Arbitraje voluntario Materia	:	Puntos pendientes de la negociación colectiva correspondiente al Pliego de Reclamos del periodo 2018
Expediente de la negociación colectiva:		426-2018-SERVIR/GDSRH-NC
Partes	- -	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE Sindicato Único de Trabajadores del Ministerio de Trabajo – SUTMIT

ARBITRAJE VOLUNTARIO

Negociación Colectiva 2018

Sindicato Único de Trabajadores del Ministerio de Trabajo - SUTMIT

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

LAUDO POR UNANIMIDAD

TRIBUNAL ARBITRAL
Javier Neves Mujica (Presidente)
Jorge Villasante Araníbar
Alfredo Villavicencio Ríos

27 de diciembre de 2018

Arbitraje voluntario
Materia : Puntos pendientes de la negociación colectiva correspondiente al Pliego de Reclamos del periodo 2018

Expediente de la negociación colectiva: 426-2018-SERVIR/GDSRH-NC

Partes - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE
- Sindicato Único de Trabajadores del Ministerio de Trabajo – SUTMIT

LAUDO ARBITRAL

A los 27 días del mes de diciembre de 2018, el Tribunal Arbitral en uso de sus facultades establecidas en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, así como en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante la LRCT), su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR (con las normas reglamentarias modificatorias) y la Ley de Arbitraje, Decreto Legislativo N° 1071, ha emitido por **UNANIMIDAD** el laudo siguiente:

1. Antecedentes

1.1. Con fecha 31 de octubre el Sindicato Único de Trabajadores del Ministerio de Trabajo (en adelante, el SUTMIT o el SINDICATO) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, el MTPE) suscriben un Acta de Compromiso Arbitral en la que se constata el acuerdo de someter a arbitraje tres puntos pendientes de la negociación colectiva 2018 llevada a cabo entre ambas partes, los cuales se plasmaron de la siguiente forma:

- *El pedido del SUTMIT sobre incremento de las remuneraciones e incentivos de los Trabajadores de la Entidad comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276, de acuerdo a la siguiente escala: Profesional S/. 15,000.00, Técnico S/. 10,000.00 y Auxiliar S/. 7,500.00.*
- *El pedido del SUTMIT sobre la entrega de vales de alimentos como parte del programa de bienestar regulado por el artículo 142 del Reglamento de Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, al personal adscrito al Régimen Laboral previsto por el Decreto Legislativo N° 276.*
- *El pedido del SUTMIT para que se otorgue a cada trabajador afiliado a dicho sindicato una bonificación de S/. 10,000.00 (Diez Mil y 00/100 Soles) por cierre de pliego 2018.*

1.2. Con fecha 27 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la Audiencia de Instalación del Tribunal Arbitral, en la que las partes intercambiaron sus propuestas finales. Asimismo, se les concedió un plazo de cinco (5) días hábiles para que pudieran presentar las observaciones que creyeran pertinentes sobre la propuesta de su contraparte.

1.3. Con fecha 28 de noviembre de 2018 el SUTMIT presenta un escrito aclaratorio sobre su propuesta final.

1.4. A través de la Resolución N° 1, notificada a las partes el 28 de noviembre de 2018, el Tribunal Arbitral corre traslado al MTPE del escrito anteriormente mencionado, dándole los tres (3) días para que absuelva lo que crea conveniente.

1.5. Con fecha 3 de diciembre el MTPE introduce un escrito plasmando su postura sobre el precitado escrito aclaratorio del SUTMIT.

1.6. Con fecha 4 de diciembre el MTPE y el SUTMIT presentan sus observaciones a las propuestas finales de su respectiva contraparte.

1.7. Mediante la Resolución N° 2 el Tribunal Arbitral notifica el 7 de diciembre al MTPE y al SUTMIT los escritos presentados el 3 y 4 de diciembre por su contraparte correspondiente.

1.8. Con fecha 10 de diciembre se lleva a cabo la Audiencia de Sustentación en la cual las partes fundamentaron sus propuestas finales.
De otro lado, en el punto 4 del acta suscrita plasmando lo acontecido en dicha audiencia, el Tribunal estableció la suspensión del proceso arbitral hasta la entrega del dictamen económico-laboral.

