Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

LAUDO

En Lima, a los veinte días del mes de abril del año dos mil dieciséis, el Tribunal Arbitral constituido por los Árbitros Gregorio Martín Oré Guerrero, Johan Sandro Otoyá Calle y Jorge Elisbán Villasante Aranibar, en su calidad de Presidente, luego de haber realizado las actuaciones arbitrales conforme lo establece el T.U.O. del Decreto Legislativo N° 25593 - Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N° 010-2003-TR y el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR y sus modificatorias, aplicables supletoriamente al proceso arbitral, habiendo escuchado los argumentos esgrimidos por el Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja, en adelante EL SINDICATO y la Municipalidad Distrital de San Borja, en adelante LA MUNICIPALIDAD, en la audiencia de alegatos, analizado y evaluado los escritos y medios probatorios ofrecidos por las partes, así como la información solicitada por el Tribunal Arbitral, evaluado las propuestas finales presentadas tanto por EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD, dicta el siguiente laudo en equidad para poner fin, por decisión de partes, a la controversia planteada:

1. ANTECEDENTES:

- 1.1. En fecha 12 de febrero del 2016, los árbitros designados por EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD suscriben el "ACTA SOBRE LA DESIGNACION DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ARBITRAL", designando al Abogado Jorge Elisbán Villasante Aranibar, quien en fecha 26 de febrero del año en curso, mediante carta cursada a los árbitros, con copia a las partes, manifestó su aceptación, además suscribió la declaración de conflicto de interés, por lo que el Tribunal Arbitral quedó válidamente conformado a la notificación de los documentos antes referidos.
- 1.2. En fecha 7 de marzo del 2016, el Presidente del Tribunal Arbitral Jorge Villasante Aranibar, citó a las partes para la audiencia de instalación y señalamiento de las reglas que regirán el proceso arbitral, diligencia que se llevó a cabo el día lunes 14 de marzo, contando con la asistencia y participación de los representantes del SINDICATO los señores Pedro Sebastian Madrid Celí, Juan Manuel Lazo Díaz y Julio Isaac Neme Rojas, en su condición de Secretario general, Secretario de Defensa y Representante de Base respectivamente; y como representante de la MUNICIPALIDAD, el Dr. Fredy Héctor Cruces Arana, en su condición de Procurador Público Municipal, designado mediante Resolución de Alcaldía N° 056-2015-MSB-A.

Handwritten marks on the left margin.

Handwritten signature or initials on the right margin.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

En la referida sesión los miembros del Tribunal Arbitral ratificaron ante las partes su aceptación a sus respectivas designaciones para efectos de resolver las controversias relacionadas a la negociación colectiva seguida por EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD correspondiente al pliego de reclamos del año 2015, además el Tribunal Arbitral estableció como su Sede la oficina ubicada en Av. Paseo de la República N° 3832 Of. 801, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima y designó como Secretario Técnico al Abogado Gustavo Gomez Salinas, con Registro en el Colegio de Abogados de Arequipa N° 8079. Asimismo, en el referido acto el Presidente del Tribunal Arbitral hizo de conocimiento de las partes las reglas que regirán en el proceso arbitral, considerando dentro de éstas las notificaciones y cómputo de plazos, teniéndose en cuenta que conforme a la disposición contenida en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1071, por el que se aprueba la Ley que norma el Arbitraje, se tiene libertad de regulación de actuaciones arbitrales.

- 1.3. En el acto de instalación del arbitraje, EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD en cumplimiento de lo dispuesto por el Presidente del Tribunal Arbitral, hicieron entrega de sus propuestas finales en 5 ejemplares, cumpliendo con lo establecido por el artículo 54 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, corriéndose traslado en el mismo acto a las partes, a efecto de que en un plazo de cinco (5) días hábiles puedan formular las observaciones que vieren por conveniente.

En el mismo acto y conforme a las reglas aprobadas, se citó a las partes a audiencia de sustentación de las propuestas finales y las observaciones que se hubiesen formulado, programándose la misma para el día miércoles 30 de marzo a las 15:30 horas, quedando las partes notificadas para dicha diligencia, conforme consta del acta de instalación y señalamiento de reglas que regirán el proceso arbitral (en adelante, acta de instalación) debidamente firmada por los representantes de las partes, miembros del Tribunal Arbitral y Secretario Técnico.

- 1.4. El día 30 de marzo del 2016 a las 15:30 horas, se llevó a cabo la audiencia de alegatos orales, contando en dicho acto con la sustentación de los representantes del SINDICATO y la MUNICIPALIDAD, invitándose a las partes a sustentar oralmente las propuestas finales presentadas, cediéndose el uso de la palabra al Asesor Legal del SINDICATO Dr. Osé Estela Huamán y posteriormente al representante de LA MUNICIPALIDAD, que a través del Dr. Fredy Héctor Cruces Arana, Procurador Público de la Municipalidad, proceden a formular sus alegatos.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Ambas partes tuvieron el lapso de 20 minutos, al amparo del principio de equidad. Siendo así, se concede uso de la palabra para que las partes ejerzan su derecho a réplica y dúplica correspondiente por el espacio de 5 minutos. Concluida las exposiciones, los miembros del Tribunal proceden a formular preguntas las mismas que fueron absueltas por las partes.

Terminada la exposición de los alegatos de las partes, el Tribunal Arbitral, haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 50 del reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, dispone que las partes presenten información que se detalla en el "ACTA DE AUDIENCIA DE SUSTENTACION ORAL DE PROPUESTAS FINALES" concediendo para dicho efecto un plazo de 7 días hábiles.

Finalmente, sin existir observaciones por las partes, el Tribunal Arbitral da por concluida la Audiencia e informa que conforme al artículo 55 del T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el Tribunal podrá hacer uso de sus facultades, notificándose a las partes, en su oportunidad, asimismo se notificará la conclusión de las actuaciones arbitrales, señalándose en dicha oportunidad, la fecha de entrega del laudo que pondrá fin al procedimiento arbitral, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, levantándose acta de dicha diligencia, conforme lo estipulado en el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

- 1.5. En fecha 8 de abril, las partes cumplieron con presentar la información que les fuera requerida en la audiencia de sustentación de alegatos, conforme consta de los recursos presentadas por LA MUNICIPALIDAD y EL SINDICATO.
- 1.6. Mediante Resolución N° 1 de fecha 18 de abril del 2016 se notifica a las partes la suspensión del plazo del proceso arbitral, por el período comprendido entre el viernes 8 al lunes 11 de abril, asimismo se da por concluida en dicha fecha las actuaciones arbitrales, señalándose que el laudo será notificado el lunes 25 del mes de abril del 2016, citándose a las partes para dicho acto, dándose cumplimiento a lo establecido por el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por D.S. N° 011-92-TR.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

II. DEL ARBITRAJE EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO.-

El arbitraje viene a ser el último de los mecanismos previstos para la solución de los conflictos laborales de carácter económico que se expresan en la negociación colectiva, reconocido expresamente en el artículo 44 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, concordante con el artículo 74 de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM del 13 de junio del 2014, debiendo tenerse en cuenta que en el caso concreto las partes agotaron tanto la etapa de trato directo como la conciliación, sin resultado alguno, habilitándose la vía arbitral en tanto los trabajadores no optaron por recurrir al ejercicio del derecho de huelga.

