no pueda ser interpretada conforme a la Constitución; y iii) verificarse la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes. Solo de esta manera es permitida la aplicación del control difuso en el fuero arbitral, por tanto corresponde que el Tribunal Arbitral, en cada caso concreto y no de manera general, verifique la concurrencia de dichos presupuestos o condiciones.

Estando a lo expuesto, queda claro que entre las prerrogativas y deberes que residen en los Tribunales Arbitrales en materia laboral, como es el presente caso, está la de aplicar el principio de la supremacía de la Constitución, contenido en su artículo 51°, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 138° de la misma, que reconoce expresamente la aplicación del control difuso de las normas incompatibles con la Constitución por parte de los jueces, potestad que es también reconocida, de manera uniforme tanto a nivel de la doctrina nacional e internacional, como de pronunciamientos o sentencias del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional a los Tribunales Arbitrales³, siendo aplicables además las disposiciones contenidas en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Por las consideraciones expuestas, corresponde a este Tribunal Arbitral a cuya competencia se han sometido las partes, analizar la constitucionalidad de la prohibición de otorgamiento, incremento y reajustes de los beneficios económicos contenida en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el

³ Sobre el particular revisar LANDA ARROYO, CESAR. "El arbitraje en la constitución de 1993 y en la jurisprudencia del tribunal constitucional", Hudskopf Oswaldo. "El control difuso en la jurisdicción arbitral". Título publicado en *Dialogo con la Jurisprudencia. Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial*, N° 91, Año II. Lima, 2006. y Santisteban de Noriega, Jorge. *Revista peruana de Arbitraje*. N° 2. Así como las sentencias del Tribunal Constitucional del 28 de febrero de 2006 en el expediente 06167-2005-PHC/TC, fundamento 12; y, del 21 de setiembre de 2011 en el expediente 00142-2011-PA/TC, fundamentos 24, 25 y 26.

ejercicio 2017, mediante Ley N° 30518 que teniendo vigencia anual reitera restricciones y/o prohibiciones contenidas de manera reiterada en las Leyes Anuales de Presupuesto precedentes, incluida la del 2014, Ley N° 30114, la del 2015, Ley N° 30281 y la del 2016, Ley N° 30372, además de las normas contenidas en la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057 y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en su caso, inaplicarla por vulnerar los derechos fundamentales a la negociación colectiva reconocida a los trabajadores, indistintamente del régimen laboral al que pertenecen y a una remuneración equitativa y suficiente, consagrados en los artículos 28 y 22 de la Constitución Política del Perú.

V INCONSTITUCIONALIDAD E INAPLICACIÓN DE ALGUNAS NORMAS QUE REGULAN EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

V.I Inconstitucionalidad e Inaplicación del artículo 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, Ley N° 30518

El artículo 6° de la Ley N° 30372⁴, vigente en el presente ejercicio fiscal, en tanto corresponde por razón de temporalidad al concluir en enero del 2017 las actuaciones arbitrales y la posterior emisión del laudo, al igual que las leyes que la precedieron, prohíbe, de manera general, los incrementos remunerativos por negociación colectiva para los servidores públicos; siendo el caso que dicho mandato o prohibición, en cuanto al otorgamiento de incrementos remunerativos, alcanza también, de manera expresa, al fuero arbitral. La disposición legal mencionada, en opinión de este Tribunal Arbitral, colisiona directamente con el derecho fundamental a la negociación colectiva reconocido en la Constitución Política del Perú, que considera o incluye, la posibilidad de negociar materias de naturaleza o contenido económico. Aún cuando se pudiera interpretar que este impedimento legal alcanza,

⁴ Artículo 6. Ingresos del personal

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

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

solamente, a la capacidad propositiva de las instituciones públicas, el derecho mencionado se vería restringido para una de las partes de la negociación colectiva, con una norma de carácter restrictivo, de manera general y permanente, que por lo demás, para el caso de la legislación peruana se remonta a normas, que con el mismo contenido, han venido siendo aprobadas por el Congreso de la República durante más de diez años, sin que existan razones o fundamentos que justifiquen dicha medida por tiempo tan prolongado.

En cuanto al sometimiento de la controversia por la vía arbitral, la norma contenida en el artículo 6° ordena que los arbitrajes se sujetan a las limitaciones legales establecidas; a cuya consecuencia, los Tribunales Arbitrales, al momento de laudar, estarían impedidos de otorgar, indistintamente de la propuesta que acepten o combinando las mismas, posibilidad prevista, para el caso de servidores al servicio del estado, en el artículo 76 del Reglamento General de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, incrementos remunerativos a favor de los trabajadores bajo el ámbito de la negociación, en virtud de dicha norma. Admitir una restricción legal de este tipo, que sea vinculante a los árbitros y tribunales arbitrales, resulta equivalente a impedir a los órganos jurisdiccionales que cumplan con su deber de impartir justicia, lo que no resulta concebible en un estado constitucional democrático. Someter al fuero arbitral a las restricciones contenidas en las normas presupuestales restrictivas de derechos fundamentales, implica despojar al arbitraje de su facultad de aplicar el control difuso cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y una norma de inferior jerarquía, como es el caso que nos ocupa, por lo que podemos concluir que tal posibilidad atenta contra los principios y derechos de la función jurisdiccional, aplicable a los tribunales arbitrales en general.

El bloque de constitucionalidad, y sobre todo los convenios de la OIT sobre negociación colectiva, los pronunciamientos de sus órganos de control y las recientes sentencias del Tribunal Constitucional, del 3 de setiembre de 2015, dictada en los expedientes 3-2013-PI; 04-2014-PI; 23-2013-PI y del 26 de abril de 2016, dictada en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC; 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, han fijado una posición clara e inequívoca, en cuanto señalan que el contenido del derecho a la negociación

colectiva incluye, necesariamente, la posibilidad de negociar condiciones de naturaleza económica, y que limitar este contenido mutila el núcleo duro de ese derecho, no cabe, en opinión de este Tribunal, otra interpretación.

El Tribunal Constitucional en la sentencia del 3 de setiembre de 2015, antes mencionada, en los fundamentos 81 y 90, ha señalado que:

"81. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o períodos de austeridad es posible limitar el poder de negociación en materia de salarios. (...) Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia

90. (...) Y si bien las restricciones o prohibiciones a que se negocie el incremento de sus remuneraciones no son en sí mismas inconstitucionales, tal estatus jurídico-constitucional se alcanza todas las veces en que la prohibición exceda los tres años, que es el lapso máximo para que una medida de esta naturaleza pueda prorrogarse"

En la justicia ordinaria, tenemos que la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, mediante Ejecutoria Suprema de 10 de noviembre de 2011, recaída en el expediente N° 2491-2011 se ha pronunciado de manera categórica en el sentido que la prohibición de negociar incrementos remunerativos para los servidores públicos terminaría por afectar el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva:

"DÉCIMO: [...] 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".