1.9. El 11 de diciembre el SUTMIT introduce dos (2) escritos: el primero informa sobre el Programa de Bienestar de "Apoyo Alimentario", a petición de los árbitros en la Audiencia de Sustentación y mediante del segundo escrito presenta el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1.

1.10. A través de la Resolución N° 3 notificada el día 13 de diciembre a las partes, se pone de conocimiento de la presentación de los dos escritos aludidos anteriormente.

1.11. El 14 de diciembre el SUTMIT presenta un escrito conteniendo unos comentarios en relación con el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1. Asimismo, el mismo día el Tribunal Arbitral notifica la Resolución Nº 4 mediante la cual reinicia las actuaciones arbitrales y solicita a las partes que informen si han presentado observaciones contra el ya mencionado dictamen económico-laboral.

1.12. El 17 de diciembre de 2018 el MTPE informa al Tribunal Arbitral que ha presentado observaciones contra el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1.

1.13. El 18 de diciembre de 2018 el SUTMIT informa que no ha presentado observaciones contra ese dictamen.

1.14. El 19 de diciembre de 2018 el Tribunal Arbitral notifica la Resolución Nº 5, dando cuenta de los escritos del 14, 17 y 18 de diciembre, además de suspender las actuaciones arbitrales hasta la entrega del segundo y último dictamen a que hace referencia el artículo 39º del reglamento de la LRCT.

1.15. El 20 de diciembre el SUTMIT presenta ante el Tribunal Arbitral el Segundo y Último Dictamen Económico-Laboral Nº 031-2018-MTPE/2/14.1 que le fue

notificado por la Dirección de Políticas y Normativa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en dicha fecha.
En el mismo día llega a la sede del Tribunal Arbitral el expediente de la negociación colectiva a propósito de la cual se instaló el presente arbitraje, cuyo número es 426-2018-SERVIR/GDSRH-NC, enviado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

1.16. Mediante Resolución Nº 6, notificada el 26 de diciembre de 2018, se informó sobre la conclusión de la etapa probatoria y se citó a las partes para la entrega del laudo para el día 28 de diciembre a las 10:30 am, en la sede del Tribunal Arbitral.

2. De las propuestas finales de las partes

2.1. Del SINDICATO

2.1.1 El 27 de noviembre de 2018 en la Audiencia de Instalación presentó la siguiente propuesta final:

1. *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo otorgará un incremento de remuneraciones a cada uno de los trabajadores de la entidad comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276, de acuerdo a la siguiente escala: Profesional S/ 400.00. Técnico: 350.00 Auxiliar 300.00.*
2. *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo entregará vales de alimentos en la cantidad de S/. 500 soles mensuales a cada uno de sus trabajadores comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276, como parte de su programa de bienestar regulado por el artículo 142 del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM*
3. *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo entregará una bonificación por cierre de pliego 2018 en la cantidad de S/ 7,500.00 a cada trabajador afiliado al Sindicato Unitario de Trabajadores del Ministerio de Trabajo – SUTMIT.*
4. *El presente convenio colectivo o laudo arbitral tiene una vigencia de dos años comprendidos desde el 01 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, sin perjuicio del carácter permanente de los beneficios que contempla, excepto la bonificación por cierre de pliego que, por su naturaleza, se otorga por única vez.*
5. *Los beneficios contemplados en el presente convenio colectivo o laudo arbitral se aplicarán a los trabajadores mencionados en las cláusulas anteriores que cuenten con afiliación sindical vigente al SUTMIT a la fecha de su firma o emisión y se hayan afiliado a la organización sindical hasta el 31 de octubre de 2018.*
6. *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pagará los reintegros por los beneficios contemplados en el presente convenio*

colectivo o laudo arbitral, en el plazo de sesenta días de firmado el convenio o de notificado el laudo.

