

18 NOV. 2014

**PROCESO ARBITRAL**

**MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES  
CON EL SINDICATO DE  
TRABAJADORES EMPLEADOS DE LA MUNICIPALIDAD  
DE MIRAFLORES (SITRAEMUN)**

**CORRESPONDIENTE A LA NEGOCIACION COLECTIVA AÑO 2,015**

---

**LAUDO ARBITRAL**

18 de noviembre de 2014

**MIEMBROS DEL TRIBUNAL ARBITRAL**

**Gregorio Martín ORÉ GUERRERO**

PRESIDENTE

**Julio Cesar Franco Pérez**

ÁRBITRO

**Saúl García Santibáñez**

ÁRBITRO

**Adolfo Ciudad Reynaud**

ÁRBITRO

## LAUDO ARBITRAL

Habiéndose cumplido con la Audiencia de instalación, presentación de propuestas finales, fundamentación de las mismas y señalamiento de las reglas de arbitraje, se constituyó el Tribunal Arbitral integrado por cuatro árbitros, dos designados por la Municipalidad Distrital de Miraflores, los abogados Julio Cesar Franco Pérez y Saúl García Santibáñez, y dos árbitros designados por el Sindicato de Trabajadores Empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores (SITRAEMUN), los abogados Gregorio Martín Oré Guerrero y José Abilio Marcos-Sánchez Zegarra (reemplazado a su renuncia por Adolfo Ciudad Reynaud), que integraron el Tribunal Arbitral a efectos de solucionar los puntos no acordados en el pliego de peticiones para el año 2015 presentado por el referido sindicato.

Estando dentro del plazo para emitir el Laudo y habiéndose actuado todas las actuaciones, pruebas y garantizado el debido proceso a las partes, el Tribunal Arbitral a los 18 días del mes de noviembre del año 2014, emitió el siguiente Laudo:

### I. ANTECEDENTES

1. Al no haber podido arribar a un acuerdo, que solucione el conflicto, las partes se sometieron a un arbitraje voluntario, designado oportunamente al Tribunal Arbitral. El arbitraje fue instalado el día 26 de septiembre del presente año, según da cuenta el acta correspondiente y en la que constan, además, la aceptación expresa de los árbitros respecto a integrar el órgano arbitral y asumir la responsabilidad de solucionar el pliego de peticiones presentado por el referido sindicato.
2. Las partes dieron su conformidad respecto a la constitución del Tribunal Arbitral y la declaración de estar formalmente iniciado el proceso arbitral. Asimismo presentaron sus propuestas finales el día de la audiencia de instalación el 26 de septiembre del 2014, por escrito en la forma de proyecto de convención colectiva, con copia para la otra parte, que el Tribunal Arbitral cumplió con entregar.
3. El 6 de octubre de 2014, el árbitro José Marcos Sánchez Zegarra, con carta dirigida al Presidente del Tribunal, abogado Gregorio Martín Oré Guerrero, presentó su renuncia a integrar el Tribunal Arbitral, por lo que el Tribunal Arbitral mediante Resolución No. 3 de fecha Lima, 7 de octubre del mismo mes, aceptó la renuncia presentado y acordó suspender el proceso arbitral a efectos que el Sindicato designe un nuevo arbitro y la Municipalidad emita la resolución respectiva. Con comunicación de fecha 10 de octubre de 2014, el Sindicato designó como árbitro reemplazante al abogado Adolfo Ciudad Reynaud, con domicilio en José del Llano Zapata No. 331, of. 906, Miraflores, Lima.
4. Luego con resolución de alcaldía N° 619-2014-A/MM, de fecha 28 de octubre del 2014, el Alcalde precisó y confirmó el Tribunal Arbitral que conocerá y resolverá los puntos no acordados en el pliego de peticiones para el año 2015 del SITRAEMUN y designó como árbitro del Sindicato en reemplazo del renunciante abogado José Marcos Sánchez Zegarra, al abogado Adolfo Ciudad Reynaud.
5. El Tribunal Arbitral con Resolución N° 4 de fecha 29 de octubre del 2014, acordó continuar con el proceso arbitral según su estado y citó a las partes a audiencia de

informes orales para el viernes 31 de octubre a las 11 horas en la sede del proceso arbitral.

6. Ambas partes expusieron oralmente la sustentación de sus propuestas finales, con fecha 31 de octubre del 2014, según da cuenta el acta respectiva.
7. En la referida, se saneó el proceso, las partes ratificaron la composición del Tribunal Arbitral y reiteraron el común deseo de resolver el conflicto laboral sometido al tribunal de manera armoniosa comprometiéndose a dar cumplimiento al Laudo. De las exposiciones que hicieron cada una de las partes, así como de la absolución a las preguntas del Tribunal quedó establecido que ambas partes coincidieron casi en la totalidad de sus propuestas, hecho este que deberá merituar el Tribunal al momento de emitir el Laudo.
8. El Tribunal por unanimidad acordó reiterar que a efectos de evitar impases posteriores otorgaba de manera expresa, voto dirimente al Presidente del Tribunal, tal y conforme se dejó constancia en el acta. Posteriormente y en el plazo de ley se citó a las partes para la entrega del Laudo en las oficinas del Presidente del Tribunal abogado Gregorio Martín Oré Guerrero, para el día martes 18 de noviembre del presente a las 11 horas.

#### **PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES**

9. Propuesta final formulada por el SINDICATO de Trabajadores Empleados de la Municipalidad de Miraflores (SITRAEMUN ) fue formulada en los siguientes términos:

“Punto 2.1. La Municipalidad de Miraflores, conviene fijar en S/. 50.00 nuevos soles mensuales como remuneraciones básica de los trabajadores empleados estables afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES.

Punto 2.2. La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar un incremento a la Bonificación de Racionamiento a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAMUN Miraflores en la suma de S/. 500.00 nuevos soles, el cual tendrá carácter permanente.

Punto 2.4 La Municipalidad Distrital de Miraflores, conviene en incrementar el concepto de costo de vida a favor de todos los trabajadores empleados, afiliados al SITRAEMUN Miraflores por la suma de S/. 500.00 nuevos soles mensuales, el que tendrá carácter permanente.

Punto 2.7 La Municipalidad de Miraflores conviene que transferirá del concepto remunerativo Transitoria por Homologación al concepto Remuneración Reunificada la suma de S/. 2,000.00 nuevos soles, a partir del primero de enero del año 2014 a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, el cual tendrá carácter permanente.

Punto 2.13 La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar por concepto de Compensación de Tiempo de Servicios el equivalente a 01 remuneración total mensual por cada año de servicios al cese o renuncia a todo el personal comprendido en el Decreto legislativo 276, el cual tendrá carácter permanente.”

10. La propuesta final de la Municipalidad de Miraflores se formuló como se consigna a continuación:

Al Pedido 2.1:

Los índices remunerativos y los montos remunerativos básicos aprobados por D.S. N° 028-89-PCM, continúan vigentes, sin embargo, la Municipalidad de Miraflores ejecutará lo que resuelva el Tribunal Arbitral.

Al pedido 2.2:

La Municipalidad Distrital de Miraflores otorgaría a cada trabajador empleado afiliado al SETRAEMUN MIRAFLORES por concepto de Racionamiento la única suma de S/. 300.00 nuevos soles mensuales, siempre que se deje sin efecto el Concepto de Movilidad (Pedido 2.24)

Al pedido 2.4:

La Municipalidad Distrital de Miraflores otorgaría por Concepto de Costo de Vida a favor de todos los trabajadores empleados afiliados a SITRAEMUN MIRAFLORES, la suma de S/. 500.00 nuevos soles mensuales.

Al pedido 2.7:

La Municipalidad Distrital de Miraflores transferirá del concepto remunerativo transitoria por homologación al concepto remunerativo reunificada la suma de S/. 1000.00 nuevos soles.

Al pedido 2.13:

La Municipalidad de Miraflores otorgaría a partir del ejercicio fiscal 2015, por concepto de Compensación de Tiempo de Servicios el equivalente a 01 remuneración total mensual por cada año de servicios a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276, hasta un tope de 30 años de servicios y en los siguientes casos:

Personal de confianza

- a) Fallecimiento
- b) Renuncia

No aplica en los casos de Destitución por medida disciplinaria o pérdida de confianza

Personal empleados estables

- a) Fallecimiento
- b) Renuncia
- c) Cese definitivo (70 años de edad)

No aplica para el personal Destituido por medida disciplinaria

Al pedido 2.24:

Este punto no es atendible por la Municipalidad de Miraflores.

## II. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL

11. La Constitución del Estado establece la jurisdicción arbitral en el artículo 139 inciso 1, señala que es principio y derecho de la función jurisdiccional, “La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral (...)”.
12. Ahora bien, el arbitraje es la forma de resolución de conflictos por la cual las partes deciden someter su controversia a la decisión de un tercero, sea Árbitro o Tribunal Arbitral, a quien envisten de competencia para tal fin. Se trata, por tanto, de un medio de solución de conflictos al que pueden recurrir voluntariamente las partes concernidas, que implica trasladar la competencia resolutoria de las partes “hacia afuera” (heterocomposición).
13. El arbitraje, como institución, ha demostrado a lo largo de los años una enorme utilidad para la vida en sociedad; su fundamento trasciende la esfera de la auto-

nomía de la voluntad de las partes y ha alcanzado sustento constitucional como “jurisdicción de excepción”.

14. El origen constitucional de la vía arbitral ha quedado consagrado concluyente y gráficamente por el Tribunal Constitucional, cuando ha afirmado que:

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

La facultad de los árbitros para resolver un conflicto de intereses no se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes en conflicto, prevista en el artículo 2 inciso 24 literal a de la Constitución, sino que tiene su origen y, en consecuencia, su límite, en el artículo 139 de la propia Constitución.

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

Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota en las cláusulas contractuales ni con lo establecido por la Ley General de Arbitraje, sino que se convierte en sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales”<sup>1</sup>.

15. Sobre la naturaleza constitucional de la jurisdicción arbitral se ha pronunciado Oswaldo Hundskopf, quien apunta que *“Si bien las partes escogen a los árbitros o se someten a un Tribunal Arbitral, la facultad de los mismos está, más que en la autonomía de la voluntad de las partes, en el reconocimiento por la Constitución”*<sup>2</sup>.
16. En este marco, el supremo intérprete de la Constitución ha indicado, en la misma sentencia citada, en términos amplios y concluyentes, que:

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

Es por tal motivo que este Tribunal considera conveniente reiterar la plena vigencia del principio de la “kompetenz-kompetenz” previsto en el artículo 39° de

<sup>1</sup> Fundamento 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de febrero de 2006, dictada en el expediente No. 6167-2005-PHC/TC.

<sup>2</sup> HUDSKOPF, Oswaldo, *El control difuso en la jurisdicción arbitral*, en revista “Diálogo con la Jurisprudencia”, Lima, Gaceta Jurídica, abril 2006, No. 91, página 17.

la Ley General de Arbitraje – Ley N° 265723-, que faculta a los árbitros a decidir acerca de las materias de su competencia, y en el artículo 44 del referido cuerpo legal, que garantiza la competencia de los árbitros para conocer y resolver, en todo momento, las cuestiones controvertidas que se promueven durante el proceso arbitral, incluida las pretensiones vinculadas a la validez y eficacia del convenio. Este colegiado resalta la suma importancia práctica que reviste dicho principio, a efectos de evitar que una de las partes, que no desea someterse al pacto de arbitraje, mediante un cuestionamiento de las decisiones arbitrales y/o la competencia de los árbitros sobre determinada controversia, pretenda convocar la participación de jueces ordinarios, mediante la interposición de cualquier acción de naturaleza civil y/o penal, y desplazar la disputa al terreno judicial.