Por otro lado, debemos recordar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones CEACR, en el Estudio General 2013 sobre "La negociación colectiva en la Administración Pública: un camino a seguir" señaló la posibilidad de que, de manera excepcional, se permitan limitaciones al derecho a la negociación colectiva siempre que éstas cumplan con requisitos taxativamente establecidos que son: i) se apliquen como medida de excepción; ii) se limiten a lo indispensable; iii) no sobrepasen un período razonable, y iv) vayan acompañadas de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y particularmente de las categorías más vulnerables. Sin embargo, ninguno de ellos se cumple en el presente caso.

De otro lado, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo se ha pronunciado en el caso N° 2690 que involucra al Perú recordando que "...en numerosas ocasiones ha indicado que «sí en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores» [véase Recopilación, op. cit., párrafo 1024].⁵

El artículo 6° de la Ley N° 30518 no es una norma, que en cuanto a su redacción y espíritu sea de data reciente, en tanto ha tenido antecedentes similares en las normas presupuestales anteriores por más de 10 años, independientemente de los ciclos de crecimiento o crisis económica que haya afrontado el país, lo que nos permite concluir que, no es una medida que se haya sido dictada con carácter excepcional, dentro de los presupuestos establecidos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones CEACR, por el contrario es una medida que permanece en el tiempo, en las mismas condiciones, indistintamente de los escenarios económicos-financieros que puedan acontecer.

Además, las prohibiciones establecidas por el artículo 6° mencionado, no se limitan a la negociación de algún concepto económico indispensable o particular que, por el contexto económico o coyuntural, deban suprimirse

⁵ 357.º Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra. Junio de 2010. Párrafo 944.

temporalmente y por tiempo razonable, sino que comprende remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. En resumen, todo incremento económico, indistintamente de su denominación y no lo indispensable, que por lo demás debiera estar acotado a un período de tiempo, como lo sostienen la doctrina y pronunciamientos de los órganos de la OIT.

Se suma a ello la ausencia de garantías que hayan sido destinadas a proteger el nivel de vida de los trabajadores, que se ven afectados por factores como la inflación, que incide en el desarrollo del trabajador y su familia, en tanto debe tenerse en cuenta que la remuneración no solamente está destinada a lograr que el trabajador satisfaga sus necesidades, sino que se hace extensivo al núcleo familiar. El Estado peruano no ha emitido ninguna disposición relativa a garantizar el costo de vida de quienes se ven imposibilitados de negociar en virtud de las normas presupuestales restrictivas como la contenida en el artículo materia de análisis. Por el contrario, los ha despojado de toda protección que podía haber tenido, en cuanto no hubiese sido posible que se arriben a acuerdos en las etapas de trato directo y conciliación.

Lo expuesto evidencia que, no se cumple con los requisitos que, podrían permitir razonablemente una limitación al derecho a la negociación colectiva de los trabajadores bajo el ámbito de la negociación colectiva sometida a arbitraje, indistintamente de su régimen laboral, por lo que las limitaciones establecidas en el artículo 6° de la Ley N° 30518 al referido derecho, resultan inconstitucionales; contrarias a las normas y principios contenidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el estado peruano; así como a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los órganos de control de la OIT; en suma, contrarios al bloque de constitucionalidad.

En tal sentido, el Tribunal Arbitral concluye que no resultan sustentables ni razonables las restricciones, contempladas en el artículo 6° de la Ley N° 30518, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017, que por

lo demás, como se tiene dicho reitera restricciones y/o prohibiciones a un derecho fundamental desde hace más de 10 años, en cuanto además afecta el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva y el deber del Estado de fomentar la solución pacífica de los conflictos laborales previsto en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú.

Este Tribunal Arbitral hace constar que, en virtud al precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional, en el expediente N° 00142-2011-PA/TC, respecto del control difuso a la Ley N° 30518, como en el caso de las leyes precedentes, se cumple el triple requisito para que el Tribunal Arbitral ejerza su facultad de control difuso e inaplique normas legales contrarias a normas constitucionales:

- a) Norma aplicable al caso y de la cual dependa la validez del laudo arbitral.- El artículo 6° de la Ley N° 30518 es una disposición aplicable al caso en concreto, pues regula prohibiciones del otorgamiento de incrementos remunerativos mediante arbitraje a los servidores públicos. Además, de ser aplicada se pondría en juego la validez del laudo al emitir el pronunciamiento sobre la base de normas que son manifiestamente inconstitucionales, que han sido objeto de pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional.
- b) Norma de la cual no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución. Conforme a la redacción del artículo 6° de la Ley N° 30518 tenemos que inequívocamente resulta clara al prohibir los incrementos remunerativos, incluso por laudo arbitral, para los servidores públicos, en general, extensivo a todo beneficio económico indistintamente de la denominación que tengan. Por ello, no es posible ensayar una interpretación a la luz del bloque de constitucionalidad y considerar que la misma guarde concordancia con la Constitución Política del Perú.
- c) Verificación de la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes. Resulta evidente el perjuicio que se ocasiona a los afiliados a EL SINDICATO de aplicar el artículo 6° de la Ley N° 30518, pues estas limitaciones presupuestales prohíben otorgarles incrementos salariales; en otros términos, atentan directamente contra su derecho fundamental a la negociación colectiva.

Expediente N°: 26221-2014-MTP5/1/20 21
Partes : Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y SOMUN SJL
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

De otra parte, las dos sentencias del Tribunal Constitucional (3 de setiembre de 2015 y 26 de abril de 2016) antes citadas hacen referencia a la institución constitucional de la *vacatio sententiae*, por lo que aparentemente éstas no entrarían en vigencia en forma inmediata. No obstante, debe recordarse que de acuerdo a lo que el mismo Tribunal ha establecido sobre la institución de la *vacatio sententiae* y la importancia de diferir los efectos de las sentencias, en determinados casos, como en la sentencia del 26 de agosto de 2008 recaída en el Expediente 00005-2007-PI/TC

No obstante es opinión de este Tribunal que tanto el derecho a la negociación colectiva como su contenido esencial como es la negociación en materia de remuneraciones no pueden ser suspendidos por ser derechos fundamentales que están reconocidos en la Constitución y en las normas internacionales ratificadas por el Perú, que forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo tanto, se trata de normas que están por encima del alcance de otras normas jurídicas positivas y no pueden ser suspendidas por ninguna autoridad en ejercicio de sus funciones, ni siquiera del Tribunal Constitucional, en tanto se ha pronunciado mediante el control concentrado por la inconstitucionalidad de la misma.

El Tribunal Constitucional, en el numeral 4 del fallo de la sentencia por la que declara la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, ha reiterado una exhortación realizada en la sentencia de inconstitucionalidad de fecha 3 de setiembre del 2015, dictada en los expedientes 3-2013-PI; 04-2014-PI; 23-2013-PI, a efecto de que el Congreso de la República apruebe la regulación de la negociación colectiva, decretando una *vacatio sententiae*, que se encuentra dentro de la clasificación de las denominadas sentencias exhortativas. Al respecto Eto Cruz señala que “La praxis de esta sentencia en el Perú es, en muchos casos, permanente; en lo que respecta a la conceptualización de estas sentencias, el TC señala que son aquellas en donde el órgano de control constitucional declara la incompatibilidad constitucional de una parte o la totalidad de una ley o norma con rango de ley, pese a lo cual no dispone su inmediata expulsión del ordenamiento constitucional, sino que recomienda al Parlamento para que, dentro de un plazo razonable, expida una ley sustitutoria con un contenido acorde a las normas, principios o valores constitucionales. Sin embargo, en lugar de declarar su invalidez

constitucional, le confiere al legislador un plazo determinado o determinable para que la reforme, con el **objeto de eliminar la parte violatoria del texto fundamental**" (subrayado y negrita nuestros)⁶.