2.1.2. El 28 de noviembre de 2018 el SINDICATO presenta un escrito aclaratorio a la propuesta final anterior, específicamente sobre los puntos 4, 5 y 6:

> 4. *El presente convenio colectivo o laudo arbitral tiene una vigencia de dos años comprendidos desde el 01 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio del carácter permanente de los beneficios que contempla, excepto la bonificación por cierre de pliego que, por su naturaleza, se otorga por única vez.*
> 5. *Los beneficios contemplados en los párrafos 1 y 2 del presente convenio colectivo o laudo arbitral, se otorgarán a todos los trabajadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo comprendidos en el Régimen del Decreto Legislativo N° 276.*
> *Los beneficios contemplados en el párrafo 3 se aplicará a los trabajadores de todos los Regímenes Laborales (D.Leg.276, D.Leg.728, D.Leg. 1057) que hayan tenido la condición de afiliados al SUTMIT a la fecha de suscripción del Convenio Colectivo el 31 de octubre de 2018.*
> 6. *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pagará oportunamente los beneficios contemplados en el presente convenio colectivo o laudo arbitral.*

2.2. Del MTPE

2.2.1. El 27 de noviembre de 2018 en la Audiencia de Instalación presentó la siguiente propuesta final, sobre la base de los puntos pendientes de la negociación colectiva 2018 plasmados en el Acta de Compromiso Arbitral:

> *2.1.* [...] *sobre* [el] *incremento de las remuneraciones e incentivos de los trabajadores de la Entidad, como propuesta final señalamos que no corresponde atender dicho pedido, debido* [a diversas leyes, como el artículo 6° de la Ley 30693, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2018; la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y el punto 7 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo 1442. Además el MTPE sustenta su postura en el Informe Técnico Nº 2092-2016-SERVIR/GPGSC].
>
> *2.2. Con respecto* [a] *la entrega de vales de alimentos como parte del Programa de Bienestar regulado por el artículo 142 del Reglamento de Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, al personal adscrito al Régimen Laboral previsto por el Decreto Legislativo Nº 276, como propuesta final señalamos que no*

corresponde atender dicho pedido, ***ya que no se ha demostrado que la entrega de vales de alimentación a los trabajadores del régimen laboral de la Carrera Administrativa del MTPE obedece a una condición de trabajo,*** *acorde a los fundamentos detallados en el Informe Nº 2041-2018-MTPE/4/8, de fecha 07 de agosto de 2018, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del MTPE* [...].

2.3. *Con respecto* [...] [a] *que se otorgue a cada trabajador afiliado ha dicho sindicato* [el SUTMIT] *una bonificación de S/10,000.00 (Diez Mil y 00/100 Soles) por cierre de pliego 2018, como propuesta final señalamos que no corresponde atender dicho pedido,* [por causa del] *artículo 6 de la Ley 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018* [...].

2.2.2. El 30 de noviembre de 2018 el MTPE manifiesta su postura sobre el escrito aclaratorio del SUTMIT:

2.1. *De la revisión del escrito del SUTMIT, sobre rectificación de errores materiales de su propuesta final, denotamos que el error material invocado, respecto al punto 5 de dicha propuesta que presentaron en la instalación del Tribunal Arbitral, varía sustancialmente la oferta que presentaron en dicho acto, sobre los beneficiarios de su petición contenidas en los Puntos Nos 1 y 2 del referido documento, por lo que no puede ser aceptada.*

2.2. *Respecto a los demás puntos señalados por el SUTMIT, como errores materiales, se aceptan.*

3. Sobre la jurisdicción arbitral

Antes de pasar a desarrollar los fundamentos jurídicos sobre los cuales este Tribunal Arbitral elige la propuesta final que pondrá solución al presente proceso arbitral, es preciso explicar el sustento jurídico sobre el cual se asientan su competencia y alcances.

3.1 Síntesis:

3.1.1. El arbitraje es la forma de resolución de conflictos heterocompositivo, en virtud de la cual las partes deciden someter una controversia a la decisión de un tercero, a quien envisten de competencia para tal fin. Así, se trata de un medio de solución de conflictos al que pueden recurrir, sea voluntariamente, como en el presente caso o activando el arbitraje potestativo en cualquiera de sus modalidades y que consiste en trasladar la competencia resolutoria de las partes hacia afuera (hetero composición), de modo que estas se sujetan o someten a lo que determine el árbitro o tribunal que hayan designado.

3.1.2. En este contexto, el arbitraje ha demostrado a lo largo de los años una enorme utilidad para la vida en sociedad, al punto que actualmente, y como se verá posteriormente, su fundamento trasciende la esfera de la autonomía de la voluntad de las partes para llegar a tener un sustento constitucional como "jurisdicción de excepción".