Lo expuesto no impide que posteriormente se cuestione la actuación arbitral por infracción de la de la tutela procesal efectiva, conforme las reglas del Código Procesal Constitucional.

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

17. Los argumentos vertidos en la sentencia antes referidos, mantienen pleno vigor, pues el Decreto Legislativo 1071, que regula actualmente el arbitraje, en su artículo 3 alude a la no intervención de la autoridad judicial y reitera que el Tribunal Arbitral tiene plena independencia y no está sometido a orden, disposición o autoridad que menoscabe sus atribuciones; más aún, que tiene plenas atribuciones para iniciar y continuar con el trámite de las actuaciones arbitrales, decidir acerca de su propia competencia y dictar el laudo.

### III. EL ARBITRAJE COMO MEDIO DE SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

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

<sup>3</sup> Hoy, artículos 40 y 41 del Decreto Legislativo 1071.

<sup>4</sup> Fundamentos 12, 13 y 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de febrero de 2006, dictada en el expediente No. 6167-2005-PHC/TC.

19. Tanto es así que la obligación de atender especialmente la conflictividad laboral ha alcanzado rango constitucional. En efecto, el artículo 28 de la Carta Magna establece que “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: [...] Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales”.
20. El Tribunal Constitucional ha interpretado acertadamente este artículo, señalando que “a tenor del inciso 2 del artículo 28 de la Constitución, la intervención del Estado debe observar dos aspectos muy concretos, a saber: *“Fomentar el convenio colectivo y promover formas de solución pacíficas de los conflictos laborales en caso de existencia de discrepancias entre los agentes negociadores de la convención colectiva (...). En cuanto al primer aspecto, el fomento se viabiliza a través de la expedición de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo para el caso de la actividad privada. En cuanto a lo segundo, la promoción se viabiliza según la norma anotada a través de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje”*<sup>5</sup>.
21. Entonces, queda claro que el Estado no sólo busca resolver los conflictos laborales sino que pretende que se resuelvan de la forma más armónica posible, evitando que las discrepancias se mantengan abiertas y se manifiesten de manera más aguda. Debe señalarse que la Constitución señala la obligación de promoción como labor del Estado, por lo que el Poder Legislativo no puede mantenerse al margen de ella, sino que más bien, es uno de los agentes principales través de los cuales debe materializarse este deber constitucional.
22. El arbitraje es, en efecto, una forma pacífica de solución de conflictos que el Estado debe promover, de esta forma la controversia generada entre trabajadores y empleadores se logra resolver mediante un procedimiento ordenado al que las mismas partes se someten.
23. El Tribunal Constitucional sostiene que la promoción por parte del Estado se justifica en razón de las dos consideraciones siguientes: - *Asegurar que el desacuerdo entre los agentes negociadores no se prolongue indefinidamente en el tiempo, de modo que se consolide la paz laboral y el normal desarrollo de la actividad económica.* - *Otorgar satisfacción mancomunada por la vía pacífica, a las pretensiones de las partes contendientes en el conflicto laboral [...].*
24. La solución a los conflictos laborales mediante el arbitraje está regulada también en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (artículos 61 y siguientes), que consagra y desarrolla detalladamente el arbitraje como una alternativa frente al ejercicio del derecho de huelga. De allí que esta regulación resulta idónea para dar cumplimiento de la obligación constitucional de promover todos aquellos medios que ayuden a la generación de paz social, en un ámbito en el que se procesan justamente los conflictos laborales: la negociación colectiva.
25. Por lo descrito, el arbitraje laboral se sustenta en su consagración constitucional genérica, prevista en el artículo 139 inciso 1 de la Constitución; pero también tiene un reconocimiento propio en el artículo 28 inciso 2 de esta, en el que sus fundamentos giran alrededor de una materia (la laboral) en la que la conflictividad es

<sup>5</sup> Fundamento 35 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de agosto de 2005, dictada en el expediente No. 008-2005-PI/TC sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Juan José Gorriti y otros contra diversos artículos de la Ley 28175.

permanente, por lo que la búsqueda de paz social se convierte en una necesidad perentoria.

#### IV. GARANTÍA DEL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD

26. Entendido el arbitraje como una jurisdicción excepcional, el Tribunal Constitucional ha señalado en forma concluyente que:

“toda jurisdicción [debe] poseer las garantías de todo órgano jurisdiccional (como las del Poder Judicial), [por lo que] 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”<sup>6</sup>.

27. Si esto es así, “de presentarse en un proceso arbitral una incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, *los árbitros deben preferir la primera*”.<sup>7</sup> Así lo establece el artículo VI del Código Procesal Constitucional, con lo que se preserva el principio de supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento jurídico. Se trata, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional de un:

“mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas.”<sup>8</sup>

28. En aplicación de tales principio y utilizando dicho mecanismo, este Tribunal debe plantearse si debe de inaplicar las normas inconstitucionales que impedirían la negociación colectiva de condiciones económicas, tal como lo han venido haciendo desde hace varias décadas atrás los trabajadores municipales. Se trata de un control incidental que debe aplicarse al diferendo concreto entre las partes intervinientes que les ha impedido arribar a un acuerdo directo en la presente negociación colectiva. Nos referimos a las actuales restricciones presupuestarias y a las restricciones a la negociación de condiciones económicas establecidas para los servidores públicos, que abordaremos más adelante.

29. El control difuso es un acto complejo en la medida que significa preferir la aplicación de la Constitución Política frente a una norma cuya validez, en principio resulta beneficiada de la presunción de legitimidad de las normas del Estado.<sup>9</sup> En la medida que el aludido principio llamado de presunción de constitucionalidad implica que las normas dictadas por el Estado son constitucionales, salvo prueba en contrario, es que el control difuso revista mucha complejidad que ha llevado a que el Tribunal Constitucional haya establecido que para la inaplicación de una norma en el seno de un proceso constitucional, concurren tres requisitos:

“Que en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 3° de la Ley N° 28237). Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia. Que la norma a inaplicarse resulte evidente-

  
<sup>6</sup> Expediente No. 142-2011-PA/TC, fundamento 24.

<sup>7</sup> Expediente No. 142-2011-PA/TC, fundamento 25.

<sup>8</sup> Exp. N° 2502-2005-PHC/TC, de 17 de mayo de 2005, f. j. 14.

<sup>9</sup> Exp. N° 1383-2001-AA/TC, de 15 de agosto de 2002, f. j. 16.

mente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretar-la de conformidad con la Constitución.”<sup>10</sup>

30. Como se verá más adelante, estos tres requisitos se cumplen en relación a las restricciones presupuestarias como en lo que respecta a las restricciones a la negociación colectiva de condiciones de trabajo para los servidores públicos. En ambos casos se tratan de normas que atañen directamente al diferendo o controversia entre las partes que les ha impedido solucionarlo directamente, así como que su vicio formal o material de inconstitucionalidad resulta indubitable a la luz de los convenios internacionales de trabajo de la OIT, que de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico tienen jerarquía constitucional, esto es, superior a las normas cuya constitucionalidad no reconocemos. Tales normas inconstitucionales son tan claras en prohibir la negociación colectiva de condiciones económicas que no ha quedado otra opción a este Tribunal Arbitral que inaplicarlas para preservar los principios y valores constitucionales a los que nos referiremos en los párrafos siguientes. El Tribunal ha hecho el máximo esfuerzo de interpretación de tales normas, pero ha resultado imposible aplicarlas por resultar incompatible con la Constitución.
31. Se cumple además lo dispuesto por el Código Procesal Constitucional que, según la doctrina, señala que la preferencia que deber realizar el juzgador o el árbitro sobre otra norma que la contravenga, sólo deberá ocurrir si concurren los siguientes dos requisitos: primero, que sea relevante para resolver la controversia; y segundo, siempre que no sea posible obtener de la norma de inferior jerarquía un interpretación conforme a la Constitución.<sup>11</sup>
32. Con respecto a la relevancia exigida, resulta evidente que no es posible resolver la presente controversia sin tener en consideración las restricciones presupuestales fijadas por las leyes anuales de presupuesto, ni tampoco la legislación sobre negociación colectiva de trabajadores del servicio público. Tales normas regulan la práctica totalidad de la materia encomendada a este Tribunal para resolver, por lo que la solución del mismo pasa por tales disposiciones legales contrarias a la Constitución Política.
33. De otra parte, conforme se verá a continuación, en los dos casos (restricción presupuestal y negociación colectiva de trabajadores municipales) no es posible obtener una interpretación compatible con la Constitución. Tampoco ha sido posible una interpretación de las mismas que permita dispar posibles incoherencias o confusiones de las normas en cuestión.
34. Muy importante destacar que inequívocamente el Tribunal Constitucional ha señalado que dentro de la expresión “jueces y tribunales”, abarca también a los árbitros en la jurisdicción arbitral, de manera que los árbitros deben resolver las cuestiones que se le presenten según las normas y principios constitucionales. Por esta razón el Tribunal Arbitral se ciñe estrictamente a la doctrina establecida por el supremo garante de la Constitución.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Exp. N° 2030-2005-PHC/TC, de 29 de abril de 2005, f. j. 15

<sup>11</sup> Castillo Córdova, Luis, *Comentarios al Código Procesal Constitucional*, Tomo I, Título Preliminar, Disposiciones Generales, segunda edición, Palestra Editores, Lima, 2006, pág. 83.

<sup>12</sup> Op. Cit. Pág. 90.

## V. LAS RESTRICCIONES PRESUPUESTALES Y SU INAPLICACIÓN

35. En vista de lo expuesto en los apartados que anteceden, el Tribunal Arbitral reitera que la Constitución es la Norma Suprema y, como tal, debe primar sobre cualquier otra disposición legal, como explícitamente consagra su artículo 51: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”*.
36. Por lo tanto, la existencia de una norma que contravenga su texto deberá ser interpretada conforme a la Constitución, y si ello no es posible no deberá aplicarse, activándose en consecuencia, la garantía del control difuso de la constitucionalidad, reconocida a la jurisdicción arbitral. Ello es una consecuencia natural de su carácter normativo, de su rango superior y del establecimiento de la obligación de garantizar el respeto de los derechos fundamentales (artículo 44 de la Constitución), como un deber fundamental del Estado.
37. Por otro lado, este Tribunal Arbitral no puede dejar de referir el artículo 6 de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, dadas su manifiesta inconstitucionalidad y singular gravedad.
38. Así las cosas, todas y cada una de las restricciones establecidas por la mencionada, resultan ser incompatibles con la Constitución, al establecer restricciones irrazonables, desproporcionadas y absolutas al ejercicio de la negociación colectiva para los trabajadores.

Asimismo, tales disposiciones son inconstitucionales en tanto que pretenden condicionar la actuación de los árbitros, lo que transgrede abiertamente la garantía de independencia jurisdiccional. De igual modo, las disposiciones contenidas en la ley mencionada con relación al arbitraje laboral, a los laudos y a los árbitros los fuerza a fallar abdicando de su deber de preferir la norma constitucional por sobre la norma legal que se le oponga, lo que no puede ser avalado por este Tribunal Arbitral.

## VI. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTENIDOS EN LA LEY N° 30114

39. Corresponde, en primer lugar, transcribir el artículo sexto de la Ley No. 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, a efectos de poner de relieve el sin número de vicios de inconstitucionalidad que contiene y que determinan la aplicación legítima de la garantía de control difuso de constitucionalidad.

Dicha norma establece:

### “Artículo 6. Ingresos del personal

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

Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma 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.”