En esta misma línea de argumentación, Eguiguren Praeli señala: "Como puede observarse, si en sede constitucional se considera ipso facto que una determinada disposición legal es contraria a la Constitución, en vez de declararse su invalidez constitucional, se **confiere al legislador un plazo determinado o determinable para que la reforme, con el objeto de eliminar la parte violatoria del texto fundamental**"⁷ (Subrayado y negritas nuestros).

Por lo expuesto consideramos que la vacatio dispuesta por dicha sentencia, concede un plazo para que el Congreso de la República promulgue una ley sobre la materia, sin embargo la norma resulta inconstitucional. En dicha sentencia se señala que es "potestad de los Tribunales o Cortes Constitucionales diferir los efectos de sus sentencias con el objeto de evitar los efectos destructivos que podría generar la eficacia inmediata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley tendiéndose a aplazar o suspender los efectos de ésta."

En consecuencia, los efectos de la vacatio sententiae tienen la finalidad de diferir los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, lo que no significa que, entre tanto, esta ley sea considerada constitucional, sino que la declaración de inconstitucional se ha diferido en el tiempo hasta que venza la primera legislatura del año 2017 (julio), pero señalándose, expresa e inequívocamente que dicha ley es incompatible con la Constitución.

Por tanto, nos encontramos en las mismas condiciones que antes de la expedición de las dos sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (la del 3 de setiembre de 2015 y 26 de abril de 2016), en las que los Tribunales Arbitrales estaban en facultad de aplicar, vía control difuso, el artículo 28 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad (especialmente los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT), e inaplicar las disposiciones

⁶ Elo Cruz, Gerardo, "Tratado del proceso constitucional de amparo", Tomo II, Gaceta Jurídica, Primera Edición, Lima, Febrero 2013, pág. 229.

⁷ Eguiguren Praeli, Francisco José, "Las Sentencias Interpretativas o "Manipulativas" y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano", en "Aspectos del Derecho Procesal Constitucional", IDEMSA, Lima - Perú, pág. 284

inconstitucionales de la Ley N° 30057 y la norma de presupuesto, como la contenida en el artículo 6° de la Ley N° 30518, ejercitando el control difuso, que establece la Constitución, como poder-deber para hacer prevalecer el principio de supremacía constitucional. La *vacatio sententiae* implica diferir los efectos de las sentencias del Tribunal antes indicadas, pero no prohíbe que los entes jurisdiccionales dejen de hacer uso de las facultades previstas o establecidas también en la Constitución Política. Además, debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 204° de la Constitución vigente la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial y "al día siguiente dicha norma queda sin efecto".

De este mismo razonamiento es la Corte Suprema de Justicia que ha resuelto, de manera uniforme, las apelaciones de recursos que solicitaban nulidad de laudos arbitrales por otorgar aumento de remuneraciones. Conforme al razonamiento de la Corte Suprema, desarrollada observando el principio deber de motivación de las sentencias, es que como existe pronunciamientos donde el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la prohibición el derecho fundamental a la negociación colectiva, procede la confirmatoria de la apelada que se pronunció por amparar el derecho de negociación colectiva y por lo tanto, confirmaron el Laudo Arbitral y los aumentos de remuneraciones dispuestos por los Tribunales Arbitrales haciendo uso de la facultad del control difuso.

Así, en la Sentencia del Expediente N° 2987-2015-0-5001-SU-DC-01 de fecha 6 de noviembre de 2015, pronunciada con posterioridad a la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para ejercicio 2013, en su fundamento noveno señaló:

"Cabe precisar, que respecto a la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública, el Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad acumulados (Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC) que fuera interpuesto por los Colegios de Abogados del Callao y Arequipa, así como por cinco mil ciudadanos, ha emitido Sentencia de fecha tres de setiembre de dos mil quince, declarando fundada en parte, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el

Expediente N°: 26221-2014-MTPE/1/20.21
Partes : Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y SOMUN SJL
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, declarando la inconstitucionalidad de las expresiones "(...) beneficios de total índole (...)" y (...) mecanismo (...)", en la medida que no se puede prohibir de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la Administración Pública, que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos, así como inconstitucionales, por la Forma del Segundo Párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812 y del Tercer Párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951; en consecuencia; este agravio es infundado."

En esa misma línea se tiene las sentencias dictadas en los Expedientes N° 2871-2015-0-5001-SU-DC-1 de fecha 13 de noviembre de 2015, y 2840-2015, de 6 de noviembre de 2015, donde también se confirmaron las Sentencias apeladas y por lo tanto, válido el aumento de remuneraciones hechas por el Tribunal Arbitral, reiteramos haciendo uso del control difuso que le faculta la Constitución.

Por lo expuesto precedentemente, este Tribunal Arbitral procede a inaplicar el artículo 6° de la Ley N° 30518, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017, por contravenir el derecho a la negociación colectiva del Sindicato de Trabajadores del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana de la Municipalidad Metropolitana de Lima - SITRAPGRLM.

De otra parte, los artículos 31.2°, 40°, 42°, 43° e), 44° b) de la Ley del Servicio Civil y los artículos 66°, 68°, 76° y 78° de su Reglamento General indican que la remuneración mensual (compensación mensual en las normas) de los servidores del servicio civil no es materia de negociación colectiva; que solo pueden negociar condiciones de trabajo o empleo que no sean de naturaleza económica y que toda negociación que contravenga lo dispuesto será nula de pleno derecho; asimismo, que de someterse la controversia a un arbitraje laboral, los árbitros se encuentren impedidos de pronunciarse sobre aquellas cuestiones de naturaleza económica. La ley y el reglamento restringen de manera desproporcionada y con carácter permanente la negociación colectiva; despoja al SOMUN SJL, esto es a EL SINDICATO, y sus miembros, en tanto titulares del derecho subjetivo, del

contenido esencial de su derecho a negociar materias salariales en directa violación del bloque de constitucionalidad y sanciona con nulidad al laudo arbitral que las otorgue.

Hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha desarrollado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalando que cualquier limitación debe aplicarse en forma restrictiva y que su contenido esencial son las remuneraciones y condiciones de trabajo y empleo:

"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. Por lo tanto, encontrándonos ante un derecho constitucional que debe fomentarse, promoverse o apoyarse, las restricciones a que se someta no pueden desnaturalizarlo ni afectar su contenido esencial: remuneraciones y condiciones de trabajo, y empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes." ⁸

En efecto, el derecho a la negociación colectiva es de naturaleza fundamental, se extiende a todos los trabajadores independientemente del régimen laboral en que se encuentren, y del empleador con quien mantengan el vínculo laboral. Además, su contenido incluye, necesariamente la negociación de condiciones de trabajo y empleo de naturaleza económica, más aún si se reconoce a la negociación colectiva como el mecanismo más idóneo para mejorar los niveles salariales del trabajador. Despojarlos de este contenido mínimo y esencial implica una grave lesión al bloque de constitucionalidad en su integridad.