3.1.3. Más aún, en materia laboral, el arbitraje tiene un anclaje constitucional propio, sustentado en el deber del Estado de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos. Así pues, en el caso específico del arbitraje laboral surgido en el marco de una negociación colectiva, este se constituye en la única alternativa pacífica al ejercicio del derecho de huelga que, de ser prohibido por la ley, conduciría necesariamente a una solución contraria a los fines de su implantación.

3.2 La jurisdicción arbitral en la normativa constitucional y en la jurisprudencia peruanas y su relación con el control difuso

3.2.1. La Constitución Política del Perú, norma de máxima jerarquía en nuestro sistema normativo, reconoce la jurisdicción arbitral en el inciso 1 del artículo 139°, cuando 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***[1].

(El resaltado y subrayado son nuestros).

De este modo, el fundamento de la jurisdicción arbitral emana de su reconocimiento por la Constitución[2], antes que de la voluntad de las partes que deciden someterse a dicha vía[3].

3.2.2. Este origen constitucional de la vía arbitral ha quedado consagrado de manera concluyente y gráfica en la STC 6167-2005-PHC/TC, al afirmar que:

---

[1] Esta disposición tiene como antecedente el artículo 233 (inciso 1) de la Constitución de 1979.

[2] Por su lado, en la STC 6167-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) *se concibe a esta institución* [el arbitraje] *como el proceso ideal, en donde los particulares son protagonistas de la dirección y administración de la justicia*" (fundamento 3).

[3] Así, al comentar sobre el inciso 1 del artículo 139° de la Constitución, Oswaldo Hundskopf, en "El Control Difuso en la Jurisdicción Arbitral" (Artículo publicado en Diálogo con la Jurisprudencia, Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, Nº 91, Año II. Lima, 2006. Pág. 1) ha referido que "(...) *Si bien las partes escogen a los árbitros o se someten a un Tribunal Arbitral, la facultad de los mismos está, más que en la autonomía de la voluntad de las partes, en el reconocimiento por la Constitución*".

> *"Es justamente, la naturaleza propia de la jurisdicción arbitral y las características que la definen, las cuales permiten concluir a este Colegiado que no se trata del ejercicio de un poder sujeto exclusivamente al derecho privado, sino que* ***forma parte esencial del orden público constitucional.***
>
> *La facultad de los árbitros para resolver un conflicto de intereses no se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes del conflicto, prevista en el artículo 2º inciso 24 literal a de la Constitución, sino que tiene su origen y, en consecuencia, su límite, en el artículo 139º de la propia Constitución.*
>
> *Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota con las cláusulas contractuales (...), sino que se convierte en* ***sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada,*** *con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales"* (fundamento 18).
>
> (El resaltado es nuestro).

3.2.3. Por otro lado, en lo que respecta a la relación entre el arbitraje y la función jurisdiccional del Estado, en la STC 6167-2005-HC/TC se ha precisado que esa función ostenta naturaleza excepcional. Por lo tanto, no se trata de una institución que desplace al Poder Judicial ni que se oponga con el carácter exclusivo de su función jurisdiccional, sino de una alternativa que complementa al sistema[4].

3.2.4. No habiendo cuestionamiento alguno respecto de la especial naturaleza del arbitraje, como una sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, **se debe reconocer también la garantía del ejercicio del control difuso ante la presencia de una norma que resulte incompatible con la Constitución y los derechos reconocidos en ella.**

3.2.5. En este sentido se ha pronunciado, de manera concluyente el Tribunal Constitucional en la STC 00142-2011-PA/TC, en relación con el control difuso en sede arbitral, lo siguiente:

---

[4] Parte pertinente de la STC 6167-2005-HC/TC (el resaltado y subrayado es nuestro): *"El artículo 139, inciso 1 de nuestro ordenamiento constitucional* ***consagra la naturaleza excepcional de la jurisdicción arbitral****, lo que determina que, en el actual contexto, el justiciable tenga la facultad de recurrir ante el órgano jurisdiccional del Estado para demandar justicia, pero también ante una jurisdicción privada (...)* [De esta manera] *el arbitraje* ***no puede entenderse como un mecanismo que desplaza al Poder Judicial, ni tampoco como su sustitutorio, sino como una alternativa que complementa el sistema judicial*** *puesta a disposición de la sociedad para la solución pacífica de las controversias"* (fundamentos 7 y 10).