De manera general, tenemos que el arbitraje viene a ser un mecanismo de solución de controversias derivadas de una negociación colectiva que no ha podido ser solucionada en las etapas de trato directo, conciliación y de ser el caso mediación, que se encuentra previsto en nuestro sistema jurídico para la solución definitiva de las negociaciones colectivas, -cuando estas no se solucionan de manera directa por las partes mediante los mecanismos auto compositivos, que posee características singulares, siendo la más importante de ellas, el hecho de que se presenta como una opción excluyente respecto del derecho de huelga, siendo un método heterocompositivo de solución del conflicto laboral.

Conforme consta de los antecedentes del presente laudo, se tiene que las partes se sometieron a un arbitraje potestativo en aplicación de lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, habiéndose procedido a la conformación del Tribunal Arbitral conforme ya se tiene descrito, estando habilitada la competencia, por lo que corresponde emitirse el laudo que ponga fin a la controversia presentada.

III. DE LAS PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES.-

Que conforme se tiene expuesto, en el acto de instalación del Tribunal Arbitral, las partes cumplieron con presentar sus propuestas finales: i) Propuesta final presentada por el SINDICATO, contiene los siguientes puntos:

PRIMERO: AMBITO DE APLICACION

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

El presente convenio colectivo es aplicable a todo el personal integrante del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de San Borja – SITRAMUN SAN BORJA.

SEGUNDO: COMPENSACION POR TIEMPO DE SERVICIOS

La Municipalidad conviene en otorgar por la Compensación por Tiempo de Servicios una remuneración total por cada año de servicios, al momento del cese a cada trabajador sindicalizado.

TERCERO: RECATEGORIZACION DE TRABAJADORES

La Municipalidad conviene en re categorizar otorgando categoría de profesional a todos los trabajadores que actualmente se encuentren en el nivel Técnico o Auxiliar, y que tengan Título o Grado Académico Otorgado a nombre de la Nación.

CUARTO: AUMENTO GENERAL

Con efectividad a partir del 01 de enero del 2015, la Municipalidad conviene en otorgar a los trabajadores comprendidos en la presente convención colectiva un incremento único de remuneraciones ascendentes a la suma de S/. 1,300.00 mensuales, el cual será incorporado en su remuneración básica.

QUINTO: TRANSFERENCIA A LA REMUNERACION BASICA

La Municipalidad conviene en transferir al concepto de "Remuneración Básica" del trabajador hasta S/. 2,800.00 de los otros conceptos que figuran en la Boleta Única de Pagos.

SEXTO: AUMENTO POR CONCEPTO DE VESTUARIO

La Municipalidad conviene en Incrementar el monto por concepto de Vestuario de S/. 1,900.00 nuevos soles que actualmente tenemos al monto de S/. 5,000.00 anuales.

SETIMO: AMBIENTE PARA EL SITRAMUN – SAN BORJA

La Municipalidad conviene en destinar un ambiente y mobiliario para uso exclusivo del SITRAMUN SAN BORJA.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Por su parte, la MUNICIPALIDAD, señala expresa que no propone ningún incremento de carácter económico por existir una expresa prohibición establecida por la Ley del servicio Civil N° 30057, sustentando la misma que la constitucionalidad de dicha ley ha sido determinada mediante sentencia dictada en el marco del expediente N° 00018-2013-PI/TC.

El Tribunal Arbitral ha debatido sobre las posiciones esgrimidas por las partes, cuyas conclusiones y acuerdos se exponen a continuación.

IV. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL.

La jurisdicción arbitral tiene un reconocimiento expreso en la Constitución Política del Perú en el inciso 1 del artículo 139°, en cuanto señala que:

"Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral".

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

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

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

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

Estando a lo señalado, tenemos que meridianamente queda claro que todo Tribunal Arbitral y en su caso Arbitro, debe actuar conforme a la Constitución y, sus interpretaciones de determinada ley deben ser conformes a la Constitución. Para ello debe seguir los preceptos y principios constitucionales que surgen de las interpretaciones del Tribunal Constitucional, conforme así lo

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

ha establecido el Tribunal Constitucional en los fundamentos 6 y 7 de la STC 03741-2004-AA/TC (Caso Salazar Yarleque) – la cual tiene la calidad de precedente vinculante -- y en los fundamentos 8 y 9 de la STC 6167-2005 (Caso Cantuarias Salaverry).

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

El artículo 6 de la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2013 aprobado mediante Ley N° 29951 prohibió que, el otorgamiento, reajuste o incremento de beneficios económicos, pueda ser dispuesto por la vía del arbitraje laboral:

"Artículo 6.- De los ingresos del personal

Prohibese 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."

Adicionalmente tenemos que la Quincuagésima Octava de las Disposiciones Complementarias Finales de dicha norma establece lo siguiente:

"QUINCUAGÉSIMA OCTAVA: Los procedimientos de negociación colectiva o arbitraje en materia laboral de entidades y empresas del Estado se desarrollan con sujeción a las normas de derecho respectivas vigentes, debiendo contar con el respectivo dictamen económico financiero, u 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

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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.

Las prohibiciones contenidas en la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2013 aprobado mediante Ley N° 29951 son manifiestamente inconstitucionales, porque desconoce que un Arbitro está sujeto a la Constitución y, en ese sentido, puede efectuar un control difuso de constitucionalidad de las leyes y, por tanto, puede inaplicar una ley cuando esta contraviene los principios y derechos garantizados en la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que un Tribunal Arbitral puede efectuar control difuso, así tenemos que en la STC 00142-2011-PA/TC, publicada el 26 de setiembre de 2011, en el fundamento 26 ha sentado con carácter de precedente vinculante, la facultad de control difuso de los árbitros, señalando que:

“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

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

verifique la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes."

Esta posición del Tribunal Constitucional, por cierto, no es reciente ni nueva, es más implícitamente el control difuso por parte de los Tribunales Arbitrales se encuentra reconocido en el fundamento 105 de la sentencia de fecha 3 de setiembre del 2015, dictada en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, en cuanto se establece que:

"... los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las disposiciones legales o normativas vigentes entre las que naturalmente está la Constitución y la interpretación vinculante que este Tribunal hace de los diferentes preceptos constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto, buscando que dicho ordenamiento jurídico sea entendido conforme a la Constitución ..."