El Tribunal Constitucional en su sentencia del 3 de setiembre de 2015 pone énfasis en que las limitaciones a la negociación colectiva de incrementos remunerativos deben ser excepcionales y temporales, aquéllas que no lo sean tendrán el carácter de Inconstitucionales:

⁸ Expediente N° 0261-2003-AA/TC (Negociación colectiva por rama de actividad, CAPECO, Fundamento jurídico 3.

83. (...) las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del período previsto por la Ley restrictiva, son, en sí mismas, Inconstitucionales.

Como se aprecia de la lectura de los artículos referidos a la negociación colectiva, contenidos en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, no se establece un plazo determinado, que debería ser excepcional, para restringir las materias económicas del contenido negocial. Por el contrario, la limitación resulta siendo de naturaleza permanente y, por lo tanto, concluimos que resulta inconstitucional.

Por otro lado, en una reciente sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016, recaída en los expedientes N° 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC 0008-2014-PI/TC y 0017-2013-PI/TC, el Tribunal declara inconstitucional las restricciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos contenidas en la Ley del Servicio Civil, señalando respecto de su artículo 43.e que:

"166. (...) no puede ser interpretado en el sentido de que se excluya la materia económica del ámbito de la negociación colectiva puesto que la expresión "condiciones de trabajo y empleo" incluyen también los aspectos económicos de toda relación laboral."

De otra parte, también señala la inconstitucionalidad de las restricciones económicas en el párrafo 169 de la misma sentencia:

169. Asimismo, este Tribunal considera que la disposición legal objetada que prohíbe la negociación colectiva para mejorar la compensación económica, que permite su uso únicamente en el caso de las compensaciones no económicas, o que sanciona con nulidad la contrapropuesta o propuesta sobre compensaciones económicas resultan inconstitucionales por contravenir el derecho a la negociación colectiva y el deber de su fomento (...)"

A mayor abundamiento y con relación al tema tenemos que, la Tercera Sala Laboral de Lima expidió, el 31 de agosto de 2015, la sentencia que declara infundada la impugnación del Laudo Arbitral 2013 – 2014 entre el SBN y el SINDICATO y afirma lo siguiente:

“OCTAVO. Que, la demandante alega la imposibilidad de asumir los incrementos remunerativos y las condiciones de trabajo otorgadas a los trabajadores sindicalizados, en mérito a que las normas de carácter presupuestario los prohíben; sin embargo, conforme lo establece el artículo 28° de la Constitución Política del Perú (...); consecuentemente acceder a mejores condiciones de trabajo o incrementos remunerativos, a través de una negociación colectiva es un Derecho Constitucional de todo trabajador, y si bien es cierto cuando el Estado ejerce como empleador, está facultado a imponer ciertas regulaciones a este derecho en mérito a que existen normas de carácter presupuestario que deben ser cumplidas, ello no implica que el Estado tenga la potestad de eliminar el derecho de los trabajadores del sector público a obtener mejoras de contenido económico a través de la negociación colectiva, tal como lo pretende hacer el artículo 42° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil en el que se faculta a los trabajadores estatales únicamente a (...) solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas”

Por lo expuesto, el Tribunal Arbitral, procede a inaplicar la parte pertinente de los artículos 31.2°, 40°, 42° y 44° b) de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil por contravenir el derecho a la negociación colectiva del SINDICATO. Asimismo, por conexividad, también inaplica los artículos 66°, 68°, 76° y 78° al resultar contrarios al contenido constitucional de derecho de negociación colectiva del SINDICATO.

V.II El reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva en nuestra Constitución y tratados ratificados por el Perú

La libertad sindical, como derecho fundamental reconocido en los instrumentos internacionales (artículo 23°, numeral 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹, y el artículo 22, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰) tiene un contenido estático que se encuentra referido a la posibilidad de constituir organizaciones

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

¹⁰ Ratificado mediante Decreto Ley No. 22128 del mes de marzo de 1978

sindicales y de afiliarse o desafilarse de éstas (libertad sindical positiva y negativa); pero a su vez, también posee un contenido dinámico, en virtud del cual éstas organizaciones pueden negociar colectivamente y, eventualmente realizar huelgas observando los requisitos establecidos por ley,

El artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹, señala que los Estados parte se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección para promover y proteger sus intereses económicos y sociales; conjugando así los aspectos estático y dinámico de este derecho.

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

A partir de estos instrumentos internacionales, es evidente, pues, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical conjuntamente con la libertad de actuación de los sujetos colectivos en defensa de los derechos e intereses de sus afiliados. Por ello, asumir o permitir que un sindicato esté privado de manera absoluta de la posibilidad de negociar colectivamente, carece de todo sentido, y evidentemente vulnera el derecho a la libertad sindical.

La negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical ha sido reconocida expresamente por los órganos de aplicación y control de la OIT. Así, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que *"(...) el derecho de la libre negociación colectiva para todos los trabajadores que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. (...) el derecho a negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical."*¹²

¹¹ Ratificado por el Perú mediante Decreto Ley No. 22129 del 28 de marzo de 1978

¹² Oficina Internacional del Trabajo. "La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra 1985.

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

Además, tenemos que la negociación colectiva se encuentra reconocida en el artículo 28°, inciso 2) de la Constitución Política del Perú, conjuntamente con la sindicación y la huelga. La referida norma señala: *"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (...) 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales."*

El reconocimiento constitucional de la negociación colectiva como facultad autonormativa de los sujetos sociales, significa el establecimiento de un pluralismo jurídico¹³ que no deriva de la voluntad del Estado sino de la propia Constitución; en tal sentido se impone una relación de mutuo respeto entre ambas fuentes normativas; cuyos límites estarán marcados por criterios de competencia antes que de jerarquía.

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

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

La Constitución Política del Perú, en los artículos 23¹⁴ y 51¹⁵ define el marco del conjunto de derechos previstos para todo trabajador (persona que desarrolla una prestación personal de servicios subordinada). En efecto, a partir de lo dispuesto en el artículo 23° de la Constitución, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, quedando

¹³ En el sentido del reconocimiento de otras fuentes normativas distintas al Estado

¹⁴ Constitución, artículo 23°: "Artículo 23°.- El Estado y el trabajador. (...) Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador."

¹⁵ Constitución, artículo 51°: "Artículo 51°.- Supremacía de la constitución. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (...)"

comprendidos los que le corresponden al trabajador como tal (denominados por la doctrina derechos laborales específicos, como la libertad sindical o la estabilidad laboral como parte del contenido esencial del derecho al trabajo) como aquellos que le corresponden por el hecho de ser persona (denominados derechos laborales inespecíficos, como es la libertad de expresión). La aplicación de estos derechos constitucionales no puede ser limitada por ninguna norma.