> *"Siendo el arbitraje una jurisdicción independiente (...), 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 jurisdiccional ordinaria o constitucional"* (fundamento 24).
>
> (El resaltado es nuestro).

3.2.6. Como consecuencia de lo indicado, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional señaló que (...) *de presentarse en un proceso arbitral una incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal,* ***los árbitros deben preferir la primera"*** (fundamento 25). De esta manera, la garantía del ejercicio del control difuso se encuentra plenamente reconocida para los árbitros en la jurisdicción arbitral, conforme lo ha indicado el Tribunal Constitucional.

3.2.7. Estando reconocida para la jurisdicción arbitral la garantía del control difuso de constitucionalidad, se establece, con carácter de precedente de observancia obligatoria, 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 control difuso de constitucionalidad* ***sobre una norma aplicable al caso de la que dependa la validez del laudo arbitral, siempre que no sea posible obtener de ella una interpretación conforme a la Constitución*** *y, además, se verifique la existencia de un perjuicio claro y directo respecto al derecho de alguna de las partes"*[5].
>
> (El resaltado es nuestro).

3.2.8. En relación con este punto, con fecha 7 de diciembre del 2017 fue publicada la consulta recaída en expediente N° 1618-2016, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, que se constituye como una importante doctrina jurisprudencial vinculante en materia de control difuso de constitucionalidad.
Este pronunciamiento recoge cuatro reglas para el ejercicio válido de esta facultad, que deberían ser observadas por todos los jueces (aplicables también a los tribunales arbitrales, quienes también ejercen jurisdicción, como explicaremos más

[5] STC 00142-2011-PA/TC, fundamento 26, en concordancia con el acápite 2 de la parte resolutiva de la referida Sentencia.

adelante), a efectos de garantizar los fines constitucionales de su aplicación. Esto permitirá que la labor compleja encargada a los jueces –consistente en la debida motivación de la decisión para garantizar el derecho de las partes- sea de más sencilla aplicación y verificación.

En esa línea, se reconoce la facultad constitucional para los jueces de ejercer el control difuso, pero también se hace hincapié en los límites que deben observarse, bajo responsabilidad, de modo que no se vulnere el ordenamiento jurídico y constitucional que, precisamente, se pretende preservar. Solo de este modo podrá hablarse, auténticamente, de seguridad jurídica.

A modo de síntesis, las citadas reglas son las siguientes:

i. Partir de la presunción de validez, legitimidad y constitucionalidad de las normas legales; en tal sentido, quien enjuicie la norma esgrimiendo infracción a la jerarquía de la norma constitucional, debe cumplir con la exigencia de demostrar objetivamente la inconstitucionalidad alegada.
ii. Realizar el juicio de relevancia, en tanto solo podrá inaplicarse una norma cuando es la vinculada al caso.
iii. Identificada la norma del caso, el juez debe efectuar una labor interpretativa exhaustiva, distinguiendo entre disposición y norma; siendo obligación de los jueces haber agotado los recursos y técnicas interpretativas para salvar la constitucionalidad de la norma legal.
iv. En esencia, al ejercer el control difuso se evalúa la constitucionalidad de una norma infraconstitucional, la que, de no aprobar dicha evaluación, será inaplicada en el caso particular, por lo que es exigencia ineludible iniciar identificando los derechos fundamentales involucrados en el caso concreto, el medio utilizado, el fin perseguido, el derecho fundamental intervenido y el grado de intervención, para así poder aplicar el test de proporcionalidad u otro de igual nivel de exigencia.

3.2.9. En esta línea, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema estableció en la Apelación Laboral Nº 14428-2016 Arequipa pautas que debería tener un tribunal arbitral, instalado en el marco de una negociación colectiva, al momento de aplicar el control difuso. Dichas pautas se pueden resumir del siguiente modo:

i. Identificar la(s) norma(s) constitucional(es) vulnerada(s).
ii. Fundamentar o explicar las razones que le llevan a inaplicar una norma mediante el control difuso.
iii. No se debe soslayar el principio constitucional del equilibrio presupuestario.