Por otro lado, con anterioridad, en el fundamento 8 de la STC 06167-2005-PHC/TC, publicada el 9 de marzo de 2006, señaló que los árbitros se encuentran vinculados a los preceptos y principios constitucionales:

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

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

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

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

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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

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

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

En consecuencia, corresponde al Tribunal Arbitral designado analizar la constitucionalidad de la prohibición de otorgamiento, incremento y reajustes de los beneficios económicos contenida en la Ley de Presupuesto de 2013, mediante Ley N° 29951 en cuanto a pesar de tener una vigencia anual sin embargo la disposición materia de análisis tiene efectos permanentes y, en su caso, inaplicarla por vulnerar los derechos fundamentales a la negociación colectiva y a una remuneración equitativa y suficiente.

b) Del arbitraje en la negociación colectiva de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la Actividad Pública regulada por el Decreto Legislativo N° 276.-

La negociación colectiva de los trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Pública, se encuentra regulada por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, aún cuando en la misma se establecen restricciones de otorgar compensaciones económicas.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

El SINDICATO es una organización que agrupa a trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Borja, sujetos al régimen laboral de la actividad pública, prevista por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento aprobado por D.S. N° 005-90-PCM, reconociéndoseles expresamente los derechos y beneficios inherentes a dichos regímenes, dentro de estos, conforme a nuestro sistema jurídico, el derecho a sindicación, negociación colectiva, que adquiere pleno reconocimiento a partir de la sentencia dictada en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, las cuales no han sido objeto de cuestionamiento alguno por parte de la MUNICIPALIDAD, que concluye declarando INCONSTITUCIONAL la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenidas en las disposiciones legales que se pasan a desarrollar.

Sobre las restricciones presupuestarias a la negociación colectiva: artículos 5° y 6° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 (Ley N° 30281).

Los artículos 5° y 6° de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, Ley N° 30281, señalan:

Artículo 5. Del control del gasto

5.1 Los titulares de las entidades públicas, el jefe de la Oficina de Presupuesto y el jefe de la Oficina de Administración, o los que hagan sus veces en el pliego presupuestario, son responsables de la debida aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, en el marco del principio de legalidad, recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

5.2 La Contraloría General de la República verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y las demás disposiciones vinculadas al gasto público en concordancia con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú. Asimismo y bajo responsabilidad, para el gasto ejecutado mediante el presupuesto por resultados, debe verificar su cumplimiento bajo esta estrategia. El resultado de las acciones efectuadas en cumplimiento de lo establecido en el presente numeral, es informado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, en el más breve plazo.

Artículo 6. Ingresos del personal

Prohibase en las entidades del nivel de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas,

- Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
- Objeto : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango y topé fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

Propiamente, el artículo 6° de la Ley Nº 30132, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, que considera una fórmula normativa similar a las que la precedieron, establece una restricción de carácter absoluto para la negociación colectiva en el sector público en lo que atañe a su posibilidad de regular mejores beneficios económicos (incrementos) a favor de los trabajadores, incluidos aquellos que puedan establecerse a través de laudos arbitrales, cuya inconstitucionalidad por conexión ha sido declarada por el Tribunal Constitucional.

b) El principio de provisión presupuestaria y su interpretación por el Tribunal Constitucional.-

El Tribunal Constitucional ha establecido que toda mejora económica debe armonizarse con la disponibilidad presupuestaria, debiendo tenerse asegurado su financiamiento mediante los recursos propios, a fin de no afectar el equilibrio presupuestario¹, cuya doctrina puede evidenciarse en cuanto señala:

"51 (...).

El artículo 28.º de la Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, tutela su ejercicio democrático, fomenta la negociación colectiva, y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Al respecto, este Colegiado anteriormente ha señalado que "(...) el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención

¹ Así lo ha establecido en el fundamento 14 de la STC 01035-2001 AC/TC. Sentencia publicada el 3 de junio de 2003.

Parte: : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (Caso COSAPI S.A., Exp. N.º 0785-2004-AA/TC, Fundamento 5)

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

En ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 12.º el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 12.º, a saber los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

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

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

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

En efecto, dentro de las condiciones nacionales a que hace referencia el Convenio 151.º, la Constitución establece determinadas normas relativas al presupuesto público. En efecto, a tenor de los artículos 77.º y 78.º de la Norma

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Suprema, el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, y su proyecto debe estar efectivamente equilibrado.

Consecuentemente, si el empleador de los servidores públicos es el Estado a través de sus diferentes dependencias, las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado.

Por ello, en el caso de las negociaciones colectivas de los servidores públicos, éstas deberán efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación.

51. Por otro lado, una negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir. En tal sentido, no porque la ley disponga que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado se vulnera el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical.

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

Lo expuesto precedentemente determina que desde la doctrina del Tribunal Constitucional, ratificada con la sentencia dictada en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC es posible acordar incrementos remunerativos, puesto que, después de los acuerdos logrados aquellos que tengan incidencia económica podrán ser autorizados y programados en el presupuesto, sin que ello suponga una afectación al equilibrio presupuestario, debiendo tenerse en cuenta que de la evaluación de los estados financieros de la entidad, se tiene que se reflejan fuentes de recursos propios, entre otros de ingresos producto de la administración de los impuestos cuya recaudación está a su cargo, a los que se hacen referencia más adelante.

e) De las restricciones a la negociación colectiva contenidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil¹.

¹Publicada el 1 de julio del 2013.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

el capítulo VI del Título III de la Ley N° 30057, que regula el ejercicio de los derechos colectivos, vigente al día siguiente de su publicación, aplicable a los servidores de LA MUNICIPALIDAD, comprendidos dentro de la negociación colectiva que por este laudo se resuelve, contiene normas restrictivas de la negociación colectiva, en cuanto establece en el literal b) del artículo 44 que "La contrapropuesta o propuestas de la entidad relativas a compensaciones económicas son nulas de pleno derecho", concluyéndose en el penúltimo párrafo que "Son nulos los acuerdos adoptados en violación de lo dispuesto en el presente artículo".

A lo expuesto se agrega que, si bien se reconoce al arbitraje como un mecanismo de solución de la negociación colectiva, sin embargo el reglamento de la Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 04 2014-PCM, contiene restricciones sobre las cuales este Tribunal Arbitral se pronuncia, en particular respecto del contenido del laudo arbitral, regulado en el artículo 76 en los siguientes términos:

"En el laudo, el Tribunal Arbitral podrá recoger la propuesta final de una de las partes o considerar una alternativa que recoja planteamientos de una y otra, pero, en ningún caso, podrá pronunciarse sobre compensaciones económicas o beneficios de esa naturaleza, ni disponer medida alguna que implique alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la Ley y sus normas reglamentarias"

En el presente caso se tiene que las propuestas finales presentadas por las partes no contienen cláusulas cuyo contenido altere la valorización de los puestos que resulten de aplicación de la ley más aún cuando la MUNICIPALIDAD no ha implementado acciones para incorporar trabajadores bajo el nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil.