En el marco del artículo 23° de la Constitución, los derechos laborales reconocidos a todo trabajador tienen aplicación directa por tratarse de derechos fundamentales, a esta conclusión arribamos a partir de una interpretación del texto constitucional en base a los principios de coherencia normativa, fuerza normativa de la Constitución y concordancia práctica¹⁶.

En este contexto, tenemos que el derecho constitucional a la libertad sindical, al encontrarse previsto en la Constitución, junto con lo dispuesto por el Convenio N° 87 y 98 de la OIT que regulan libertad sindical, resulta de aplicación directa, conformando un *bloque de constitucionalidad* en tanto las normas internacionales, según lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹⁷, sirven de marco interpretativo del contenido constitucional de los derechos reconocidos por la Constitución.

También el mencionado artículo 23° de la Constitución contiene un conjunto de obligaciones y responsabilidades estatales con relación al trabajo en los siguientes términos: a) promover condiciones para el progreso social y económico, para tal efecto, tiene la obligación de establecer políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo; b) asegurar

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC, FIURA "El principio de concordancia práctica: En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin "sacrificar" ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada "Constitución orgánica" se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución)."

¹⁷ En la sentencia recaída en el expediente N° 00218-2002-HC/TC, el Tribunal constitucional ha señalado que "De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación conforme con los tratados sobre derechos humanos contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región."

que ninguna relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador; c) asegurar que a ningún trabajador se le obligue a prestar servicios sin retribución compensatoria o sin su libre consentimiento y d) proteger especialmente la actividad laboral de la madre, el menor de edad y el impedido.

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

Si una medida legislativa tiene como objeto limitar el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, la misma debe ser evaluada a partir de un juicio de ponderación¹⁶ al producirse un conflicto entre principios de orden constitucional que limitan seriamente la generación de gastos en el sector público (principio de legalidad y equilibrio presupuestario) y, de otro lado, un derecho fundamental, como es el derecho a la negociación colectiva.

¹⁶ "La técnica de la ponderación tiene una gran presencia en numerosos tribunales latinoamericanos - especialmente, en cortes supremas y tribunales constitucionales-, lo que en buena medida ha sido una consecuencia de la recepción de las ideas al respecto de Robert Alexy que, a su vez, pueden considerarse como una racionalización del manejo por parte de los tribunales constitucionales europeos del principio de proporcionalidad. Alexy concibe los derechos constitucionales como principios, y los principios como mandatos de optimización, que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre derechos (o entre principios; lo cual tiene lugar en todos los campos del Derecho) los mismos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, o sea, aplicando el principio de proporcionalidad que, para Alexy, viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico. Ese principio consta, a su vez, de tres subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los dos primeros se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas. Significa que una medida (una ley, una sentencia, etc.) que limita un derecho (un bien de considerable importancia) para satisfacer otro, debe ser idónea para obtener esa finalidad y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un coste menor. El tercer subprincipio, por el contrario, tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas. La estructura de la ponderación, siempre según Alexy, consta de tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y las cargas de la argumentación." En: ATIENZA, Manuel. A vueltas con la ponderación. Enfoque Derecho. 2010.

Para ello se recurre el denominado test de razonabilidad o proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional¹⁹, por lo que pasamos a analizar si la restricción o limitación del ejercicio de la negociación colectiva, en el sentido de prohibición de mejorar compensaciones económicas o beneficios de esa naturaleza, que comprende las remuneraciones o complementos remunerativos de cualquier índole, es constitucional a la luz de sus tres sub principios: idoneidad o de adecuación; necesidad y el de proporcionalidad.

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

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

Sus fines son pues, *prima facie*, coincidentes con los principios constitucionales de legalidad y equilibrio financiero, previstos en el artículo 78° de la Constitución, en tanto que para el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 004-2004-CC/TC, se reconoce como otro principio presupuestario al principio de justicia presupuestaria: "*Contemplado en los artículos 16° y 77° de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de*

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0027-2006-AI, Colegio de Abogados de Ica vs. Congreso de la República, fundamento jurídico N° 73: "Este Tribunal ya se ha pronunciado acerca del desarrollo del *Test de Igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad)*, indicando que "El *test* de razonabilidad o proporcionalidad (...) es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del *derecho-principio* a la igualdad. Dichotest se realiza a través de tres subprincipios: 1. subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2. subprincipio de necesidad; y 3. subprincipio de proporcionalidad *stricto sensu*. Criterios que en su momento fueran utilizados por este Colegiado en las sentencias 0016-2002-AI y 0008-2003-AI (...)."

valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal."

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

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

Un hecho evidente, es que la negociación colectiva en el Perú en los últimos años, y con especial énfasis en el sector público, ha perdido esa función esencial, desapareciendo su carácter equilibrador y compensador de las desigualdades económicas, funciones que han quedado relegadas a un sector reducido de la población asalariada, excluyendo a la mayoría y afectando el rol esencial que la Constitución otorga al Estado en el fomento de la negociación colectiva y como promotor de condiciones para el progreso social y económico de los trabajadores, conforme a los artículos 28º y 23º, que además tiene incidencia en el ámbito familiar, en tanto las remuneraciones tienen naturaleza de derecho alimentario y son objeto de protección.

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

Al analizar este aspecto, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante la OIT, arroja algunas luces para resolver esta interrogante, conforme puede verse de algunos pronunciamientos, que resultan ilustrativos para resolver el presente caso:

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

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

"1008. La suspensión o la derogación – por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo 4 del Convenio núm. 98. Si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos vigentes."

(Véanse Recopilación de 1996, párrafo 876; 307º informe, caso núm. 1899, párrafo 84 y 323.er informe, caso núm. 2089, párrafo 491.)"

Adicionalmente, este Tribunal Arbitral, no puede dejar de señalar que a raíz de la publicación del Decreto de Urgencia N° 011-99, que imponía límites a la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical de la OIT expreso 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 (...)"

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

- La suspensión de cláusulas de contenido salarial, aún cuando tengan como sustento motivos presupuestarios, sólo puede aplicarse a los futuros convenios y no a los vigentes.
- Sería oportuno que las medidas que se dicten en el marco de una política presupuestaria tengan como marco el diálogo social, mecanismo de concertación, con la intervención de las partes directamente involucradas.
- La intervención estatal en futuras negociaciones que tengan por objeto limitar el contenido salarial, deben estar sujetas en general a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad (similares a los límites de toda intervención estatal en el contenido de un derecho fundamental).
- La restricción salarial debe ser una medida de excepción, limitarse a lo necesario sin exceder un período de tiempo razonable (temporal y proporcional). En el caso de las restricciones contenidas en la Ley Anual de Presupuesto tenemos que las mismas no están acotadas en el tiempo, es más contraviniendo la naturaleza anual de la norma se extienden efectos más allá del ejercicio presupuestal.
- Las medidas de intervención deben ir acompañadas de medidas compensatorias.

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

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

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

Consecuentemente, la restricción establecida en el artículo 6° de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, Ley N° 30518 resulta ser incompatible con la Constitución, al establecer una restricción irrazonable y desproporcionada al ejercicio de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, y en el presente caso debe subsistir el derecho a la negociación colectiva preservando su contenido esencial.