40. Ahora bien, una restricción que suponga que únicamente se pueda negociar condiciones de trabajo y no condiciones económicas, solo podría alcanzar la capacidad propositiva de las entidades públicas o de las Empresas del Estado, pero en modo alguno podría ser aplicable a los árbitros o tribunales arbitrales, en atención a su calidad de jurisdicción especial con reconocimiento constitucional. Admitir una restricción legal de este tipo, sería equiparable a imponer a los jueces de la jurisdicción ordinaria o constitucional una limitación total a aplicar justicia, lo cual es a todas luces inadmisibles por ser una manifiesta transgresión a la Unidad de la Función Jurisdiccional y la división de Poderes del Estado.
41. Asimismo, establecer que la negociación colectiva (y el arbitraje laboral) únicamente pueden referirse a condiciones de trabajo supone una violación flagrante al deber de promoción de la negociación colectiva, de fomento de formas pacíficas de solución de los conflictos colectivos de trabajo (recogido en el artículo 28 inciso 2 de la Constitución) y al principio de negociación colectiva libre y voluntaria recogido en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
42. En la práctica, la prohibición de incrementos salariales vulnera el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de nuestra Constitución.

Además, la propia Constitución no establece limitación alguna al contenido de la negociación colectiva; por ejemplo, este artículo 42 fija excepciones respecto a los titulares de la negociación colectiva pero no al contenido de ésta.

Es preciso considerar que el derecho constitucional a la negociación colectiva debe interpretarse conforme a los Convenios 87 y 98 OIT, en aplicación de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, según los cuales, el derecho de negociación colectiva debe ejercerse de modo libre, voluntario y de buena fe. Por ello, una prohibición sobre cualquier parte del proceso de negociación, sea negociación directa o sea arbitraje, debe considerarse contraria a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

43. Por su parte la Corte Suprema en Ejecutoria Suprema de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente (expediente No. 2491-2011, del 10 de noviembre de 2011) se ha pronunciado de la siguiente forma:

“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”.

Podemos apreciar, entonces, una tendencia clara respecto a la protección del contenido esencial de la negociación colectiva.

44. Esta violación del Estado peruano ha sido recogida y cuestionada por el Comité de Libertad Sindical en el Caso 2690 presentado en el año 2010 ante dicho Comité (Informe N° 357) por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú, derivado de la negativa de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

(SUNAT) de someter a arbitraje la negociación colectiva entre el Sindicato de Unidad de Trabajadores de SUNAT y la referida Entidad Tributaria. De este modo, el Comité concluyó lo que a continuación se indica:

“946. En estas condiciones, al tiempo que observa que, según lo informado por la Organización querellante y que confirma el Gobierno y la SUNAT invocando razones presupuestarias, los representantes de la SUNAT solo se niegan a negociar condiciones de trabajo de carácter económico con incidencia presupuestarias pero no otras condiciones de empleo, el Comité subraya que la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera permanente es contrario al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio número 98 y pide al gobierno que promueva mecanismo idóneos para que las partes puedan concluir un convenio colectivo en un futuro próximo. El comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.”

45. Por tanto, una prescripción normativa en este sentido, es manifiestamente inconstitucional y por tanto, no debe ser aplicada en virtud del deber-derecho derivado de la garantía del control difuso de constitucionalidad. Cabe puntualizar que en este caso, el control difuso cumple con la regla contenida en el Fundamento 26 de la Sentencia expedida por el Pleno del Tribunal Constitucional en el expediente No. 142-2011-PA/TC, que prescribe:

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

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

46. De lo reseñado podemos inferir que no es posible obtener de la quincuagésima octava disposición complementaria final de la Ley 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, una interpretación compatible con la Constitución en cuanto al contenido esencial del derecho a la negociación colectiva.
47. Asimismo, encontramos incoherente el establecimiento de la restricción antes aludida, reconociéndole “carácter permanente”, debido a que la quincuagésima octava disposición complementaria final aludida es una norma inserta en una ley de presupuesto para un ejercicio económico determinado; en este caso, para el año 2013, se autoproclama de carácter “permanente” y con ello, la imposibilidad de negociar o laudar sobre condiciones económicas definitivamente.
48. Al respecto, este Tribunal Arbitral, siguiendo el criterio establecido por los órganos de control de la OIT, reconoce que existen circunstancias en las cuales es razonable y necesario si fuera el caso, establecer limitaciones a la capacidad de proponer dentro del marco de la negociación colectiva. Se puede admitir, por ejemplo y de manera excepcional, en casos de crisis financiera o la urgencia de introducir medidas de estabilización fiscal de un país. Ahora bien, este tipo de limitaciones

no deben ser colocadas de manera subjetiva, sino que deberán ser necesariamente objetivas y no arbitrarias, irrazonables ni desproporcionadas, agregando que son excepcionales y nunca permanentes.

49. En referencia en el párrafo anterior la OIT a través del Comité de Libertad Sindical, en el Caso 2690 (Informe N° 357), reitera lo señalado en el informe 287 expedido en el Caso 1617, conforme a lo siguiente:

“El Comité recuerda que al examinar alegatos sobre trabas y dificultades para negociar colectivamente en el sector público expresó que es consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el periodo de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la Ley de Presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades (véase 287° Informe caso núm. 1617 (Ecuador), párrafos 63 y 64). El Comité señala, por otra parte, que en numerosas ocasiones ha indicado que “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 periodo razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores” (Véase Recopilación, op. cit. Párrafo 1024).

50. A esto se agrega el Estudio General del 2012 realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa, y se argumenta que:

“En lo relativo a los salarios de la administración pública, la Comisión considera que los funcionarios que no estén empleados en la administración del Estado deberían poder negociar colectivamente sus condiciones salariales y que una mera consulta con los sindicatos interesados no basta para satisfacer las prescripciones del convenio al respecto”.<sup>13</sup>

51. Por lo expuesto, los árbitros de este Tribunal, somos de la posición de rechazar una restricción con carácter permanente, más al haber estado en un contexto de crecimiento económico sostenido durante los últimos años, infiriendo que no podríamos encontrarnos ante una necesidad de estabilización derivada de una crisis económica como se pretende dar a entender. Por ello, el referido dispositivo legal contraviene, abierta y frontalmente, el derecho negociación colectiva y al deber promocional y de fomento de solución pacífica de los conflictos laborales, por ende, esta no debería ser aplicada vía control difuso de constitucionalidad.
52. En suma, este Tribunal Arbitral, ejerciendo su atribución de control difuso de constitucionalidad de las leyes, considera no aplicable al presente caso las previsiones y restricciones legales, particularmente las contenidas en la Ley 30114, en cuanto atañe a las prohibiciones que pretende imponer al Tribunal Arbitral y en cuanto a las limitaciones que igualmente impone a la negociación colectiva, por contravenir normas y principios constitucionales.

## VII. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N° 30057

<sup>13</sup> CEACR, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2006. Informe III (Parte 1B) OIT: Ginebra, 2012, párr. 219.

53. Por otra parte, la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el 4 de julio de 2013, artículos 31° inciso 2), 42°, 43° inciso e), y 44° inciso b), lesionan también el derecho constitucional de la negociación colectiva, normas que resultan aplicables a los trabajadores municipales materia de la presente negociación colectiva según lo establecido por la Undécima Disposición Complementaria Final de la misma.

54. En efecto, los indicados artículos establecen lo siguiente:

“Artículo 31. Compensación económica

...

31.2 La compensación económica se paga mensualmente e incluye la Valorización Principal y la Ajustada, y la Priorizada, de corresponder. El pago mensual corresponde a un catorceavo (1/14) de la compensación económica. Las vacaciones y los aguinaldos son equivalentes al pago mensual. Esta disposición no admite excepciones ni interpretaciones, ni es materia de negociación.

“Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.”

“Artículo 43. Inicio de la negociación colectiva

La negociación colectiva se inicia con la presentación de un pliego de reclamos que debe contener un proyecto de convención colectiva, con lo siguiente:

...

e) Las peticiones que se formulan respecto a condiciones de trabajo o de empleo que se planteen deben tener forma de cláusula e integrarse armónicamente dentro de un solo proyecto de convención. Se consideran condiciones de trabajo o condiciones de empleo los permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones.”

“Artículo 44. De la negociación colectiva

La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente:

...

b) La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho.

...

Son nulos los acuerdos adoptados en violación de lo dispuesto en el presente artículo.”

55. A través de los artículos antes indicados se restringe la negociación colectiva sólo a condiciones de trabajo, vaciándola así de contenido al prohibirse la negociación de compensaciones económicas, con lo que se elimina el contenido económico o salarial que es parte integrante de cualquier negociación colectiva para que sea llamada como tal. Esta indebida restricción se hace en directa violación del artículo 28° de la Constitución Política que reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, el mismo que está ubicado dentro del Título I, “De la persona y de la sociedad”.

El artículo 28° constitucional señala:

“Artículo 28.-

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

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.”

56. En el mencionado artículo se establece, que el Estado peruano reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga para todo ser humano que trabaja en relación de dependencia, independientemente del régimen laboral público o privado al que pertenezca.
57. Como señala el principio general del derecho “*Ubilex non distinguet, nec nos distinguere debemus*”: “Donde el texto de una norma no distingue no se debe distinguir”. En el referido artículo constitucional no se distingue que el derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga solo sean de aplicación para el sector privado, sino que se reconoce como derechos fundamentales para todos los seres humanos que trabajan; por lo tanto, el derecho de la negociación colectiva es garantizado por nuestra norma fundamental, tanto para los trabajadores del sector privado, como del sector público. Para el caso de los trabajadores municipales debe tenerse en cuenta además que éstos han gozado de una sostenida tradición de negociación colectiva, con altísima incidencia del acuerdo directo, que incluso ha estado regulada por normas especiales, como el Decreto Supremo N° 003-82-PCM, el Decreto Supremo N° 026-82-JUS, el Decreto Supremo 063-90-PCM, y el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, entre otros.
58. Ese mismo principio que impide hacer distinciones donde la norma no las hace, lo ha expresado el Tribunal Constitucional: “La Constitución es una norma jurídica vinculante y los derechos que reconoce pueden ser directamente aplicados. Al respecto, este Tribunal ha declarado que la Constitución “(...) no es solo “una” norma, sino, en realidad, un “ordenamiento”, que está integrado por el Preámbulo, sus disposiciones con numeración romana y arábica, así como la Declaración sobre la Antártica que ella contiene. Toda ella comprende e integra el documento escrito denominado ‘Constitución Política del Perú’ y, desde luego, *toda ella posee fuerza normativa*” (...).”<sup>14</sup>
59. Además, nuestro sistema jurídico concede un valor constitucional a determinados derechos y libertades. En efecto, por mandato de la Disposición Final Cuarta de la Constitución, los derechos y libertades protegidos con jerarquía constitucional, deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Perú. Esto implica la obligación de interpretar el contenido del numeral 2 del aludido artículo 28° conforme a los tratados internacionales ratificados por Perú que regulan la materia, esto es, los Convenios Internacionales de Trabajo núms. 87, 98 y 151.

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional, caso setenta y cuatro Congresistas de la República contra los artículos 1°, 2°, 3°, y primera y segunda disposición final y transitoria de la Ley N° 26285, Exp. N° 005-2003-AI/TC, fundamento 21.

60. La Disposición Final Cuarta señala:

“Cuarta.-

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

61. A su vez, el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado en 1949, y ratificado por Perú el 2 de marzo de 1960, se refiere a la obligación de las autoridades públicas de los países que lo han ratificado, no sólo de respetar o garantizar el derecho de negociación colectiva, sino que impone la obligación de estimular y fomentar la misma. En efecto, la citada norma señala:

“Artículo 4.-

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”

62. Por otra parte, el artículo 7º del Convenio 151 de la OIT, Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, adoptado en 1978, y ratificado por Perú el 27 de octubre de 1980, incluye disposiciones en la misma dirección de estímulo y fomento de la negociación colectiva. Así precisa lo siguiente:

“Artículo 7.-

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.”