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

La libertad sindical, como derecho fundamental reconocido en los instrumentos internacionales (artículo 23°, numeral 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹, y el artículo 22, numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²) tiene un contenido estático que se encuentra referido a la posibilidad de constituir organizaciones sindicales y de afiliarse o

¹ Ratificada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa No. 13282 del 9 de diciembre de 1959.
² Ratificado mediante Decreto Ley No. 22128 del mes de marzo de 1978.

Parte: : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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

El artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶, señala que los Estados parte se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección para promover y proteger sus intereses económicos y sociales; conjugando así los aspectos estático y dinámico de este derecho.

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

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

La negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical ha sido reconocida expresamente por los órganos de aplicación y control de la OIT. Así, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que *"(...) el derecho de la libre negociación colectiva para todos los trabajadores que no gozan de las garantías que establece un estatuto de funcionarios públicos constituye un derecho sindical fundamental. (...) el derecho a negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical."*⁷

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

Para mayor argumentación, tenemos que en el ámbito nacional la negociación colectiva se encuentra reconocida en el artículo 28^o, inciso 2) de la Constitución Política del Perú, conjuntamente con la sindicación y la huelga. La referida norma señala: *"El Estado reconoce*

⁶ Ratificado por el Perú mediante Decreto Ley No. 22129 del 28 de marzo de 1978

⁷ Oitena Internacional del Trabajo "La libertad sindical - Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra 1985.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático
(...) 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los
conflictos laborales."

El reconocimiento constitucional de la negociación colectiva como facultad autonormativa de los sujetos sociales, significa el establecimiento de un pluralismo jurídico⁸⁹ que no deriva de la voluntad del Estado sino de la propia Constitución; en tal sentido se impone una relación de mutuo respeto entre ambas fuentes normativas; cuyos límites estarán marcados por criterios de competencia antes que de jerarquía.

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

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

Los artículos 23⁹⁰ y 51⁹¹ de la Constitución vienen a ser el marco que define el conjunto de derechos previstos para todo trabajador (persona que desarrolla una prestación personal de servicios subordinada). En efecto, a partir de lo dispuesto en el artículo 23⁹⁰ de la Constitución, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, quedando comprendidos los que le corresponden al trabajador como tal (denominados por la doctrina derechos laborales específicos, como la libertad sindical o la estabilidad laboral como parte del contenido esencial del derecho al trabajo) como aquellos que le corresponden por el hecho de ser persona (denominados derechos laborales inespecíficos, como es la libertad de expresión). La aplicación de estos derechos constitucionales no puede ser limitada por ninguna norma.

En el marco del artículo 23⁹⁰ de la Constitución, los derechos laborales reconocidos a todo trabajador tienen aplicación directa por tratarse de derechos fundamentales, a esta conclusión

⁸⁹ En el sentido del reconocimiento de otras fuentes normativas distintas al Estado

⁹⁰ Constitución, artículo 23⁹⁰ - Artículo 23⁹⁰ - El Estado y el trabajador. (...) Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador."

⁹¹ Constitución, artículo 51⁹¹ - Artículo 51⁹¹ - Supremacía de la constitución. La Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)"

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

arribamos a partir de una interpretación del texto constitucional en base a los principios de coherencia normativa, fuerza normativa de la Constitución y concordancia práctica¹¹.

En este contexto, tenemos que el derecho constitucional a la libertad sindical, al encontrarse previsto en la Constitución, junto con lo dispuesto por el Convenio N° 87 y 98 de la OIT que regulan libertad sindical, resulta de aplicación directa, conformando un *bloque de constitucionalidad* en tanto las normas internacionales, según lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹², sirven de marco interpretativo del contenido constitucional de los derechos reconocidos por la Constitución.

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

Previamente, con apego a la cláusula de Estado Social, las medidas legislativas adoptadas de cara a regular el empleo público, aún cuando en este caso sujeto al régimen laboral de la actividad privada, no pueden estar divorciadas de los derechos reconocidos por la Constitución para todo trabajador y no pueden privar arbitraria y desproporcionadamente a estos del goce de sus derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 5854/2005-PATC, PHURA. *"El principio de concordancia práctica: En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin "sacrificar" ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada "Constitución orgánica" se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución)."*

¹² En la sentencia recaída en el expediente N° 00218-2002-HC/TC, el Tribunal constitucional ha señalado que: *"De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación conforme con los tratados sobre derechos humanos contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región."*

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Si una medida legislativa tiene como objeto limitar el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, la misma debe ser evaluada a partir de un juicio de ponderación¹³ al que se le presenta un conflicto entre principios de orden constitucional que limitan seriamente la generación de gastos en el sector público (principio de legalidad y equilibrio presupuestario) y, de otro lado, un derecho fundamental, como es el derecho a la negociación colectiva.

Para ello se recurre el denominado test de razonabilidad o proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional¹⁴, conforme a dicho test, pasamos a analizar si la restricción o limitación del ejercicio de la negociación colectiva, en el sentido de prohibición de mejorar compensaciones económicas o beneficios de esa naturaleza, que comprende las remuneraciones o complementos remunerativos de cualquier índole, es constitucional a la luz de sus tres subprincipios: el de idoneidad o de adecuación, el de necesidad y el de proporcionalidad.

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

En el presente caso observamos que la limitación del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios para una entidad como LA MUNICIPALIDAD, en cuanto a sus posibilidades de pactar incrementos remunerativos o de cualquier naturaleza, responde a

¹³ "La técnica de la ponderación tiene una gran presencia en numerosos tribunales latinoamericanos -especialmente, en cortes supremas y tribunales constitucionales-, lo que en buena medida ha sido una consecuencia de la recepción de las ideas al respecto de Robert Alexy que, a su vez, pueden considerarse como una racionalización del manejo por parte de los tribunales constitucionales europeos del principio de proporcionalidad. Alexy concibe los derechos constitucionales como principios, y los principios como mandatos de optimización, que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre derechos (o entre principios; lo cual tiene lugar en todos los campos del Derecho) los mismos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, o sea, aplicando el principio de proporcionalidad que, para Alexy, viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico. Ese principio consta, a su vez, de tres subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los dos primeros se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas. Significa que una medida (una ley, una sentencia, etc.) que limita un derecho (o un bien de considerable importancia) para satisfacer otro, debe ser idónea para obtener esa finalidad y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un coste menor. El tercer subprincipio, por el contrario, tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas. La estructura de la ponderación, según Alexy, consta de tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y las cargas de la argumentación." En ATENZA Manuel. A vueltas con la ponderación. Páfoque Derecho 2010.