V.IV. Otros pronunciamientos en casos similares a tener en cuenta

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

56C

prevalecer el principio de supremacía de la Constitución²⁰, contenido en el artículo 51° de dicha norma en concordancia con el artículo 138° que reconoce expresamente la aplicación del control difuso de las normas incompatibles con la constitución por parte de los jueces, potestad que es también reconocida a los Tribunales Arbitrales²¹.

Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia de la República ha emitido pronunciamientos relacionados al tema, pasando a citar algunos relevantes a considerar:

a) Elección 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 Registra/ IX, Sede Lima sobre impugnación de laudo arbitral, que en distintos considerandos precisa lo siguiente:

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC: "2. La Constitución como norma jurídica. 3. El tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto. Es decir, significó superar la concepción de una pretendida soberanía parlamentaria, que consideraba a la ley como la máxima norma jurídica del ordenamiento, para dar paso -de la mano del principio político de soberanía popular- al principio jurídico de supremacía constitucional, conforme al cual, una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución del Estado, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o aularquías. Todo poder devino entonces en un poder constituido por la Constitución y, por consiguiente, limitado e informado, siempre y en todos los casos, por su contenido jurídico-normativo. 4. A partir de entonces, el asunto se hizo bastante elemental y se tiene expuesto así desde hace más de 200 años: "¿Qué sentido tiene que los poderes estén limitados y que los límites estén escritos, si aquellos a los que se pretende limitar pudieran saltarse tales límites? La distinción entre un Gobierno con poderes limitados y otro con poderes ilimitados queda anulada si los límites no constriñesen a las personas a las que se dirigen, y si no existe diferencia entre los actos prohibidos y los actos permitidos. (...) Está claro que todos aquellos que han dado vida a la Constitución escrita la han concebido como el Derecho fundamental y supremo de la nación. (...) Quienes niegan el principio de que los Tribunales deben considerar la Constitución como derecho superior, deben entonces admitir que los jueces deben cerrar sus ojos a la Constitución y regirse sólo por las leyes." 5. La Constitución es, pues, norma jurídica y, como tal, vinculada. De ahí que, con acierto, pueda hacerse referencia a ella aludiendo al "Derecho de la Constitución", esto es, al conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos. 6. Bajo tal perspectiva, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente."

²¹ Sobre el particular revisar: Landa Arroyo, César "El Arbitraje en la Constitución de 1993 y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Hudskopf, Oswaldo. "El Control Difuso en la Jurisdicción Arbitral". Artículo publicado en Diálogo con la Jurisprudencia, Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, N° 91, Año II. Lima, 2006. y Santisteban de Noriega, Jorge. Revista Peruana de Arbitraje. N° 2. Así como las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N° 6167-2005-PHC/TC, 3471-2004-AA/TC.

661

"QUINTO. Que, de conformidad con el artículo 40 del Convenio número 98 de la OIT, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando 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 Jaro 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...".

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 (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,

también aceptó la posibilidad que el resultado del mismo pudiera originarle obligaciones de carácter presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio); ... 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 la negociación colectiva no puede ser restringido ni desconocido por las normas presupuestales".

En esta misma línea tenemos otros pronunciamientos a los que se suma el razonamiento y la argumentación jurídica del presente fallo:

- Ejecutoria Suprema del 5 de diciembre del 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 del 2000, incoada por PETROPERU S.A.
- 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.
- 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.
- Laudo Arbitral del 15 de diciembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX-Sede Lima con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Laudo Arbitral del 21 de setiembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima – SITRASERP-LIMA con SERPAR LIMA.
- Laudo Arbitral del 26 de abril de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Obreros Municipales de Lima (SITRAOML) con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Además de todo lo expuesto, cabe precisar que si bien LA MUNICIPALIDAD se ampara en lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2016, para formular su propuesta a la que nos referiremos más adelante, no es posible considerar que las mismas difieran en esencia de las limitaciones presupuestarias ya consignadas en las Leyes Anuales de Presupuesto de ejercicios anteriores, siendo el caso que la nulidad de pleno derecho establecida para aquellos laudos emitidos en contra de la norma antes indicada, así como la nulidad de acuerdos adoptados en trato directo y el impedimento de pronunciarse sobre compensaciones económicas o beneficios de esa índole, podría significar que el derecho a la negociación colectiva quede supeditado a un acto de autoridad de la administración y parcialidad, 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 que aspectos deben ser objeto de negociación colectiva, generando un tratamiento discriminatorio con los trabajadores cuyo empleador no es el estado el cual si mantendría su derecho a negociar colectivamente incrementos salariales que estarían prohibidos para un trabajador del estado.

Esta posición resulta jurídicamente insostenible, y no se condice, por lo demás, ni con una práctica administrativa ni con la práctica realmente aplicada por los Tribunales Arbitrales en los casos concretos. La falta de partida presupuestaria, son actos que la administración debe resolver, por lo que no puede pues ser presentada como un impedimento para la negociación o para la expedición de un laudo arbitral. 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.

VI. DE LA PROPUESTA ACOGIDA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL

Conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, el Tribunal Arbitral podrá recoger la propuesta final de una de las partes o considerar una alternativa que recoja planeamientos de una y otra, a lo expuesto debe agregarse que conforme a lo previsto en el artículo 57 del

Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N° 011-92-TR, de aplicación supletoria en virtud de la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, está facultado, atendiendo a la naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas.

Conforme a sus facultades el Tribunal Arbitral ha procedido a analizar las propuestas finales presentadas por las partes, teniendo en consideración además los medios probatorios y alegatos presentados por las partes. Al respecto nos referimos en primer término al documento que lleva como sumilla "Propuestas Finales de MDSJL" presentado en fecha 1 de diciembre del 2016, que corre a fojas 323 del expediente, por tanto se tiene que LA MUNICIPALIDAD ha cumplido formalmente con presentar su propuesta final, sin embargo analizando la misma se tiene que: i) Deja constancia que respecto de las "Demandas Laborales y Condiciones de Trabajo" y "Demandas Sindicales" ya se adoptaron acuerdos durante la etapa de trato directo, ***"en las reuniones celebradas con fecha 08.AGO.2014; 14.AGO.2014 Y 20.AGO.2014, tal como se observa en las Actas que obran en autos, carece de objeto presentar propuestas finales para su consideración por no existir controversia pendiente de resolver por el Tribunal Arbitral"***(negritas y cursivos nuestros); ii) En cuanto a demandas económicas ***"no proceden porque constituyen incrementos económicos y remunerativos que no cuentan con disponibilidad presupuestaria Institucional"*** (negrita y cursivos nuestros), concluyendo en la parte final que "la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho cumplirá dentro de los límites establecidos en la Ley de Presupuesto del año 2016 – Ley N° 30372, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público – Ley N° 28411 y el Decreto Legislativo N° 728, que regula el régimen laboral de la actividad privada", por lo que podemos concluir que en la práctica y remitiéndonos al texto del documento, técnicamente no puede ser considerada como una propuesta, por lo que la misma resulta inelegible.

Sin perjuicio de ello debemos hacer notar que en cuanto a la vigencia refiere LA MUNICIPALIDAD que la misma será conforme a lo dispuesto por la Ley N° 30057, esto es la Ley del Servicio Civil, por lo que el Tribunal analizará

565

este tema de manera expresa, en tanto EL SINDICATO propone una vigencia de un año.