63. Este Convenio se aplica, según dispone su artículo 1.1., a “todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales en vigor.” Estas disposiciones de la OIT, que consolidan el diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores empleados en la administración pública, son congruentes con sus instrumentos fundacionales, como la Declaración de Filadelfia de 1944, incorporada como parte integrante de la Constitución de la OIT, que establece que una de las principales misiones de la OIT es la de promover la negociación colectiva en el mundo entero, resaltando “la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr (...) el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.”<sup>15</sup>

64. De otra parte, la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical ha sido reconocida expresamente por los órganos de aplicación y control de la OIT; en tal sentido, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que:

<sup>15</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir*, Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, Conferencia Internacional del Trabajo 102ª reunión, 2013, Ginebra, pág. 83

“(…) 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. (...)”

65. El Estado debe abstenerse de realizar cualquier actividad, normativa o administrativa, que signifique un impedimento para que las organizaciones de empleadores y trabajadores puedan negociar libremente, celebrar un convenio colectivo que es su resultado y que este convenio colectivo sea ejecutado conforme la libre voluntad de ambas partes. En otras palabras, constituye una verdadera obligación por parte del estado de respetar la facultad normativa de los sujetos sociales; de manera tal que ésta sea efectivamente autónoma y libre de imposiciones de terceros y en especial del propio Estado.
66. De otro lado, este deber a cargo del Estado, demanda una actitud proactiva de éste para garantizar el desarrollo y efectividad de esta facultad auto normativa despejando cualquier obstáculo que impida o límite el ejercicio de este derecho.
67. Posteriormente, en junio de 1998, la OIT dio un paso más en ese sentido y adoptó por acuerdo tripartito de todos sus constituyentes, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.<sup>16</sup> Estos principios incluyen el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y deben ser respetados con independencia de la ratificación o no ratificación de los convenios relevantes. En efecto, la citada Declaración de Principios y Derechos fundamentales señaló textualmente:

“1. Recuerda:

a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;

b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y

d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.”

68. De esta forma, los constituyentes de la OIT partieron de la consideración que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente, y de que el crecimiento económico si bien es esencial, no es suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza.

<sup>16</sup> Adoptada el 19 de junio de 1998 en la Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra.

69. Los derechos recogidos en estos instrumentos son, por tanto, considerados como la base para lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible, ya que representan el sustento de la dignidad de la persona y de su igualdad en la sociedad.
70. Hay que tener presente que son principios aplicables sin necesidad de ratificación o adhesión. En efecto, aunque no hayan ratificado los Convenios calificados como fundamentales, todos los miembros de la OIT tienen la obligación ante sí mismos y ante los compromisos adquiridos en tanto Estados Miembros de poner en práctica los principios generales que originan estos derechos, en la medida que éstos son la expresión de unos valores que fueron aceptados al adherirse libremente a la Constitución. Este es el mandato específico que fue especialmente confirmado en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 de la OIT.
71. A diferencia de los Convenios, que una vez ratificados originan obligaciones jurídicas específicas, la Declaración, por expresar normas del ius cogens internacional, no está sujeta a ratificación en la medida que reafirma principios generales de aceptación universal. En ese contexto de justicia adquiere singular relevancia el concepto de derechos humanos o fundamentales como expresión "jurídica" de los valores esenciales de la comunidad.
72. Los derechos y libertades fundamentales son considerados como un instrumento "justo" en la limitación del poder político y en ese sentido buscan determinar la existencia de principios superiores al poder del Estado e inherentes a la persona (tanto en su vertiente individual y colectiva), reconociendo la superioridad del ser humano y de la sociedad civil que la integra, y a cuyo servicio nacen los instrumentos del poder político. En definitiva, se tratan de reglas del "ius cogens" internacional pues son principios que salvaguardan valores de importancia vital para la humanidad y que corresponden a principios morales fundamentales.
73. Por estas mismas razones la Constitución de Perú incluyó el derecho de negociación colectiva como parte integrante del artículo 28°, sin distinción ni restricción de ninguna naturaleza, y además, de manera conjunta con la libertad sindical y el derecho de huelga.
74. Así lo ha reconocido la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano en relación con los derechos colectivos que de los que gozan los empleados públicos, además de su relación con los tratados internacionales en materia de derechos humanos que deberán aplicarse para su interpretación:

"(...) que, de acuerdo a lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, los derechos laborales de los trabajadores, como los de sindicación, negociación colectiva y huelga previstos en el artículo 28° de dicho texto, deberán interpretarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales o Culturales o "Protocolo de San Salvador"; el Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; el artículo 6° del Convenio N° 98 de la OIT, relativo a los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva; y el Convenio N° 151 de la OIT, relativo a la protección del derecho de sindicación y los proce-

dimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, entre otros tratados de derechos humanos.”<sup>17</sup>

75. De otra parte, el Tribunal Constitucional ha interpretado 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 4º 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.”<sup>18</sup>

76. A su vez, en cuanto a la definición internacional de negociación colectiva, deberá tenerse presente que de acuerdo con el artículo 2º del Convenio 154, se define negociación colectiva señalando:

“Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”

77. Se centra así el contenido de la negociación colectiva en las condiciones de trabajo y empleo y en la regulación de las relaciones entre los empleadores (en este caso el gobierno) y los trabajadores, y sus organizaciones. La fórmula “condiciones de trabajo y empleo”, según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, órgano de control que examina periódicamente de oficio la conformidad de las legislaciones y prácticas nacionales con los convenios ratificados, incluye sin duda alguna el tema salarial, conforme lo expresa así en su Estudio General sobre el Convenio 151:

“La Comisión subraya que, de conformidad con el Convenio núm. 154, que abarca el conjunto de condiciones de trabajo, los funcionarios de la administración pública deben poder negociar colectivamente las remuneraciones. La mera consulta a los sindicatos interesados –que sería admisible únicamente en el marco del Convenio núm. 151, ya que permite a los Estados Miembros elegir entre la negociación colectiva y otros medios de determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos- no basta –pasado un cierto tiempo después de

  
<sup>17</sup> Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional. 008-2005-PI/TC. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional. Juan José Gorriti *et alrli*. Congreso de la República (demandado). Resolución del 12 de agosto de 2005.

<sup>18</sup> Expediente N° 0261-2003-AA/TC (Negociación colectiva por rama de actividad, CAPECO, Fundamento jurídico 3.

la ratificación- para dar cumplimiento a las exigencias que establece el Convenio núm. 154 sobre el particular.”<sup>19</sup>

78. Por todo lo expuesto, los artículos 42°, 43° y 44° de la Ley de Servicio Civil tienen por objeto restringir de manera absoluta el incremento de beneficios económicos, cualquiera sea la modalidad, derivados de la negociación colectiva y de procesos arbitrales (voluntarios, potestativos u obligatorios) que se deriven de aquella.
79. Los artículos referidos se han decantado sólo por el permitir una negociación de “compensaciones no económicas” (art. 42°) que “faciliten la actividad del servidor civil para el cumplimiento de sus funciones” (art. 43°, e), así como disponiendo que “La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho” (art. 44°, b). Estas tres disposiciones evidencian la inconstitucionalidad de sus prescripciones al estar claramente en contra de lo dispuesto por la Constitución Política en su art. 28°, numeral 2, cuyo contenido es mucho más amplio a tenor de lo dispuesto por las normas internacionales sobre la materia.
80. Adicionalmente, en la misma línea de lo expresado precedentemente, el artículo 31, inciso 2, prescribe que la Compensación Económica, que es el conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad de acuerdo al puesto que ocupa (artículo 28° de la Ley 30057), no puede ser materia de negociación. Ello concuerda con las inconstitucionales restricciones impuestas por los artículos 42°, 43° e), y 44° b), antes citados, razón por la cual este Tribunal Arbitral deberá inaplicarlos en ejercicio de su derecho-deber de control difuso de la Constitución Política.
81. Finalmente debemos señalar que los mismos fundamentos de inconstitucionalidad antes indicados se extienden a los artículos 66°, 68°, 76° y 78° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” del 13 de junio de 2014, razón por la cual este Tribunal Arbitral resuelve inaplicándolos igualmente al resultar también contrarios al contenido constitucional de derecho de negociación colectiva. El fundamento de esta decisión se encuentra en el principio de inconstitucionalidad de normas conexas contenido en el art. 78° del Código Procesal Constitucional que dispone que:

“Artículo 78°.- Inconstitucionalidad de normas conexas

La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia.”

## VII. LO RESUELTO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXP. N° 00018-2013-PI/TC

82. A todo lo dicho debemos agregar que en el expediente de la referencia que se refiere a un proceso de inconstitucionalidad en el que actuaron como demandantes 34 Congresistas de la República y que culminó el 21 de mayo de 2014 con una razón de relatoría que certifica que la causa fue resuelta con dos votos diferentes, uno de los magistrados Urviola Hani, Eto Cruz y Álvarez Miranda, y otro, por los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Calle Hayen, habiéndose alcanzado la mayoría de votos necesaria para declarar fundada en parte la demanda y, en

<sup>19</sup> OIT, OIT, *La negociación colectiva en la administración pública. Un camino a seguir*, Op. Cit., pág. 129, numeral 324.

consecuencia, inconstitucional, sólo la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057. Sólo sobre este punto hubo acuerdo en los dos votos, lográndose los 5 votos conformes que requiere el artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional “(...) para resolver la **inadmisibilidad** de la demandada de inconstitucionalidad o para dictar sentencia que aclare la **inconstitucionalidad** de una norma con rango de ley, casos en los que se exigen cinco votos conformes.”

83. Sólo ha habido acuerdo de ambos votos en la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, por lo que sólo sobre ese extremo se logró la mayoría necesaria para expulsar del ordenamiento jurídico tal expresión. No obstante, los dos votos separados que encabezan Urviola Hani y Mesía, coinciden en sus fundamentos que son inconstitucionales los artículos 31.1 (prohibición de negociación colectiva de compensación económica mensual), 40° (no se puede alterar la valoración de puestos por negociación colectiva y servidores de confianza están excluidos de los derechos colectivos), 42° (sólo se puede solicitar mejora de condiciones no económicas) y 44.b (nulidad de propuestas o contrapropuestas de compensaciones económicas).
84. Pero sólo el voto de los magistrados encabezados por Mesía incluyen esos fundamentos en la parte resolutive (numeral 1 a, b, c, d, y e), pero el voto de los magistrados encabezados por Urviola no hace lo mismo. Si lo hubiera hecho esos artículos ya habrían sido declarados inconstitucionales y hubieran sido expulsados del ordenamiento jurídico nacional. El voto de Urviola y otros, respecto de estos artículos, declara infundada la demanda siempre y cuando el Congreso dentro de un plazo de 90 días habilite un mecanismo de negociación en materia remunerativa. No obstante, al no haber alcanzado el mínimo de cinco votos no hace sentencia y no es vinculante.
85. De acuerdo con la doctrina procesal constitucional las sentencias estimatorias calificadas que establecen la inconstitucionalidad de una norma son cosa juzgada de eficacia inmediata y directa y tiene consecuencias generales que no se limitan al órgano demandado ni a sus accionantes, sino que opera erga omnes y tiene eficacia en todo el sistema. La cosa juzgada implica que acota las facultades del órgano legislativo, que tiene la obligación de no expedir nuevamente el texto declarado inconstitucional. Esto es así por mandato del art. 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y por el art. 104° del Código Procesal Constitucional que establece como causal de improcedencia liminar de la demanda “Cuando el Tribunal hubiere **desestimado** una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo.” Así mismo, *contrario sensu*, cuando el segundo párrafo del art. VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, dispone que “Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma **cuya constitucionalidad haya sido confirmada** en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular.” Es claro que en el proceso de inconstitucionalidad del Exp. 00018-2013-PI/TC, la constitucionalidad de las normas impugnadas sobre negociación colectiva no han sido confirmadas en su constitucionalidad ya que no hay un solo pronunciamiento en ese sentido, y más bien, han sido consideradas inconstitucionales en los fundamentos de los respectivos votos, pero que al emitirse separados en dos grupos de magistrados, nos se logra la mayoría de cinco votos conformes exigidos.
- 