3.2.10. De otro lado, algunos autores han aseverado que un tribunal arbitral nacido en el contexto de una negociación colectiva, no puede realizar el control difuso[6]. Básicamente son tres los argumentos que han esgrimido quienes tienen esta postura. El primero es el alegar que esa clase de tribunal carece de la potestad jurisdiccional debido a que el conflicto generado dentro de una negociación colectiva es uno de tipo económico, cuya solución tiene unas reglas propias y se concreta con la creación de normas; a diferencia de las reglas para resolver los conflictos jurídicos, que consisten básicamente en la aplicación del Derecho Objetivo, todo lo cual está íntimamente vinculado a la potestad jurisdiccional. En otras palabras, como el conflicto a solucionar es uno económico, el órgano creado para resolverlo carece de potestad jurisdiccional. Y debido a esta carencia, aquel estaría impedido de realizar un control difuso sobre las normas infraconstitucionales.

Un segundo elemento argumentativo es la naturaleza de convenio colectivo que conlleva un laudo emitido al interior de una negociación colectiva, gracias al artículo 70º de la LRCT, lo cual confirma lo esbozado anteriormente, pues precisamente un convenio colectivo celebrado en la negociación directa entre los actores laborales resuelve, sin necesidad de aplicar el Derecho por parte de ellos, el conflicto económico.

Y un tercer argumento se encuentra en los fundamentos 100 a 105 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes (acumulados) 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC. Según la perspectiva que estamos reseñando, en este pronunciamiento no se declararon inconstitucionales las normas que ***supuestamente*** prohíben a un tribunal arbitral creado en el marco de una negociación colectiva, aplicar el control difuso.

3.2.11. Para este Tribunal Arbitral, los razonamientos descritos en el numeral anterior no son lo suficientemente sólidos para negar la potestad jurisdiccional de un tribunal arbitral originado a propósito de una negociación colectiva ni en consecuencia, tampoco lo son para impedirle llevar a cabo el control difuso. Veamos las razones.

3.2.12. En cuanto al primer argumento de la postura que estamos cuestionando, podemos decir lo siguiente: soslaya un hecho irrefutable, el cual consiste en que a pesar de que un proceso arbitral instaurado en el contexto de una negociación colectiva tiene como cometido el resolver un conflicto principal, que es económico, ello no impide que puedan aparecer dentro de ese proceso, como en efecto ocurre, otros

[6] Por ejemplo, Acevedo Mercado, Jorge Luis. *Las diferencias entre el arbitraje laboral jurídico y el arbitraje laboral económico, y su incidencia en el control difuso.* En: THEMIS. Revista De Derecho. Núm. 65. Editada por la Asociación Civil THEMIS. Lima, julio de 2014, p. 145 a 159.
Por su parte, en algún momento la Corte Suprema cuestionaba -en diversas sentencias- a una Sala Laboral por no explicar las razones por las cuales aceptaba que un tribunal arbitral surgido en medio de una negociación colectiva, pudiera ejercer el control difuso; al respecto véanse las Apelaciones Nº 10517-2013 Lima, 10537-2013 Lima, 10565-2013 Lima y 13906-2013 Lima, en especial, la penúltima.

conflictos, pero esta vez, jurídicos. Es decir, el conflicto económico no es el único que puede materializarse dentro de un proceso arbitral de esa clase, sino también uno de índole jurídica. Efectivamente, es claro que pueden surgir controversias jurídicas alrededor de la negociación colectiva porque este derecho –como el resto de derechos constitucionales- es pasible de regulación tanto por el Poder Ejecutivo cuanto por el Poder Legislativo, y como sabemos, a veces ocurre que estos poderes del Estado violan los derechos constitucionales de los ciudadanos –como lo es el derecho a la negociación colectiva- al ejercer su competencia normativa.
En otras palabras, la circunstancia de que el conflicto **principal** a dilucidar a través del arbitraje sea uno de tipo económico no puede eliminar u opacar ese dato palpable de la realidad (posible presencia de conflictos jurídicos generados, por ejemplo, por los poderes Ejecutivo o Legislativo al ejercer su competencia normativa de una manera que colisione con los derechos fundamentales) y menos aún, ser justificante para prohibirle al órgano encargado de resolverlo, el hacer lo propio con una eventual controversia jurídica que se le presente. Así, el tribunal arbitral nacido dentro de una negociación colectiva no tendría ningún obstáculo para aplicar el Derecho Objetivo pertinente y solucionar un conflicto jurídico que se le presente. En consecuencia, es incorrecto aseverar que esa clase de tribunal arbitral carece de la potestad jurisdiccional.