¹⁴ "Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0021-2006-AI, Colegio de Abogados de Ica vs. Congreso de la República, fundamento jurídico N° 13: "Este Tribunal ya se ha pronunciado acerca del desarrollo del *test de igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad)*, indicando que "El *test* de razonabilidad o proporcionalidad (...) es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del *derecho principio* a la igualdad. Dicho *test* se realiza a través de tres subprincipios: 1. subprincipio de idoneidad o de adecuación, 2. subprincipio de necesidad; y 3. subprincipio de proporcionalidad *stricto sensu*. Criterios que en su momento fueron utilizados por este Colegiado en las sentencias 0016-2002-AI y 0003-2003-AI (...)"

Parte : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

razones de planificación presupuestal destinadas a la necesidad de controlar, y presumiblemente, equilibrar el presupuesto público, debiendo tenerse en cuenta que las fuentes de financiamiento de la entidad no provienen de tesoro público sino que provienen de ingresos propios de LA MUNICIPALIDAD.

Sus fines son pues, *prima facie*, coincidentes con los principios constitucionales de legalidad y equilibrio financiero, previstos en el artículo 17º de la Constitución. Decimos *prima facie*, por que para el propio Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 004-2004 CC/TC, se reconoce como otro principio presupuestario al principio de justicia presupuestaria: "*Contemplado en los artículos 16.º y 77.º de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyen en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.*"

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

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

Un hecho evidente, es que la negociación colectiva en el Perú en los últimos años, y con especial énfasis en el sector público, ha perdido esa función esencial, desapareciendo su carácter equilibrador y compensador de las desigualdades económicas, funciones que han quedado relegadas a un sector reducido de la población asalariada, excluyendo a la mayoría y afectando el rol esencial que la Constitución otorga al Estado en el fomento de la negociación colectiva y como promotor de condiciones para el progreso social y económico de los trabajadores, conforme a los artículos 28º y 29º.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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

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

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

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

"1008. La suspensión o la derogación – por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo 1 del Convenio núm. 98. Si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos vigentes.

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

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Adicionalmente, no podemos dejar de señalar que a raíz de la publicación del Decreto de Urgencia N° 011-99, que imponía límites a la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical de la OIT expresó que “ (...) las disposiciones que por vía de decreto del Poder Ejecutivo o por medio de ley imponen a las partes negociantes criterios de productividad para otorgar aumentos de salarios a los trabajadores, y excluyen aumentos salariales generales, limitan el principio de negociación colectiva libre y voluntaria consagrado en el Convenio n° 93 (...)”

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

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

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

Finalmente, corresponde analizar el subprincipio de proporcionalidad. Al respecto señala el Tribunal “(...) para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

...ado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental”.

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

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

Consecuentemente, la restricción establecida en los artículos 5º y 6º de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, Ley N° 30182 resulta ser incompatible con la Constitución al establecer una restricción irrazonable y desproporcionada al ejercicio de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, y en el presente caso debe subsistir el derecho a la negociación colectiva preservando su contenido esencial.

b) Otros pronunciamientos en casos similares a tener en consideración.

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

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 8854-2005-PA/TC. “La Constitución como norma jurídica. 3. El tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto. Es decir, significó superar la concepción de una pretendida soberanía parlamentaria que consideraba a la ley como la máxima norma jurídica del ordenamiento, para dar paso -de la mano del principio político de soberanía popular- al principio jurídico de supremacía constitucional, conforme al cual, una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución del Estado, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o anárquicos. Todo poder devino entonces en un poder constituido por la Constitución y, por consiguiente, limitado e informado, siempre y en todos los casos, por su contenido jurídico normativo. 4. A partir de entonces, el asunto se hizo bastante elemental y se tiene expuesto así desde hace más de 200 años: “¿Qué sentido tiene que los poderes estén limitados y que los límites estén escritos, si aquellos a los que se pretende limitar pudiesen saltarse tales límites? La distinción entre un Gobierno con poderes limitados y otro con poderes ilimitados queda anulada si los límites no constrúyese a las personas a las que se dirigen, y si no existe diferencia entre los actos prohibidos y los actos permitidos. (...) Está claro que todos aquellos

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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

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

a) Ejecutoria Suprema del 13 de agosto de 2008 de la Primera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia (recogida en la Apelación N° 137-2008 Lima) interpuesta por SUNARP con el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX, Sede Lima sobre impugnación de laudo arbitral, que en distintos considerandos precisa lo siguiente:

"QUINTO. Que, de conformidad con el artículo 40 del Convenio número 98 de la OIT, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Este artículo se refiere en particular a la obligación de promover la negociación colectiva y al carácter libre y voluntario de la misma; SEPTIMO: Que, de lo indicado en los considerandos anteriores queda claro que el arbitraje resulta ser un medio alternativo válido para la solución de los conflictos laborales de carácter económico, como es la negociación colectiva que se encuentra reconocido por nuestra Carta Constitucional y en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que, las decisiones arbitrales resultan válidas para nuestro Ordenamiento Jurídico; OCTAVO, (...) el primer agravio se refiere a que el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; que, además, desde el

que han dado vida a la Constitución escrita la han concebido como el Derecho fundamental y supremo de la nación. (...) Quiénes niegan el principio de que los Tribunales deben considerar la Constitución como derecho superior, deben entonces admitir que los jueces deben cerrar sus ojos a la Constitución y regirse solo por las leyes." Si la Constitución es, pues, norma jurídica y, como tal, vinculada. De ahí que, con acierto, pueda hacerse referencia a ella aludiendo al "Derecho de la Constitución", esto es, al conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos. b. Bajo tal perspectiva, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51º), como aquella subjetiva, en cuyo marco ningún acto de los poderes públicos (artículo 45º) o de la colectividad en general (artículo 38º) puede vulnerarla válidamente."

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

Parte: : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, también aceptó la posibilidad que el resultado del mismo pudiera originarle obligaciones de carácter presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio; NOVENO: Que, respecto al segundo agravio debemos decir que, el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos a través de bonificaciones, asignaciones, subvenciones, gratificaciones y de condiciones de trabajo, se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el cual establece que un Laudo recogerá en su integridad la propuesta de una de las partes pero podrá atenuar las posiciones extremas; que además, al decidir el Laudo Arbitral reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efectos de negociación colectiva; por lo que, debe desestimarse este segundo agravio; por estas consideraciones”.