86. Se ha producido lo que la más moderna doctrina procesalista constitucional denomina “resoluciones estimatorias no calificadas”<sup>20</sup>; esto es, que la resolución es favorable en orden de establecer la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pero que por no contar con la votación que exige la ley, estas resoluciones estimatorias que carecen de tal votación calificada no la invalidarán, así que la acción deberá desestimarse y declararse infundada la demanda de inconstitucionalidad en aplicación del artículo 5° de la LOTC.
87. No obstante, como señalan Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil:

“La “desestimación” que sigue a estas resoluciones no es propiamente tal, entendida como una declaración jurisdiccional de que los conceptos de invalidez son infundados y que confirme la validez de la norma; en realidad se trata de una *improcedencia* de la acción al existir un impedimento procesal insubsanable, en cuanto al específico acto legal de que se trate –o sea, la disposición precisamente impugnada y los relacionados íntimamente con él, y no de otros que admitan un estudio independiente-, que da lugar al sobreseimiento de la acción procesal ejercida.”<sup>21</sup>

(...)

“Como lo ha definido la jurisprudencia de amparo, el sobreseimiento a que da lugar una causal de improcedencia –entre otras hipótesis- tiene el efecto de que no se estudie el fondo del asunto (conceptos de invalidez o argumentos contra el acto impugnado) ni haya pronunciamiento jurisdiccional que decida si este es conforme a la Constitución o no, por lo que las cosas se mantienen como estaban antes de la presentación de la demanda. Por lo tanto, al no dar solución a la Litis la resolución (auto) de sobreseimiento generalmente no tiene carácter de cosa juzgada sobre la validez del acto, a menos que se hubiera establecido su *inacatabilidad* porque se atendieron “razones o circunstancias que ha (cen) inejercitable la acción (...) de modo absoluto, (...) pues esta situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio (constitucional).”<sup>22</sup>

Y a continuación añade:

“Esta *desestimación* o *declaración de improcedencia* tiene la consecuencia de que no exista un pronunciamiento de la Corte como tal sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada, o sea, con efectos de *decir el derecho constitucional* sobre el problema planteado, porque simplemente no está decidiendo la cuestión sometida a su análisis.” (...) De no cumplir con él (quórum) y por venerable que sea, la opinión de sus integrantes *no será una decisión jurídica de un órgano del poder estatal ni representará un acto de la voluntad de este.*”<sup>23</sup>

88. Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil sostienen que como quiera que no ha habido una decisión jurisdiccional sobre la inconstitucionalidad de la norma a que se refiera, esta sigue siendo tan válida como habría sido de no presentarse la demanda de acción de inconstitucionalidad, porque “nunca ha pasado el tamiz de una resolución judicial de fondo.”

“Como en tales circunstancias no hubo un pronunciamiento del máximo tribunal que confirme su validez, no existe una decisión jurisdiccional que afirme la legi-

<sup>20</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, “Cosa juzgada y precedente en la acción de inconstitucionalidad mexicana”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesor de Derecho Procesal Constitucional en la misma Universidad y Miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, respectivamente; en: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XV, Montevideo, 2009, pág. 246.

<sup>21</sup> *Ibíd.* El resaltado es de los autores.

<sup>22</sup> *Op. Cit.* págs. 247 y 248. El resaltado es de los autores.

<sup>23</sup> *Op. Cit.* pág. 249. El resaltado es de los autores.

timidad de su pertenencia al sistema jurídico. Caso distinto la constituye una resolución desestimatoria en que sí existe decisión jurisdiccional propiamente dicha en los términos ya precisados, en la que el órgano estatal competente para ello, actuando en las circunstancias jurídicas que le permiten ejercer plenamente sus atribuciones, sostiene su validez y determina mantenerla en el ordenamiento (...)”<sup>24</sup>

89. Este es el caso precisamente al que se refiere el art. 6° del Código Procesal Constitucional cuando señala que “En los procesos constitucionales sólo adquiere la autoridad de cosa juzgada la **decisión final** que se pronuncie **sobre el fondo.**” El único pronunciamiento sobre el fondo en la resolución del 21 de mayo de 2014 es la declaración de inconstitucionalidad de la expresión “o judicial” del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, sin que exista un pronunciamiento calificado, con la mayoría requerida de cinco votos, *con efectos de decir el derecho constitucional sobre el problema planteado.* Al decir de los autores citados, esta desestimación o sobreseimiento sí produce, como cualquier otro tipo de resoluciones en la acción de inconstitucionalidad, tiene el efecto de ser *irrevocable* y las partes legitimadas ya no podrán iniciar este procedimiento contra la misma norma. Esto es, los congresistas accionantes ya no podrán plantear la misma demanda nuevamente pues sería contrario a la seguridad jurídica, ya que en tal caso pudiera una y otra vez someterse la misma cuestión. Sin embargo, sí puede ser planteada por personas ajenas al caso, como se señala en el texto citado:

“No obstante, lo anterior no impediría la reclamación de la norma por otra vía procesal (controversia constitucional o juicio de amparo) que inicien partes ajenas a la acción de inconstitucionalidad resuelta, sobre todo cuando se funde en un primer acto de aplicación, dado que la ejecutoria dictada no tendría efecto de cosa juzgada para ellas.”<sup>25</sup>

90. Justamente por esto el Tribunal Constitucional, con fecha 3 de setiembre de 2014, ha admitido a trámite la demanda de acción de inconstitucionalidad contra los mismos artículos de la Ley N° 30057, interpuesta por 11.859 ciudadanos, en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC, y promovida por la Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP, la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales – CITE, la Unión Nacional de Sindicatos del Sector Estatal y la Confederación Nacional de Trabajadores Estatales del Perú, por entender que, según el artículo 6° del Código Procesal Constitucional que “*sólo adquiere autoridad de cosa juzgada la decisión final que se pronuncie sobre el fondo*”, razón por la cual no declaró la improcedencia liminar de la demanda establecida en el artículo 104° del Código Procesal Constitucional en aplicación del inciso 2: “*Cuando el Tribunal hubiere desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuando al fondo*”. (El subrayado es nuestro).
91. Iguales pronunciamientos de admisibilidad ha emitido el Tribunal Constitucional respecto de otras tres demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 30057 se han emitido en la misma fecha 3 de setiembre en otros tres expedientes (Exp. 0017-2004-PI/TC, Exp. 0017-2014-PI/TC y el Exp. 0008-2014-PI/TC).

## VIII. PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL

<sup>24</sup> Op. Cit. pág. 250.

<sup>25</sup> Ibídem, pág. 251.

92. Teniendo en cuenta los fundamentos expresados y en mérito al control difuso precisado en los considerandos precedentes, y con vista de las propuestas finales de cada una de las partes, de la documentación alcanzada sobre los estados financieros formulados, los escritos presentados por las partes y atendidos, los informes orales de las mismas este Tribunal Arbitral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y 57 y 61-A de su Reglamento, debe recoger en su integridad la propuesta final de una de las partes, sin poder establecer una solución distinta ni combinar los planteamientos de una y otra; estando facultado, no obstante, debido a la naturaleza de fallo de equidad atribuida al laudo, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta elegida.
93. Habiendo compulsado las propuestas finales de las partes y realizado el análisis y valorización pertinentes, ha escogido la propuesta final de la Municipalidad Distrital Miraflores y ha decidido atenuarla en busca de la equidad.
94. Este Tribunal Arbitral no puede dejar de reconocer el importante y valioso esfuerzo de los representantes del MUNICIPIO y del SINDICATO para llevar adelante este proceso en las mejores condiciones posibles con propuestas finales casi similares, salvo en algunos aspectos.
95. No obstante, el Tribunal no alcanzó unanimidad, sin embargo con el voto del árbitro Adolfo Ciudad Reynaud y el árbitro Gregorio Martín Oré Guerrero que hacen mayoría con el voto dirimente del Presidente del Tribunal, estiman que la propuesta final de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES contiene beneficios o derechos razonables para los trabajadores y viables conforme al costo de la demanda económica de la propuesta y conforme a los estados económicos y financieros que fueran expuestos y en la audiencia de informes orales.
96. En este contexto, el Tribunal Arbitral ha tenido presente el principio de la razonabilidad del Derecho del Trabajo –cuya aplicación debe orientar a los actores sociales y demás operadores de la disciplina–. A mayor abundamiento y en el ámbito de los conflictos del trabajo y sus medios de solución, debe relievase que en la decisión o definición de tales conflictos “pueden ser observados todos los principios típicos del derecho procesal del trabajo, diversos y, en algunos casos, antagónicos a los que rigen en el derecho procesal común”<sup>26</sup>, al tiempo que deben ser resueltos “en función de criterios económicos, prácticos, políticos y de equidad”<sup>27</sup>.
97. Por lo que los términos y los fundamentos de la decisión arbitral adoptada, con las atenuaciones concretas y las precisiones conceptuales que se ha estimado incorporar y las razones que se han tenido en cuenta al analizar cada extremo de la propuesta final presentada por la Municipalidad, tal como lo exige el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se expondrán en los siguientes numerales:
98. Primero, se ha podido verificar del contenido de la información económica y financiera que, si bien es cierto que LA MUNICIPALIDAD es una organización con ingresos interesantes y suficientes para solventar las pretensiones económicas

<sup>26</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Estudo preliminar*. En: DE BUEN, Néstor (coordinador), *A solução dos conflitos trabalhistas. Perspectiva Ibero-americana*, São Paulo, LTR, 1986, p. 13. Vid. también: PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Curso de Derecho Laboral. Conflictos Colectivos (Tomo IV, Volumen 2)*, Montevideo, Editorial Idea, 2001, p. 17.

<sup>27</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *A solução...*, cit., p. 25. Vid. también: PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Curso...*, cit., p. 36.

de sus trabajadores, tal como ha quedado acreditado con la propia información económica financiera alcanzada también es cierto que este Tribunal debe buscar el equilibrio entre dichas pretensiones y las reales posibilidades de la referida entidad.

99. Segundo, el nivel de ingresos propios de LA MUNICIPALIDAD, a entender de este Tribunal, resulta lo suficientemente adecuado, a efectos de considerar que sí se pueden cubrir los beneficios que se encuentran regulados en el presente laudo.
100. De acuerdo con lo antes mencionado, el Tribunal considera necesario reconocer hacer referencia a los beneficios contenidos en la propuesta final de la Municipalidad, otorgándose los mismos en las condiciones siguientes:

**PEDIDO 2.1.**

La Municipalidad Distrital de Miraflores en el pedido 2.1. Referido al incremento económico sostiene que aún se encuentran vigentes los índices y los montos remunerativos básicos aprobados por el D.S. N° 028-89-PCM, pero sin embargo sostiene que “la Municipalidad ejecutara lo que resuelva el Tribunal.”