Por otro lado, analizada la propuesta del Sindicato de Obreros Municipales de San Juan de Lurigancho – SOMUN SJL, que corre a fojas 279 y siguientes, la misma contiene una propuesta que involucra 11 puntos, tanto de contenido económico, condiciones de trabajo y ámbito de aplicación, situación frente a la cual el Tribunal ha procedido a la deliberación y adopción de un acuerdo.

Conforme a la disposición contenida en el artículo 76° del T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el laudo arbitral tiene la misma naturaleza y surte efectos jurídicos idénticos que las convenciones colectivas adoptadas en negociación directa, por lo que la decisión arbitral tiene un carácter sustitutorio al de la voluntad de las partes y el Tribunal Arbitral puede resolver sobre las mismas materias que pueden adoptarse en negociación directa.

Para los efectos del presente laudo debe tenerse en cuenta que LA MUNICIPALIDAD es una persona jurídica de derecho público interno, que cuenta con autonomía política, económica y administrativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 194 de la Constitución Política del Estado Peruano, que dentro de sus bienes y rentas administra tributos, creados por ley a su favor, además de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley, además de transferencias de tesoro público, todo conforme a lo previsto en el artículo 196 de la Constitución, sin embargo no ha sido posible tener a la vista el Dictamen Económico Laboral, en tanto LA MUNICIPALIDAD no cumplió con presentar la documentación que le fuera solicitada por la Autoridad Administrativa de Trabajo, conforme consta del Oficio N° 1309-2016-MTPE/2/14.1 que corre a fojas 452.

De la propuesta final formulada por EL SINDICATO se tiene que en la cláusula primera se hace referencia a la vigencia por el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2014, el que será analizado más adelante, en tanto LA MUNICIPALIDAD solicita se considere la vigencia prevista en la Ley N° 30057, conforme ya tenemos señalado.

En la cláusula cuarta, respecto a la asignación de riesgo de salud, no se han ofrecido medios probatorios que permitan en análisis del caso, así como del origen del beneficio, haciéndose referencia a las condiciones bajo las que vienen siendo percibidas por otros trabajadores, sin embargo no existe documentación o información que hubiese sido ofrecido como prueba para evaluar el beneficio solicitado, lo que no permite una adecuada valoración para adoptar la decisión que corresponda a este Tribunal Arbitral.

Por otro lado, al analizar la propuesta contenida en la cláusula sexta: entrega de uniformes, este Tribunal advierte que el pedido contiene la dotación de equipos de protección personal y ropa de trabajo, que en aplicación del artículo 21 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo – Ley N° 29783 constituye medidas de prevención y protección que debe adoptar el empleador, en este caso LA MUNICIPALIDAD.

Para efectos del incremento de remuneraciones, debe tenerse en cuenta que de la información proporcionada y que obra en autos, se tienen casos de trabajadores afiliados a EL SINDICATO, que reingresaron por mandato judicial, como evidencia la boleta de pago de la servidora Ana Asunción Huamán Cuya, con una remuneración básica de S/. 675.00, Adriana Ortíz Roldán, con una remuneración básica de S/. 750.00 y asignación de bolsa de leche S/. 58.00 totalizando la suma de S/. 808.00, siendo que en ambos casos los montos percibidos se encuentran por debajo del sueldo mínimo vital, fijado mediante D.S. vigente desde el 1 de mayo del 2016, a la fecha de emisión del presente laudo, situación sobre la cual este Tribunal considera llamar la atención en tanto que fijar una remuneración por debajo del mínimo fijado por el Gobierno Central constituye una afectación al ingreso familiar y de hecho resulta contraria al espíritu de la norma contenida en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, por lo que a efectos de la atenuación se ha tenido en cuenta este factor, en tanto existen parámetros que no pueden ser vulnerados, dentro de ellos la percepción del sueldo mínimo vital.

Por otro lado, de las pruebas ofrecidas por la organización sindical se advierten diferencias remunerativas con trabajadores pertenecientes a la misma entidad municipal y de la misma categoría ocupacional, entendiéndose obreros, en razón a que los mismos accedieron a incrementos remunerativos

vía laudo arbitral, en tanto se encuentran afiliados a otra organización sindical que afilia a trabajadores del mismo ámbito, en tanto que los afiliados al SOMUN SJL no han accedido a incrementos desde hace varios ejercicios, situación que el Tribunal considera debe ser merituado al momento de resolver, como también debe considerarse que otorgar un incremento como el propuesto por EL SINDICATO, es decir S/. 900.00 resulta en algunos casos un incremento de más del 100% de las remuneraciones actuales y en la mayoría de casos cercanos al 50%, que resultan extremos, por lo que debe atenuarse dicho incremento, considerando un incremento por tramos, en tanto que la vigencia es de 2 años en aplicación de las normas que regulan el Servicio Civil.

En relación a la propuesta de incrementos de bonificaciones anuales por el día del distrito, Día Internacional del Trabajo y Día del Trabajador Municipal, el Tribunal no puede dejar de tener presente que las partes de manera directa, esto es mediante convenio colectivo suscrito en fecha 22 de diciembre del 2015, adoptaron acuerdos manteniendo los porcentajes: i) 50% por el Día del Trabajador; ii) 30% por Aniversario del Distrito y iii) 60% por el Día del Trabajador Municipal, por tanto la voluntad de las partes ha sido expresada en el acuerdo directo no resultando razonable sustituirse a la misma. A lo expuesto se agrega, que en tanto las bonificaciones antes mencionadas se encuentran expresadas en porcentajes, al producirse un incremento de las remuneraciones automáticamente dichos conceptos se verán incrementados.

Asimismo, en la propuesta final que presenta EL SINDICATO se considera una bonificación por cierre de pacto, propuesto en la cláusula quinta, que no forma parte del pliego de reclamos, por tanto se trata de un concepto nuevo que no fue objeto de negociación por las partes en las etapas previas al arbitraje, en particular en la etapa de trato directo. Al respecto, este Tribunal considera que el pliego de reclamos delimita los conceptos o materias que serán objeto de la negociación colectiva, pues contiene las peticiones que formula o postula la organización sindical, en aplicación de la norma contenida en el literal d) del artículo 51 del T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, siendo el caso que tampoco aparece de las actas de trato directo que LA

MUNICIPALIDAD hubiese formulado una propuesta o cláusula sustitutoria conforme a lo establecido en el artículo 57, del T.U.O. antes señalado, que incorpore dicho concepto en la negociación del pliego, razón por la cual este Tribunal es de la opinión que no es procedente pronunciarse sobre dicha cláusula, en tanto no fue una propuesta contenida en el pliego de reclamos.