En Ejecutoria Suprema del 7 de enero de 2009 de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República (recaída en la Apelación Nº 000358-2008 - Lima) interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos con la Federación de trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral, la cual en diversos considerandos determina lo que a la letra dice:

QUINTO: "(...) El primer agravio se refiere a que, el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; (que, además, desde el momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, también aceptó la posibilidad que el resultado del mismo pudiera originarle obligaciones de carácter presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio). SEXTO: (...) el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos (...) se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 650 de TUO de la LRTC (...) que además, al decidir del Laudo Arbitral sobre los beneficios laborales antes mencionados lo hace teniendo en cuenta el mandato constitucional que reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efecto de negociación colectiva (...); OCTAVO, (...) el Laudo Arbitral materia de impugnación no efectuó un pronunciamiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas presupuestales, sino que ha resultado la situación que el derecho a la negociación colectiva no puede ser restringido ni desconocido por las normas presupuestales”.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Cabe remarcar que las normas presupuestarias deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, por lo que sus restricciones sólo pueden afectar a la capacidad de oferta de las entidades estatales, sin trascender a la parte o representación sindical, y mucho menos, a los tribunales arbitrales, lo contrario supondría quitar o vaciar de contenido a la negociación colectiva en abierta contravención del mandato constitucional contenido en el numeral 2 del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Peruano, conforme también lo ha reconocido la sentencia dictada en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, en sus fundamentos 67 y 69.

En este sentido, se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, que en su Informe N° 1165-2004-EF/60, del 5 de Julio de 2004, referido al proyecto de ley que modifica el artículo 56° del Decreto Ley 25593 y proyecto de Decreto Supremo que regula el alcance del artículo 15° de la Ley N° 28254, ha concluido (en su punto 9) que al ser la negociación colectiva un derecho constitucional las restricciones en materia de reajustes remunerativos no pueden comprender a los convenios colectivos. De igual manera se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, en su Informe N° 025-2004-MTPE/OAJ del 7 de Julio de 2004, (opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica sobre el Informe N° 1165-2004-EF/60) y en el Informe N° 308-008-MTPE/9.110 del 30 de mayo de 2008.

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

- Ejecutoria Suprema del 5 de diciembre del 2000, expedida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, en la acción de impugnación del laudo arbitral del 31 de enero del 2000, incoada por PETROPERU S.A.
- Ejecutoria Suprema del 13 de agosto de 2008 de la Primera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia (recaída en la Apelación N° 137-2008 Lima) interpuesta por SUNARP con el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX, Sede Lima sobre impugnación de laudo arbitral.
- Ejecutoria Suprema del 7 de enero de 2009 de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República (recaída en la Apelación N° 000858-2008 - Lima) interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos con la Federación de trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

- Laudo Arbitral del 15 de diciembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX-Sede Lima con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Laudo Arbitral del 21 de setiembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima - SSTRASERP-LIMA con SERPAR-LIMA.
- Laudo Arbitral del 26 de abril de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Obreros Municipales de Lima (SITRAOMI) con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).
- Laudo Arbitral del 23 de junio del 2010, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV.
- Laudo Arbitral del 8 de agosto de 2008, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ S.A.
- Laudo Arbitral del 24 de junio de 2008, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERÚ S.A.
- Laudo arbitral del 31 de julio de 2007, en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú con la empresa PETROPERÚ S.A.
- Laudo arbitral del 4 de enero del 2007, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores del Gobierno Regional del Callao con el Gobierno Regional del Callao.
- Laudo arbitral del 14 de diciembre de 2006, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV.
- Laudo arbitral del 26 de enero de 2006, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y la CONASEV.
- Laudo arbitral del 17 de marzo del 2004, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú - Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú - Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.
- Laudo arbitral del 14 de marzo del 2002, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y

Partes: : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú - Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú - Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú - Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú - Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.

Laudo arbitral del 28 de febrero del 2001, en los seguidos entre la empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ) y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú - Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú - Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú - Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú - Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.

Adicionalmente a lo expuesto, cabe señalar que si bien la MUNICIPALIDAD se ampara en lo dispuesto en la QUINCUAGESIMA OCTAVA disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2015 y la Ley del Procedimiento Civil, Ley N° 30057, no es posible considerar que las mismas difieran en esencia de las limitaciones presupuestarias ya consignadas en las Leyes Anuales de Presupuesto de ejercicios anteriores, siendo el caso que la nulidad de pleno derecho establecida para aquellos laudos emitidos en contra de la norma antes indicada, así como la nulidad de acuerdos adoptados por el Estado directo, y el impedimento de pronunciarse sobre compensaciones económicas o beneficios de esa índole, podría significar que el derecho a la negociación colectiva quede supeditado a un acto de autoridad de la administración y parcialidad, en este caso, del propio Estado que es la propia contraparte en el proceso negocial; es decir, que exista o no el derecho a la negociación colectiva dependería, en cada caso concreto, de que el Estado, actuando como juez y parte, decidiera a priori que aspectos deben ser objeto de negociación colectiva, generando un tratamiento discriminatorio con los trabajadores cuyo empleador no es el estado el cual si mantendría su derecho a negociar colectivamente incrementos salariales que estarían prohibidos para un trabajador del estado.

Esta posición resulta jurídicamente insostenible, y no se condice, por lo demás, ni con una práctica administrativa ni con la práctica realmente aplicada en los casos concretos. La falta de partida presupuestaria, la existencia de deudas administrativas judicializadas y no judicializadas

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

...e datan desde el año 1995, estos son actos que la administración debe resolver, por lo que no puede pues ser presentada como un impedimento para la negociación o para la expedición de un laudo arbitral. A ello se agrega el hecho de que la negociación colectiva tiene un ciclo de desarrollo y vigencia que permite anticipar su renovación periódica, lo que obliga a tomar las previsiones del caso a fin de asegurar su eficacia.

A todo lo antecedido se debe reiterar que la Constitución es la norma suprema, y como tal debe primar sobre cualquier otra disposición legal, como explícitamente lo consagrado en su artículo 51° cuando establece que "La Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente". Por lo tanto, y como se verá posteriormente, la existencia de una norma que contravenga su texto deberá ser interpretada conforme a la Constitución, y si ello no es posible deberá inaplicarse. Ello es una consecuencia natural de su carácter normativo, de su rango superior y del establecimiento de la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales (artículo 44° de la norma suprema), como un deber fundamental del Estado. En esta línea de argumentación debe tenerse en cuenta la inconstitucionalidad resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 3 de setiembre de 2015 dictada en los Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC.