Por lo que teniendo en cuenta la propuesta de la Municipalidad este Tribunal dispone otorgar a los trabajadores empleados bajo el ámbito de la presente negociación colectiva, un aumento de Cincuenta Nuevos Soles (S/. 50.00) mensuales a la remuneración básica.

**PEDIDO 2.2.**

Habida cuenta que la Municipalidad ha ofrecido otorgar una Bonificación por Racionamiento de S/. 300.00 nuevos soles mensuales a condición que los trabajadores dejen sin efecto el concepto de movilidad. Asimismo el Tribunal ha verificado que en la propuesta final del SITRAEMUN no figura el incremento de movilidad. Por lo que el Tribunal atenuando la propuesta dispone que por este concepto se debe otorgar a los trabajadores la cantidad de S/. 400.00 nuevos soles mensuales.

**PEDIDO 2.4.**

Habiendo ambas partes coincidido en sus respectivas propuestas finales en el monto de Quinientos Nuevos Soles (S/. 500.00) mensuales por concepto de Costo de Vida, este Tribunal acoge tal acuerdo y dispone su otorgamiento en las condiciones antes indicadas.

**PEDIDO 2.7.**

Habiendo optado por la propuesta de la Municipalidad este Tribunal dispone que esta transfiera del concepto remunerativo transitorio por homologación al concepto remuneración reunificada la suma de Mil Nuevos Soles (S/. 1,000.00), a los trabajadores comprendidos bajo el ámbito de la presente negociación colectiva.

### **PUNTO 2.13.**

Habiendo optado por la propuesta de la Municipalidad, este Tribunal Arbitral dispone que la Municipalidad de Miraflores otorgará a partir del ejercicio fiscal 2015 por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a una (1) remuneración mensual por cada año de servicios a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276, hasta un tope de 30 años de servicios y en los siguientes casos:

Personal de confianza:

- a) Fallecimiento;
- b) Renuncia.

Personal de empleados estables:

- a) Fallecimiento;
- b) Renuncia;
- c) Cese definitivo (70 años de edad).

No obstante, este Tribunal atenúa la propuesta final de la Municipalidad relativa a la exclusión de este beneficio al personal destituido por medida disciplinaria, o pérdida de confianza en el caso del personal de confianza, debiendo en estos casos corresponderle el derecho que aquí se otorga, en aplicación analógica de lo dispuesto en el régimen común.

### **CLÁUSULA DELIMITADORAS**

#### **Ámbito Subjetivo**

El presente laudo será aplicable a todos los trabajadores empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores que se encuentren bajo el ámbito de la presente negociación colectiva.

#### **Vigencia**

La vigencia del presente laudo es de un año, comprendido entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de diciembre del 2015. No obstante, los beneficios concedidos son de naturaleza permanente y son independientes de los acuerdos a los que las partes han arribado en negociación directa durante el proceso negocial.

Por las consideraciones y fundamentos expuestos,

#### **SE RESUELVE:**

##### **PRIMERO:**

Por mayoría, con el voto dirimente del Presidente del Tribunal, acoger y atenuar la propuesta presentada por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES de la siguiente manera:

1. Otorgar a los trabajadores empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores un aumento de Cincuenta Nuevos Soles (S/. 50.00) mensuales a la remuneración básica;

2. Otorgar a los trabajadores empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores una Bonificación por Racionamiento de Cuatrocientos Nuevos Soles (S/. 400.00) mensuales;
3. Otorgar a los trabajadores empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores por concepto de Costo de Vida la cantidad de Quinientos Nuevos Soles (S/. 500.00) mensuales en las condiciones indicadas en la parte considerativa.
4. La Municipalidad Distrital de Miraflores transferirá del concepto remunerativo transitorio por homologación al concepto de remuneración reunificada la suma de Mil Nuevos Soles (S/. 1,000.00), que vienen percibiendo los trabajadores empleados.
5. La Municipalidad de Miraflores otorgará a partir del ejercicio fiscal 2015 por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a una (1) remuneración mensual por cada año de servicios a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276, hasta un tope de 30 años de servicios y en los siguientes casos:
  - Personal de confianza:
    - a) Fallecimiento;
    - b) Renuncia.
  - Personal de empleados estables:
    - a) Fallecimiento;
    - b) Renuncia;
    - c) Cese definitivo (70 años de edad).

La percepción de este beneficio no excluye al personal destituido por medida disciplinaria, o pérdida de confianza en el caso del personal de confianza, correspondiéndole el derecho que aquí se otorga, en aplicación analógica de lo dispuesto en el régimen común.
6. El presente laudo será aplicable a todos los trabajadores empleados de la Municipalidad Distrital de Miraflores que se encuentren bajo el ámbito de la presente negociación colectiva
7. La vigencia del presente laudo es de un año, comprendido entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de diciembre del 2015.
8. Los beneficios concedidos en el presente laudo son de naturaleza permanente e independientes de los acuerdos a los que las partes han arribado en negociación directa durante el proceso negocial.

**SEGUNDO:**

Este laudo es inapelable y tiene carácter imperativo para las partes. Una vez firmado, se dará a conocer a las partes para su cumplimiento.

**TERCERO:**

Forma parte integrante del presente laudo, los votos en minoría de los árbitros Julio César Franco Pérez y Saúl García Santibáñez, que se adjunta.



**GREGORIO MARTÍN ORÉ**

**GUERRERO**

Árbitro Presidente



**ADOLFO CIUDAD REYNAUD**

Árbitro

**VOTO EN DISCORDIA DE LOS ARBITROS  
JULIO CÉSAR FRANCO PÉREZ Y SAUL GARCÍA SANTIBAÑEZ**

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Resolución de Alcaldía N° 523-2014-A/MM de fecha 18 de setiembre de 2014, quedó conformado en definitiva el Tribunal Arbitral a cargo de conocer y resolver los puntos no acordados del Pliego de Peticiones para el año 2015, presentado en su momento por el Sindicato de Trabajadores Empleados de la Municipalidad de Miraflores (SITRAEMUN Miraflores), a quien se denomina en adelante EL SINDICATO, a dicha Municipalidad (en adelante, la MUNICIPALIDAD). Mediante las Resoluciones de Alcaldía N° 494 y N° 619-2014-A/MM, de fechas 20 y 28 de Octubre de 2014, respectivamente, quedó el Tribunal Arbitral conformado por los árbitros que emiten los votos que integran el presente pronunciamiento
2. Con fecha 26 de setiembre de 2014 se llevó a cabo la Audiencia de Instalación del Tribunal Arbitral, oportunidad en que las partes ratificaron las designaciones de árbitros efectuadas y designaron como Presidente del Tribunal al Dr. Gregorio Martín Oré Guerrero, comprometiéndose los árbitros a actuar con justicia e imparcialidad ya guardar reserva sobre el desarrollo y resultados del arbitraje. En dicha oportunidad las partes presentaron sus respectivas propuestas de solución del pliego de peticiones.
3. Con fecha 31 de octubre de 2014, se realizó la Audiencia de Informes Orales en la que las partes reiteraron los fundamentos de sus propuestas.

**II. NORMAS DE PROCEDIMIENTO APLICABLES**

En virtud que al momento de iniciarse la negociación colectiva entre el SINDICATO y la MUNICIPALIDAD, se encontraba vigente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en cuyo artículo 40 se dispone que se aplica supletoriamente lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, y estando, asimismo, a que la Novena Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 30057 dispone que las disposiciones contenidas en el Capítulo VI del Título III de esta Ley, referido a los Derechos Colectivos, de aplica de manera inmediata a los servidores civiles de los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 728, el proceso arbitral materia del presente pronunciamiento se sujeta a las normas de trámite contempladas en el antes mencionado Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. En virtud de ello, en la audiencia de informes orales de fecha 31 de octubre de 2014, contando con el acuerdo de las partes, se procedió al saneamiento del proceso.

### III. PETICIONES SOMETIDAS A ARBITRAJE Y PROPUESTAS DE SOLUCION PRESENTADAS POR LAS PARTES

En la Audiencia de instalación de fecha 26 de setiembre de 2014 las partes sometieron a consideración del Tribunal Arbitral las siguientes peticiones y propuestas:

#### 4. Propuestas del SINDICATO

“2.1. La Municipalidad de Miraflores conviene en fijar en S/. 50.00 nuevos soles mensuales como remuneración básica de los trabajadores empleados estables afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES.”

“2.2. La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar un incremento a la Bonificación Racionamiento a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, en la suma de S/. 500.00 mensuales, el cual tendrá carácter permanente.”

“2.4. La Municipalidad de Miraflores conviene en incrementar el concepto COSTO DE VIDA a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES por la suma de S/. 500 nuevos soles mensuales, el cual tendrá carácter permanente.”

“2.7. La Municipalidad de Miraflores conviene que transferirá del concepto remunerativo Transitoria por Homologación al Concepto Remuneración Reunificada la suma de S/. 2,000.00 nuevos soles, a partir del primero de enero del año 2015 a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, el cual tendrá carácter de permanente.”

“2.13. La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a 01 remuneración total mensual por cada año de servicios al cese o renuncia a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276, el cual tendrá carácter permanente.”

#### 5. Propuestas de la MUNICIPALIDAD

##### “PEDIDO 2.1

2.1. La Municipalidad de Miraflores conviene en fijar en S/. 300.00 nuevos soles mensuales a la Remuneración Básica de los trabajadores empleados estables afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES.

**PROPUESTA:** Los índices remunerativos y los montos de remuneraciones básicas aprobados por el D.S. 028-89-PCM continúan vigentes sin embargo, la Municipalidad de Miraflores ejecutará lo que resuelva el Tribunal Arbitral.

#### **PEDIDO 2.2**

“La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar un incremento a la Bonificación Racionamiento a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, en la suma de S/. 100.00 mensuales.”

**PROPUESTA:** La Municipalidad Distrital de Miraflores otorgaría a cada trabajador empleado afiliado al SITRAEMUN MIRAFLORES por concepto de Racionamiento la única suma de S/. 300.00 nuevos soles, siempre que se deje sin efecto el concepto de Movilidad (Pedido 2.24).

#### **PEDIDO 2.4**

La Municipalidad de Miraflores conviene en incrementar el Concepto Costo de Vida a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, por la suma de S/. 500 nuevos soles mensuales.

**PROPUESTA:** La Municipalidad Distrital de Miraflores otorgaría por Concepto Costo de Vida a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES, la suma de S/. 500 nuevos soles mensuales.

#### **PEDIDO 2.7**

La Municipalidad de Miraflores conviene que transferirá del concepto remunerativo Transitoria por Homologación al Concepto Remuneración Reunificada la suma de S/. 1,000.00 nuevos soles a partir del primero de enero del año 2015 a favor de todos los trabajadores empleados afiliados al SITRAEMUN MIRAFLORES.

**PROPUESTA:** La Municipalidad Distrital de Miraflores transferiría del concepto remunerativo transitoria por homologación al Concepto de remuneración reunificada la suma de S/. 1,000.00 nuevos soles.

#### **PEDIDO 2.13**

La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a 01 remuneración total mensual por cada año de servicios al cese o renuncia a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276.

**PROPUESTA:** La Municipalidad de Miraflores otorgaría a partir del ejercicio fiscal 2015, por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a 01 remuneración total mensual por cada año de servicios a todo el personal comprendido en el Decreto Legislativo N° 276, hasta un tope de 30 años de servicios y en los siguientes casos:



Personal de confianza

- a) Fallecimiento.
- b) Renuncia.

No aplica en los casos de Destitución por medida disciplinaria o pérdida de la confianza.