Respecto de la vigencia del convenio colectivo y su aplicación, se tiene en cuenta que el literal d) del artículo 44 de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, por tanto la disposición contenida en el artículo 74 del Reglamento General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM resulta incompatible con la Ley, al establecer, vía reglamento, que si el laudo se emite con posterioridad al 15 de junio el mismo regirá para el período presupuestal subsiguiente, cuando la ley no establece condición en cuanto a plazo, por tanto al dictarse el reglamento se ha incurrido en infracción a la potestad reglamentaria del Presidente de la República prevista en el numeral 8° del artículo 118 de la Constitución Política del Estado, por cuanto la potestad reglamentaria debe ser ejercida sin transgredir ni desnaturalizar la ley. Además, atendiendo al principio de equilibrio presupuestal de la entidad y normas de ejecución presupuestal, los efectos del mismo deberán considerarse, en cuanto a la afectación presupuestal con cargo al ejercicio fiscal 2017 en adelante, en cuyo caso corresponderá que LA MUNICIPALIDAD realice las gestiones para obtener el correspondiente crédito presupuestal.

Por otro lado, el Tribunal ha tenido en cuenta que en la etapa de conciliación, las partes arribaron a acuerdos que constan en las actas suscritas por las partes en fechas 8, 14 y 20 de agosto del 2014, respecto de los cuales resulta que han sido las partes de la negociación colectiva las que en trato directo han adoptado acuerdos los que este Tribunal no puede desconocer, siendo que debe privilegiarse la voluntad de las partes expresada en la etapa de conciliación, por lo que en dichos extremos debe estarse a lo acordado por las partes.

Finalmente, se hace constar que la propuesta adoptada por el Tribunal Arbitral permite que LA MUNICIPALIDAD cumpla con los extremos del laudo, para lo cual la entidad debe adoptar las acciones pertinentes para su

cumplimiento, dentro del marco de sus atribuciones y competencias, tanto más que se trata de un proceso de negociación colectiva que se ha extendido sin acuerdos sobre los conceptos sometidos a conocimiento del Tribunal Arbitral, dejando vencer los plazos previstos taxativamente por la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, en el artículo 44, incluida la etapa de conciliación, por tanto la expedición del laudo fuera del plazo para posibilitar su ejecución con cargo al presupuesto 2016 es un hecho atribuible a LA MUNICIPALIDAD.

Por los fundamentos expuestos, por equidad el **TRIBUNAL ARBITRAL**, por **unanimidad, RESUELVE:**

PRIMERO: Acoger en parte la propuesta presentada por el **SINDICATO DE OBREROS MUNICIPALES DE SAN JUAN DE LURIGANCHO – SOMUN S.J.L.**, atenuándola parcialmente tomando en cuenta la realidad económica de **LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO**, así como otros factores económicos coadyuvantes que se desprenden del expediente administrativo, los documentos presentados por las partes durante el proceso arbitral y la sustentación oral realizada ante el Tribunal Arbitral.

Los términos del Laudo Arbitral, en este sentido, y que dan solución definitiva al Pliego de Reclamos 2014 - 2015 presentado por **SINDICATO DE OBREROS MUNICIPALES DE SAN JUAN DE LURIGANCHO**, son los siguientes:

Cláusula Primera: vigencia del laudo, derechos adquiridos y trato igualitario: Ambas partes convienen en que el presente laudo regirá desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015, esto es, el otorgamiento del referido aumento general a partir del 1 de enero de 2014, considerando la fecha de presentación del Pliego de Reclamos.

Cláusula Segunda: aumento general

Un aumento general de S/. 130.00 (Ciento Treinta con 00/100 soles), mensuales a los trabajadores representados por el Sindicato, sobre las remuneraciones básicas vigentes del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre del 2014 y de S/. 120.00 (Ciento veinte con 00/100 Soles) adicionales por el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2015, y con carácter permanente. El aumento

general lo percibirán todos los trabajadores afiliados al Sindicato, a la fecha de expedición del Laudo Arbitral, considerando un mínimo de S/. 850.00 como remuneración mensual a percibir por el primer año.

Cláusula Tercera: facilidades para la actividad sindical

El empleador conviene en prestar al sindicato un ambiente, previa coordinación con la Subgerencia de Recursos Humano, en las oportunidades que el Sindicato lo requiera para el ejercicio de sus asambleas y labores sindicales.

Cláusula Cuarta: Otorgamiento de Licencia Sindical

El empleador se compromete a seguir respetando la licencia sindical permanente a los dirigentes principales como son Secretario General, Secretario de Organización y Secretario de Defensa; así como otorgar permisos sindicales, para los dirigentes de primer y segundo nivel, conforme los convenios colectivos y costumbre.

Cláusula Quinta: ámbito de aplicación

Las partes dejan constancia que el presente Convenio Colectivo es de alcance de la Municipalidad de San Juan Lurigancho y es solo aplicable para los trabajadores afiliados al Sindicato, siempre y cuando se trata de trabajadores que se encuentren prestando servicios a la fecha de suscripción del presente Convenio y que continúen laborando al servicio del empleador a la fecha de pago de los beneficios establecidos en el presente Convenio.

Cláusula Sexta: cláusula de cierre y puntos no acordados y retirados

Las partes acuerdan que los puntos que contiene el presente, constituyen la totalidad de la normativa convencional vigente que en materia de condiciones económicas, condiciones de trabajo y condiciones de productividad, regula las relaciones de trabajo entre el empleador y los trabajadores del Sindicato comprendidos en la presente negociación colectiva, remitiéndose a los acuerdos adoptados por las partes mediante actas de conciliación de fechas 8, 14 y 20 de agosto del 2014 dándose por solucionado el presente pliego de reclamos de manera integral y definitiva.

Cláusula Séptima: vigencia del convenio colectivo

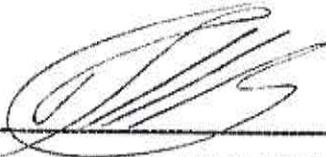
Los beneficios pactados en virtud del presente Convenio, así como los pactados con anterioridad que se vienen cumpliendo a la fecha tendrán carácter de

permanente. El aumento general que se otorga en virtud del presente convenio no dará derecho a un doble pago o a cualquier pago adicional en caso que el empleador, como parte de su política salarial, otorgue incrementos voluntarios al básico durante la vigencia del presente convenio. El resto de trabajadores, ya sea personal estable o por contrato sujeto a modalidad no comprendidos dentro del ámbito de la presente se sujetará a las políticas que dicte LA MUNICIPALIDAD.

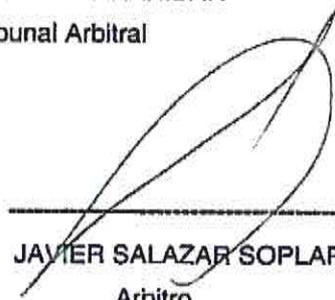
SEGUNDO: Comuníquese a las partes y a la Autoridad Administrativa de Trabajo para los fines de ley.



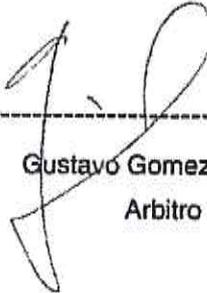
JORGE ELISBAN VILLASANTE ARANIBAR
Presidente del Tribunal Arbitral



JULIO CESAR FRANCO PEREZ
Arbitro



JAVIER SALAZAR SOPLAPUCO
Arbitro



Gustavo Gomez Salinas
Arbitro