V. GARANTÍA DEL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD

Una de las facultades que caracteriza a los órganos que ejercen la función jurisdiccional es el "poder-deber" de aplicar el control difuso, que según el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0145-99-AA/TC, consiste en un instrumento que tiene por finalidad reafirmar el principio de supremacía constitucional y el de jerarquía de las normas:

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

Además, el mismo órgano recuerda que el control difuso solo podrá ser aplicado por quienes estén investidos de función jurisdiccional; así lo manifiesta en la sentencia recaída en el expediente N° 0007-2001-AI/TC.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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

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

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

Respecto al “poder-deber” de los órganos jurisdiccionales de aplicar el control difuso, el doctor Marcial Rubio Correa manifiesta que *“es un poder, es decir una atribución, pero también un deber. Esto quiere decir que corresponde a la función jurisdiccional ejercer el control difuso cuando él deba ser aplicado en el caso concreto”*¹⁷. En efecto, si bien el control difuso es un “poder” de los órganos jurisdiccionales, pues están facultados para ejercerlo, también es un “deber” aplicarlo cuando una norma de rango inferior a la Constitución la contravenga y no exista posibilidad de interpretarla conforme a ella. Entonces, es a todas luces evidente que el control difuso “puede” y “debe” ser aplicado en el fuero arbitral a fin resguardar dos principios constitucionales: Jerarquía normativa y Supremacía constitucional. Ambos se encuentran recogidos en los artículos 51° y 138° de la Constitución en los siguientes términos:

“Artículo 51°.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)”

¹⁷ Marcial Rubio Correa, *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Pp. 99 - 100.

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

“Artículo 138°.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”

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

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

“Artículo VI.- Control Difuso e Interpretación Constitucional

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

Debe recordar que si bien esta norma hace referencia solo al “Juez” ha quedado claro a nivel jurisprudencial que la garantía del control difuso “puede” y “debe” ser aplicada en sede arbitral.

Es importante tener en cuenta que el ejercicio del control difuso es complejo, pues significa quebrar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico peruano. Por ello, el Tribunal Constitucional a través de un precedente vinculante (fundamento jurídico 26 de la sentencia recaída en el expediente N° 00142-2011-AA/TC) ha establecido una regla de obligatorio cumplimiento en el caso de la aplicación del control difuso en sede arbitral:

“26. El control difuso de la jurisdicción arbitral se rige por las disposiciones del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia vinculante dictada por este Tribunal Constitucional sobre el control difuso. Sólo podrá ejercerse el control difuso de constitucionalidad sobre una norma aplicable al caso de la que dependa la validez del laudo arbitral,

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

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”

La regla instituida por el Tribunal Constitucional implica que la norma sobre la cual se requiera aplicar el control difuso tenga que: i) ser una norma aplicable al caso y de la cual dependa la validez del laudo arbitral; ii) ser una norma que no pueda ser interpretada conforme a la Constitución; y iii) verificarse la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes. Solo de esta manera es permitida la aplicación del control difuso en el fuero arbitral.

Sobre la base del precedente vinculante, este Tribunal Arbitral sustenta la inaplicación de las siguientes normas por ser incompatibles con las normas constitucionales que reconocen y desarrollan el derecho fundamental a la negociación colectiva de los servidores públicos: Quincuagésima octava disposición complementaria final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2013, Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014; Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015, Ley N° 30281; Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuanto establecen restricciones a la negociación colectiva.

IV. PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL.-

Conforme a lo establecido en el artículo 65° del T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y en el artículo 57 de su Reglamento, el Tribunal Arbitral o el árbitro unipersonal 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, sin embargo está facultado, atendiendo a la naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta adoptada.

Así mismo, el artículo 61-A del Decreto Supremo N° 011-92-TR, agregado por el Decreto Supremo N° 014-2011-TR, dispone que la regla de integralidad antes mencionada no se aplica cuando sólo exista una propuesta final presentada, pudiendo el Tribunal Arbitral establecer una solución final distinta.

Conforme a sus facultades el Tribunal Arbitral ha procedido a analizar las propuestas finales presentadas por las partes, teniendo en consideración además los medios probatorios y alegatos presentados por las partes. Al respecto se tiene que si bien es cierto que LA MUNICIPALIDAD ha cumplido con presentar formalmente un documento denominado “PROPUESTA FINAL”,

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

sin embargo, analizada la misma se tiene que no contiene ninguna propuesta de incremento de remuneraciones y/o compensaciones económicas, en tanto que analizada la propuesta del SINDICATO la misma contiene una propuesta que involucra siete ítems, situación frente a la cual debe tenerse en cuenta que la entidad empleadora materialmente no ha formulado propuesta alguna, por tanto existe imposibilidad de confrontar una propuesta con otra, pues existe una sola propuesta la misma que corresponde ser acogida, sin embargo el Tribunal considera que debe hacer uso de su facultad de atenuación respecto de aquellas propuesta que considera extremas de acuerdo a las condiciones económicas de la MUNICIPALIDAD, más aún cuando se trata de un laudo cuya ejecución deberá hacerse con cargo al ejercicio presupuestal 2016, lo que debe estar sometido a un proceso de modificación del presupuesto aprobado que permita tener el crédito presupuestario correspondiente, conforme a las normas de presupuesto aplicables al sector público.

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

RESPECTO A LA SITUACION ECONOMICA FINANCIERA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DE LA MUNICIPALIDAD.

El Tribunal Arbitral, conforme a sus atribuciones, solicito a ambas partes información económica financiera de la Entidad, que le permitiera conocer cuál es la situación económica de la entidad y si está en condiciones de atender los requerimientos del sindicato en su propuesta final sin que se afecte el presupuesto institucional de manera tal que no se ponga en riesgo la marcha institucional y mucho menos se afecte la prestación de los servicios a favor de los ciudadanos y en particular de sus contribuyentes.

En atención a esta solicitud del Tribunal, que ambas partes cumplieron con lo solicitado, así tenemos que la Municipalidad de San Borja en su escrito No. 4 de fecha 08 de abril del 2016, cumplió con entregar la documentación económica financiera elaborada por la Unidad de Contabilidad de la entidad, como consta en la documentación que se adjunta en el expediente consistente en: i) Estados financieros de los ejercicios 2014 y 2015; ii) Cuadro de personal de la Municipalidad, considerando cargo, ocupación, tiempo de servicios, régimen laboral, conceptos remunerativos percibidos; iii) Número de trabajadores a los que comprende el pliego de reclamos; iv) Presupuesto aprobado para el ejercicio 2016; v) Cuadro de gastos de personal de los últimos tres años (2013, 2014 y 2015) y el proyectado para el 2016; vi) Cuadro de ingresos

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

(CAS) directivo empleados de confianza". Así como otros antecedentes de negociaciones colectivas que acreditan incrementos salariales y otorgamiento de otros beneficios económicos y condiciones de trabajo.