Personal empleados estables:

- a) Fallecimiento.
- b) Renuncia.
- c) Cese definitivo (70 años de edad)

No aplica en los casos de Destitución por medida disciplinaria.

#### **PEDIDO 2.24**

La Municipalidad de Miraflores conviene en otorgar Bonificación por Movilidad la suma de S/. 15.00 nuevos soles diarios, a cada trabajador empleado estable afiliado al SITRAEMUN MIRAFLORES.

**PROPUESTA:** Este punto no es atendible por la Municipalidad de Miraflores.”

#### **IV. LAS PETICIONES Y PROPUESTAS DE LAS PARTES Y EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE**

- 6. De las peticiones y propuestas sometidas por las partes a conocimiento del Tribunal Arbitral se aprecia que todas ellas tienen un contenido económico.
- 7. En virtud de ello, es preciso que el Tribunal Arbitral examine en primer término si las peticiones y propuestas formuladas, respectivamente, por las partes, colisionan o no con las regulaciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto aplicables así como en la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, considerando, además, en relación a esta segunda norma, el pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional con fecha 21 de mayo de 2014 en el expediente N° 00018-2013-PI/TC, referido al proceso de inconstitucionalidad en contra de la referida Ley N° 30057.

#### **V. LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PRESUPUESTO QUE RESTRINGEN EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA FUNCIÓN ARBITRAL**

- 8. Considerando que, según se indica en las Resoluciones citada en el punto I.1. precedente, el pliego de peticiones presentado por EL SINDICATO a la MUNICIPALIDAD y, en consecuencia, el convenio colectivo o laudo arbitral respectivo, corresponden al período anual 2015, el Tribunal Arbitral tiene presente que no se ha aprobado aún la ley anual de presupuesto correspondiente a dicho ejercicio presupuestal.

9. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Arbitral tiene presente que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Ley N° 29951, en su Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria, establece, entre otras disposiciones, que:

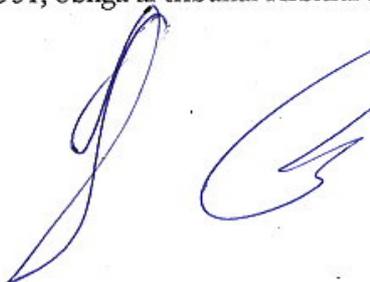
“QUINCUAGESIMA OCTAVA.- Los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral en entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes, debiendo contar con el respectivo dictamen económico financiero, a que se hace referencia el artículo 56° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, y que debe tener en cuenta lo establecido por la presente disposición.

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

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

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

Lo dispuesto en el último párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951, obliga al tribunal Arbitral a examinar la aplicación de esta norma al caso concreto.



10. Los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva constituyen derechos humanos fundamentales garantizados por los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 23, numeral 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 22, numeral 1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 8°) y los convenios 87, 98 y 151 de la OIT, ratificados por el Estado peruano.
11. En el ámbito nacional, la negociación colectiva se encuentra reconocida de manera expresa en el artículo 28°, inciso 2), de la Constitución Política del Perú, que dispone que “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. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado (...)”
12. De otro lado, la Constitución Política del Perú establece y reconoce la jurisdicción arbitral en el inciso 1. del Artículo 139°, en un marco de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, otorgándole además la garantía de independencia. Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido que el mandato contenido en el artículo 28° de la Constitución referido a la promoción de los medios de solución pacífica de los conflictos laborales se viabiliza a través de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (STC. de fecha 12 de agosto de 2005 en el Expediente N° 008-2005-AI)
13. Asimismo, todo Tribunal Arbitral debe interpretar y aplicar las leyes y demás normas de conformidad con las disposiciones constitucionales, siguiendo, además, los preceptos y principios que emanan de las resoluciones del Tribunal Constitucional, conforme lo ha establecido dicho Tribunal en los fundamentos 8 y 9 de la STC 6167-2005-PHC/TC de fecha 28 de febrero de 2006.
14. Entre las prerrogativas y deberes que residen en los Tribunales Arbitrales 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 doctrinario como de pronunciamientos o sentencias del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional a los Tribunales Arbitrales<sup>1</sup>, siendo aplicables

---

<sup>1</sup> 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.

además las disposiciones contenidas en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

15. Dado que el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de rango constitucional, cualquier restricción a su ejercicio debe ser razonable y proporcional, no pudiendo establecerse restricciones de carácter general y absolutas a este derecho, que afecten su contenido esencial.

En este sentido, es pertinente comentar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT se ha pronunciado en el caso N° 2690 que involucra al Perú recordando que “...en numerosas ocasiones ha indicado que «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» [véase Recopilación, op. cit., párrafo 1024].<sup>2</sup>

Dicho en otros términos, las restricciones a la negociación de salarios por los gobiernos, solo son admisibles en virtud de una política de estabilización del gobierno, debiendo sujetarse a las siguientes condiciones: 1) debe aplicarse como medida de excepción; b) debe limitarse a lo necesario; c) no debe exceder de un período razonable; y, d) debe ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores, condiciones éstas que no concurren respecto de las normas que se analizan más adelante.

En adición a ello, el Comité de Libertad Sindical recuerda que:

“...las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias [véase Recopilación, op. cit., párrafo 1038].<sup>3</sup>

Asimismo, en el caso 2690 también referido al Perú, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que “... la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera

---

<sup>2</sup> 357.º Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra. Junio de 2010. Párrafo 944.

<sup>3</sup> 357.º Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra. Junio de 2010. Párrafo 945.

permanente es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98...”<sup>4</sup>

16. En consecuencia, la intervención restrictiva del Estado en el derecho de negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas es siempre excepcional, privilegiando, en toda circunstancia y en la mayor medida posible, la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de dichos servidores, lo que comprende la posibilidad de negociar cláusulas de índole pecuniaria o normativa. En circunstancias extremas y excepcionales, en que no fuese posible preservar el espacio para la negociación colectiva libre y voluntaria, tales medidas restrictivas deberían aplicarse por períodos limitados, teniendo como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados.
17. En contraste con todo lo expuesto en los puntos precedentes, la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951, contiene prohibiciones absolutas y de alcance general de negociación de remuneraciones y beneficios económicos a través de negociaciones colectivas o en procedimientos arbitrales; tiene carácter permanente y no temporal; no ha sido negociadas con los servidores públicos o cuando menos consultadas con estos; y, no contempla mecanismos alternativos de participación de los trabajadores en la determinación de las remuneraciones y beneficios económicos, todo lo cual incide en la contravención a las normas constitucionales invocadas en el presente laudo.

Esa misma disposición legal impone limitaciones, igualmente, de carácter absoluto al ejercicio de la función arbitral y a la garantía de autonomía que le reconoce la Constitución, al punto de sancionar con nulidad los Laudos Arbitrales que inapliquen esas disposiciones y con no volver a ser elegidos en procesos arbitrales de negociaciones colectivas en el Sector Público los árbitros que resuelvan en sentido distinto a la norma en materia presupuestal antes citada.

Asimismo, las medidas adoptadas, por su generalidad, no diferencian la distinta capacidad presupuestal de aquellas entidades que reciben recursos del tesoro público, respecto de aquellas que, además, se financian principalmente con recursos directamente recaudados, como es el caso de los gobiernos locales, siendo evidente, entonces, que las restricciones que se imponen de manera general y absoluta a la negociación colectiva y a la función arbitral en las normas presupuestales citadas, no son necesarias para todas las entidades del Estado. En todo caso por la generalidad con la que ha sido legislada no permite un análisis diferenciado.

18. Por todo ello, la disposición contenida en la Ley N° 29951 citada anteriormente es incompatible con la Constitución al imponer, de manera general, absoluta y permanente, una restricción irrazonable y desproporcionada al derecho de negociación colectiva de los

---

<sup>4</sup> 357.º Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra. Junio de 2010. Párrafo 946.

trabajadores del sector público, por lo que este Tribunal Arbitral considera que subsiste el derecho de dichos trabajadores a negociar remuneraciones y beneficios laborales económicos. Igualmente, la disposición legal citada no puede aplicarse en menoscabo de las atribuciones que corresponden al Tribunal Arbitral en virtud de las normas constitucionales y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional antes citados.

19. En virtud de ello, este Tribunal Arbitral, respondiendo a su obligación de preferir a la Constitución por sobre otra norma legal de menor jerarquía que la contradiga, y ejerciendo su atribución de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, considera no aplicable al presente caso la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley 29951, en lo que atañe a las prohibiciones que pretende imponer al Tribunal Arbitral y en cuanto a las limitaciones que igualmente impone a la negociación colectiva.
20. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Arbitral tiene presente que se encuentra actualmente en curso ante el Tribunal Constitucional las causas N° 00004-2013-PI/TC y N° 0023-2013-PI/TC en las que se demanda la inconstitucionalidad de la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley 29951, por lo que el marco normativo aplicable en relación a esta norma legal puede variar en razón de las consideraciones que exprese oportunamente el intérprete máximo de la Constitución en la causa mencionada.

#### **VI. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL, LEY N° 30057, Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE N° 00018-2013-PI/TC**

21. La Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 (en adelante, LSC) se publicó el 04 de julio de 2013 y, según se indica en la Novena Disposición Complementaria y Final, sus disposiciones contenidas en el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos, rigen a partir del día siguiente de dicha publicación, esto es, a partir del 05 de julio de 2013, y son de aplicación inmediata, para los servidores civiles sujetos a los regímenes de los Decretos Leyes N° 276 y 728, que no hayan sido excluidos de manera expresa del ámbito de aplicación de dicha Ley. Este es precisamente el caso de los trabajadores empleados sujetos al régimen del Decreto Ley N° 276 que laboran para los gobiernos locales<sup>5</sup>, comprendidos en el ámbito de la LSC por disposición de su artículo 1.e), como es el caso de los trabajadores comprendidos en la negociación colectiva sometida a consideración del presente Tribunal Arbitral.

Siendo ello así, se hace necesario examinar si las disposiciones en materia de negociación colectiva contenidas en la LSC resultan aplicables a los trabajadores comprendidos en el presente proceso y de qué manera inciden en las atribuciones de este Tribunal Arbitral

---

<sup>5</sup> A diferencia de ello, la Primera Disposición Complementaria y Final de la LSC excluye de manera expresa de su ámbito de aplicación a "... los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales..."

22. Si bien reconoce los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva a los trabajadores comprendidos en su ámbito, la LSC restringe el contenido negocial, es decir, las materias o asuntos que pueden ser incorporados en la negociación colectiva y en el convenio colectivo o laudo arbitral, según corresponda.

A tal efecto, la LSC dispone, entre otras cosas, que ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de dicha Ley (Art. 40); que los trabajadores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de las compensaciones no económicas (Art. 42), lo que excluye de la negociación colectiva a las condiciones económicas (Art. 42); que las contrapropuestas o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho (Art. 44.b); que los acuerdos y laudos arbitrales no son de aplicación a los funcionarios públicos, directivos públicos ni a los servidores de confianza, siendo nulo e inaplicable todo pacto en contrario (Art. 44.e); y, que son nulos los acuerdos adoptados en violación de lo dispuesto en dichas normas (Art. 44).

En consecuencia, es claro que la LSC restringe el ámbito de su ámbito de aplicación únicamente a temas referidos a las condiciones de empleo, excluyendo la negociación de conceptos de naturaleza económica. Asimismo, siendo el arbitraje parte de la negociación colectiva, las restricciones antes anotadas afectan también al arbitraje derivado de la negociación colectiva laboral.

23. En ese sentido la LSC repite las restricciones contenidas en las normas presupuestales analizadas en el punto V precedente, por lo que, en consecuencia, ningún laudo arbitral podría pronunciarse sobre compensaciones o beneficios de naturaleza económica.