La Municipalidad ha presentado un cuadro de ingresos propios correspondiente a los años 2013, 2014 y 2015, documento del que se advierte el incremento progresivo año a año de los ingresos propios de la municipalidad, de los cuales se verifica que el total de estos ingresos sumaron el 2013 a S/. 62,230,648.33 MM; el 2014 a S/. 68,852,368.94 y el ejercicio 2015 a S/. 76,002,242 MM, situación económica a los se debe agregar que en el documento el Estado de Gestión adjuntado también por la Municipalidad se aprecia en el que en el año 2015 hubo un superávit de S/. 5,595,580.11 MM, aún cuando en el ejercicio 2014 se tuvo un déficit de S/. 7,984,049.97 MM, resultados económicos que el Tribunal toma en cuenta al momento de evaluar las propuestas finales y resolver.

De tal forma que a la vista de la documentación económica financiera entregada por las partes se hace evidente, para este Tribunal, que la entidad está en condiciones económicas y existe una proyección de ingresos que permiten solventar y resolver de manera equitativa y con justicia la propuesta final de los trabajadores, sin embargo este Tribunal considera también que debe buscar un equilibrio adecuado entre las pretensiones de los trabajadores y las posibilidades reales de resolverlas, atender y cumplir, por parte de LA MUNICIPALIDAD, con las obligaciones que se deriven del presente laudo arbitral, advirtiéndose que un factor que incide en su liquidez y por tanto en su flujo de caja, viene a ser la morosidad en el pago de los impuestos que recauda, como el impuesto al patrimonio predial, sin embargo la entidad debe hacer mayores esfuerzos para mejorar sus niveles de captación de ingresos.

De los documentos e información de la que se ha dispuesto para emitir el presente laudo, consta que en materia de incrementos remunerativos el personal sujeto a la negociación colectiva, mediante laudo de fecha 30 de mayo del 2012 se otorgaron determinados beneficios económicos como: i) cierre de pliego; ii) Incremento de la bonificación por aniversario del Distrito y iii) Incremento de la bonificación por el Día del Trabajador Municipal, sin haberse otorgado incremento a la remuneración; el año 2013 la Comisión Paritaria adoptó acuerdos como los de incrementar el monto de las remuneraciones a partir del 1 de enero del 2014, conforme consta de la Resolución de Alcaldía N° 225-2013-MSB-A, de fecha 26 de diciembre del 2013, siendo relevante precisar que los acuerdos fueron adoptados luego de haberse notificado a la Municipalidad la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 01310-2011-PA/TC, por la que se declara fundada la demanda interpuesta por EL SINDICATO ante la

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

negativa de la MUNICIPALIDAD a negociar por restricciones que consideraban no le permitían otorgar incrementos remunerativos.

La decisión adoptada por el Tribunal Arbitral además de hacer uso de la facultad de atenuación no puede dejar de tomar en cuenta y aplicar las normas contenidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, en tanto no hayan sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional.

Todo ello hace razonable adoptar en esta oportunidad criterios de mayor prudencia a fin de no impactar excesivamente en el costo laboral anual y en la situación económica y financiera general de la entidad, otorgando beneficios que sean posibles de ser atendidos, sin afectar sus flujos de efectivo, que permita hacer ejecutable el presente laudo.

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

PRIMERO: Acoger la propuesta presentada por **EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE SAN BORJA – SITRAMUN SAN BORJA**, con las precisiones que se mencionan.

Los términos del Laudo Arbitral, en este sentido, y que dan solución definitiva al Pliego de Reclamos 2015 presentado por **EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES DE SAN BORJA**, son los siguientes:

PRIMERO: AMBITO DE APLICACION

El presente convenio colectivo es aplicable a todo el personal integrante del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de San Borja – SITRAMUN SAN BORJA y de conformidad con el literal d) del artículo 44 de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057 concordante con el artículo 73 de su Reglamento, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM la vigencia es de 2 años.

SEGUNDO: COMPENSACION POR TIEMPO DE SERVICIOS

La Municipalidad conviene en otorgar por la Compensación por Tiempo de Servicios conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley del Servicio Civil.

El árbitro Jorge Elisbán Villasante Aranibar emite voto singular sobre este punto.

TERCERO: RECATEGORIZACION DE TRABAJADORES

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

El Tribunal acuerda no otorgar esta petición en aplicación del literal a) de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, en tanto esta se encuentra vigente, por lo que el Tribunal no se pronuncia sobre este punto.

CUARTO: AUMENTO GENERAL

El Tribunal conviene en otorgar un aumento de S/.600.00 mensuales a la remuneración básica. Tratándose del segundo año al monto otorgado se incrementará el porcentaje de la inflación del año 2016 según el INEI.

QUINTO: TRANSFERENCIA A LA REMUNERACION BASICA

El Tribunal Arbitral acuerda no otorgar esta petición al no contar con la información y/o documentación que le permita pronunciarse.

SEXTO: AUMENTO POR CONCEPTO DE VESTUARIO

La Municipalidad conviene en incrementar el monto por concepto de vestuario de S/. 1,900.00 nuevos soles que actualmente perciben los trabajadores a la suma de S/. 3,000.00 anuales.

SETIMO: AMBIENTE PARA EL SITRAMUN - SAN BORJA

La Municipalidad debe destinar un ambiente y mobiliario para uso exclusivo del SITRAMUN SAN BORJA de acuerdo a su disponibilidad.

SEGUNDO: Comuníquese a las partes para los fines de ley.

JORGE ELISBAN VILLASANTE ARANIBAR
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ARBITRAL

Dr. GREGORIO MARTIN ORE GUERRERO
ARBITRO

Dr. JOHAN SANDRO OTOYA CALLE
ARBITRO

GUSTAVO GOMEZ SALINAS
SECRETARIO TECNICO

Partes : Sindicato de Trabajadores Municipales de San Borja
Municipalidad Distrital de San Borja
Materia : Arbitraje derivado de Negociación Colectiva

VOTO SINGULAR DEL ARBITRO JORGE VILLASANTE ARANIBAR

Respecto del pedido del SINDICATO sobre la compensación por tiempo de servicios el árbitro que suscribe no comparte el criterio de sus coárbitros, pues es de opinión que no resulta ~~por lo~~ amparable la petición por cuanto a través de un laudo no se pueden establecer criterios de aplicación diferenciados a los establecidos en una norma de orden público que regula un beneficio particular al que tienen derecho los trabajadores, indistintamente al régimen laboral, en este caso la compensación por tiempo de servicios, que resulta de carácter imperativo, para todos los trabajadores que prestan servicios para el Estado, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

El árbitro que suscribe considera que la negociación colectiva, en sus etapas de trato directo y en su caso conciliación y el arbitraje, como forma de solución de los conflictos y/o demandas de los trabajadores permite a estos acceder a mejoras en los ingresos y condiciones de trabajo, sin requerir la modificación de un beneficio legal.

Lima, 20 de abril del 2016

.....
Jorge E. Villasante Aranibar

Presidente

Tribunal Arbitral

.....
Gustavo Gomez Salinas

SECRETARIO TECNICO