Siendo ello así, en principio deberían aplicarse a las disposiciones de la LSC antes citadas las mismas observaciones formuladas en el punto V precedente en relación a la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951.

En virtud de ello, en principio, el tribunal Arbitral estaría facultado para hacer ejercicio de su potestad de control difuso y examinar la constitucionalidad de las normas de la LSC antes mencionadas, determinando si procede o no la aplicación de tales disposiciones al presente caso concreto

24. No obstante, es imperativo que este Tribunal Arbitral tenga presente que la LSC en los artículos antes citados ha sido objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional el mismo que, actuando en su calidad de máximo interprete de la Constitución, ha emitido la sentencia publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2014, en la demanda de inconstitucionalidad N° 00018-2013-PI/TC.

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional ha declarado fundada en parte la demanda e "...INCONSTITUCIONAL la expresión "o judicial" del segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 30057."

Asimismo, respecto a los demás extremos de la demanda de inconstitucionalidad mencionada, el Tribunal Constitucional no ha alcanzado los cinco votos en favor de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por lo que, en estricta aplicación de lo normado en el artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la demanda es INFUNDADA en esos extremos.

A ello se que el artículo 82 del Código Procesal Constitucional dispone en su primer párrafo que: “Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente de su publicación.”<sup>6</sup> Evidentemente, los efectos *erga omnes* de la cosa juzgada constitucional obligan también a los árbitros.

Es consecuencia, la demanda de inconstitucionalidad mencionada fue declarada infundada, entre otros aspectos, respecto a las impugnaciones formuladas a las restricciones en materia de negociación colectiva contenidas en los artículos 40, 42 y 44 de la LSC. Ello en aplicación del segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esto es, ante la ausencia de un voto calificado de los magistrados que integran dicho órgano de control constitucional concentrado.

En virtud de ello, al haber sido objeto de control concentrado de constitucionalidad y al no haber alcanzado el Tribunal Constitucional el número de votos necesario, conforme al artículo 5to. de su Ley Orgánica, para expulsar del sistema jurídico a los artículos de la LSC cuestionados en la demanda de inconstitucionalidad mencionados en el párrafo precedente, la constitucionalidad de estas disposiciones legales ha quedado confirmada.

25. Bajo las circunstancias mencionadas en el punto precedente, no resulta posible efectuar el control difuso de los artículos 40, 42 y 44 de la LSC, en estricta aplicación de lo que se ordena en el segundo párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en virtud del cual “Los Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un

---

<sup>6</sup> Al respecto el Dr. Edgar Carpio Marcos afirma que, en tanto que al referirse a la autoridad de cosa juzgada que reside en las sentencias del Tribunal Constitucional emitidas en procesos de inconstitucionalidad o de acción popular, el artículo 82 del Código Procesal Constitucional no distingue entre sentencias estimatorias o desestimatorias, debe entenderse que comprende a ambas, por lo que, en cualquiera de los dos supuestos, esto es, de sentencias estimatorias o desestimatorias, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación. (CARPIO MARCOS, Edgar. El proceso de inconstitucionalidad en el Código Procesal Constitucional. En Introducción a los Procesos Constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional. AAVV. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, 2005. Pág. 224).

proceso de acción popular”<sup>7</sup>, disposición esta que es también aplicable, por extensión, en tanto que jurisdicción, a los árbitros y tribunales arbitrales.

<sup>7</sup> Sobre estos aspectos, el Dr. César Landa, ex Presidente del Tribunal Constitucional, refiriéndose a los efectos de las sentencias de dicho Tribunal, en conceptos también aplicables a los árbitros, sostiene:

“...los tribunales y jueces ordinarios no pueden contradecir las sentencias del TC, sino a riesgo de vulnerar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, debido a que los jueces deben aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad, sino que también: (...) Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma legal 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” (segundo y tercer párrafo del artículo VI del CPC).

En efecto, los tribunales o jueces ordinarios no pueden hacer caso omiso a las sentencias del TC porque con ello no sólo cuestionarían la supremacía y eficacia normativa de la Constitución sino que subvertirían el ordenamiento jurídico en su totalidad, introduciendo elementos de anarquía, proscrita en todo sistema jurídico racional e integrado, propio de un Estado constitucional y democrático de Derecho. Si bien ello es así en la medida en que el TC es el supremo intérprete de la Constitución, tampoco quiere decir que extraordinariamente el juez no pueda en su labor interpretativa considerar que la sentencia del Tribunal Constitucional que declara infundada una demanda de inconstitucionalidad; y, que, en consecuencia, mantiene la constitucionalidad de la norma legal, en un caso concreto –mediante el control difuso– pueda declararla excepcionalmente inaplicable para un caso concreto.

Pero, ello sólo sería posible en la medida que hayan variado sustancialmente el tiempo y las condiciones objetivas –*rebus sic stantibus*– de dicho fallo supremo y se realice dicha declaración con lealtad constitucional a la interpretación que haya realizado el supremo intérprete de la Constitución, en función de la mejor tutela de los derechos fundamentales. Claro que dicha decisión judicial quedará siempre sujeta al eventual control del TC, mediante un recurso de agravio constitucional...” (LANDA ARROYO, César. Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el Derecho y la Política. Palestra Editores S.A.C. Lima, 2011. Págs. 98 y 99).

Asimismo, el Dr. Eloy Espinoza Saldaña, actualmente magistrado del Tribunal Constitucional, sostiene: “Yendo entonces al tema de los límites al ejercicio del control difuso, la limitación central introducida en el caso peruano (y no sólo por lo prescrito en la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también planteada en pronunciamientos como el emitido a propósito del expediente 2409-2002-AA/TC) es que no exista un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto. Con ello, como no podía ser de otra manera se es coherente con el carácter de supremo intérprete de la Constitución vigente que indudablemente le corresponde a tan relevante institución.” (ESPINOZA SALDAÑA, Eloy. “CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL: ESTUDIO INTRODUCTORIO”. En Introducción a los Procesos Constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional. AAVV. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, 2005. Págs. 42 y 43).

En similar sentido, Edgar Carpio Marcos sostiene: “Independientemente de que se trate de una sentencia estimatoria, o de una desestimatoria, el fallo que contiene las sentencias dictadas en el seno de este proceso tiene efectos generales, pues el resultado del juicio de compatibilidad a la que se someta al objeto de control, trasciende a los sujetos que intervinieron en el proceso.” Luego agrega: “Tratándose de una sentencia desestimatoria, por el contrario, tales efectos generales se traducen en la prohibición de una eventual inaplicación de la norma en sede de jurisdicción ordinaria, como expresamente contempla el segundo párrafo del artículo VI del Título Preliminar del CPC.” (CARPIO MARCOS, Edgar. Op. Cit. Pág. 228).

Asimismo, en relación a estos mismos temas, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, en referencias al sistema mexicano, afirman que “...al *desestimar* la acción por no contar la opinión de sus ministros con los votos necesarios para tener efectos de pronunciamiento jurisdiccional, determina –técnicamente– su improcedencia y sobreseimiento en sentido material, aunque se les dé otra

A este respecto, es pertinente recordar que los Jueces y, por extensión, también los árbitros y tribunales arbitrales, están obligados a interpretar y aplicar las leyes o toda norma legal con rango de ley y los reglamentos "...según los preceptos y principios constitucionales, confirme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional." (Artículo VI, tercer párrafo, del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

26. Es pertinente, además, agregar que la sujeción de los árbitros y tribunales arbitrales a la Constitución y a los preceptos y principios que emanan de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, hacen imposible que el presente Tribunal Arbitral pueda recurrir al principio *competence – competente* para asumirse competente para pronunciarse sobre las peticiones y propuestas de naturaleza económica sometidas a su conocimiento por las partes, inaplicando al caso concreto las disposiciones de la LSC y desconociendo los efectos del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación a la demanda de inconstitucionalidad materia del expediente N° 00018-2013-PI/TC.
27. En consecuencias, no está permitido al presente Tribunal Arbitral inaplicar los artículos 40, 42 y 44 de la LSC, pues, ello iría en contra de la función y garantía de control concentrado de constitucionalidad que la Constitución asigna al Tribunal Constitucional, lesionando gravemente la jerarquía de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la seguridad jurídica. En virtud de ello, sólo un nuevo criterio del Tribunal Constitucional podría corregir lo establecido por este y no un fallo arbitral, a riesgo de crear una grave incoherencia jurídica.

## VII. DE LA DECISIÓN ADOPTADA

20. Según se puede ver en el punto III precedente, todas las peticiones y propuestas presentadas por ambas partes contienen condiciones económicas, que se ven ineludiblemente afectadas por las restricciones que impone la LSC a la negociación colectiva y al arbitraje subsiguiente, norma legal cuya constitucionalidad, como se ha explicado en los puntos precedentes, ha quedado confirmado, lo que excluye la posibilidad

---

denominación. Esta *desestimación o sobreseimiento* no significa que sus efectos –mantener la vigencia de la disposición de que se trate– carezcan de fuerza de cosa juzgada; al igual que otro tipo de resoluciones en la acción de inconstitucionalidad, las que ahora nos ocupan son *irrevocables* y nunca más podrá analizarse en acción de inconstitucionalidad la validez de ese mismo acto ... A la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya se le sometió la cuestión por esta vía procesal y no pudo concluir sobre su inconstitucionalidad con el consenso requerido, y sería contrario a la seguridad jurídica –que impulsa la figura de la cosa juzgada– que pudiera una y otra vez someterse una misma cuestión." (FERRE MAC-GREGOR, Eduardo y SANCHEZ GIL, Rubén. Cosa Juzgada y precedente en la acción de inconstitucionalidad mexicana. En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009. KOMRAD - ADENAHUER STIFTUNG E.V. Año XV, Montevideo. 2009. Pág. 250. Accesible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_18560-1522-4-30.pdf?100106233814](http://www.kas.de/wf/doc/kas_18560-1522-4-30.pdf?100106233814).

de que este Tribunal Arbitral pueda aplicar control difuso de constitucionalidad sobre dicha norma legal.

En virtud de ello, las peticiones y propuestas de naturaleza económica presentadas por las partes resultan inelegibles para este Tribunal Arbitral, en la medida en que este está impedido de pronunciarse sobre dichas peticiones y propuestas de naturaleza económica.

22. Asimismo, las partes no han incluido entre sus propuestas y peticiones condiciones de naturaleza no económica respecto de las cuales este Tribunal Arbitral pudiese pronunciarse.
23. De otro lado, siendo las peticiones y propuestas presentadas por las partes inelegibles, lo que se sustenta en el análisis efectuado en el punto VI precedente, no resulta aplicable en el presente caso la disposición contenida en el artículo 65° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2003-TR, y en el artículo 57 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, en virtud de las cuales los árbitros deberían acoger en su integridad la propuesta final de una de las partes.
24. En consecuencia, no existen peticiones y propuestas sometidas por las partes al arbitraje respecto de las cuales el presente Tribunal Arbitral pueda pronunciarse.
25. En virtud de las consideraciones que anteceden, el Tribunal Arbitral,

**RESUELVE:**

- a) Declarar inelegibles las peticiones y propuestas sometidas por EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD a conocimiento del Tribunal Arbitral.
- b) Declarar que no existe, en el presente caso, materia sobre la que presente Tribunal Arbitral pueda emitir pronunciamiento de fondo.
- c) Declarar concluido el presente proceso arbitral.

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

  
JULIO CÉSAR FRANCO PÉREZ  
ÁRBITRO

  
SAUL GARCÍA SANTIBÁÑEZ  
ÁRBITRO