Ejemplifican la inexorabilidad de la presencia de un conflicto jurídico en medio de un proceso arbitral iniciado al interior de una negociación colectiva: el que las partes puedan alegar, desde un primer momento, la ilegitimidad de la representación de su contraparte, la del árbitro o la improcedencia del proceso arbitral en sí (entre otra serie de posibles controversias jurídicas) y para ello, además de sustentar estas pretensiones en fundamentos de hecho, han de esgrimir fundamentos de derecho –es decir, fundamentos con base en el Derecho Objetivo-, y es innegable que el tribunal arbitral ha de resolver el asunto planteado, interpretando y aplicando el Derecho.

Es más, dicho tribunal aplica el Derecho Objetivo aún en ausencia de un conflicto jurídico concreto, verbigracia, cuando en su deliberación toma en cuenta al dictamen económico a que hace referencia el artículo 39º de la LRCT, pues así lo ordena el artículo 65º de esta norma. O cuando cumple los diversos plazos establecidos por el reglamento de la LRCT, entre otros supuestos.

Vistas así las cosas, es imposible que aquel tribunal produzca un laudo sin que haya interpretado y aplicado diversas normas del Derecho Objetivo, incluidas aquellas que forman parte del bloque de constitucionalidad y por tanto, tampoco es posible negar que posea potestad jurisdiccional, la cual implica el poder ejercer el control difuso si al momento de resolver, repara que existen normas que colisionan con una de rango constitucional.

De este modo, la STC 00142-2011-AA/TC que explica y establece como precedente vinculante que toda jurisdicción tiene la competencia de ejercer el

control difuso es cabalmente aplicable a un tribunal arbitral creado al interior de una negociación colectiva pues, como acabamos de explicar, este tiene la potestad jurisdiccional.

Dentro de esta óptica se puede aseverar entonces, que un tribunal arbitral que resuelve una negociación colectiva tiene dos competencias: (i) una a través de la cual se crean normas (las cláusulas normativas) y (ii) otra, mediante la que interpreta y aplica una norma previa del Derecho Objetivo, especialmente para solucionar una eventual controversia jurídica que se le presente (potestad jurisdiccional), que por lo demás como en el presente caso surgen a partir de argumentos que invocan las partes.

3.2.13. Abordemos el segundo argumento de la postura que estamos cuestionando. Este tiene como base al artículo 70º de la LRCT, según el cual, el laudo que soluciona una negociación colectiva tiene la misma naturaleza y tiene idénticos efectos que un convenio colectivo celebrado en negociación directa. Desde la perspectiva de este Tribunal Arbitral, ese artículo se está refiriendo a que las cláusulas que un laudo pueda contener (normativas, obligacionales y delimitadoras) serán pasibles de la aplicación de toda la normativa referida a los convenios colectivos. Sin embargo, esta cualidad ni la norma que se desprende de la disposición aludida impiden que el laudo posea otro elemento adicional como lo es el sustrato jurídico consistente en la parte considerativa y resolutoria del razonamiento jurídico que soluciona un conflicto jurídico determinado.

3.2.14. Finalmente, en cuanto a que la sentencia recaída en los expedientes (acumulados) 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC no declaró inconstitucional las normas que ***supuestamente*** prohíben a un tribunal arbitral creado en el marco de una negociación colectiva aplicar el control difuso, consideramos que esta lectura es incorrecta. En efecto, en el fundamento 100 de esa sentencia se indica que:

> "*El tercer nivel de análisis que este Tribunal va a desarrollar en el presente caso tiene que ver con la* ***supuesta*** *prohibición de realizar el control difuso en sede arbitral respecto del incremento de remuneraciones de los servidores públicos*".
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

Como podemos apreciar, el Tribunal Constitucional empieza el análisis de este asunto indicando que los demandantes alegan una "**SUPUESTA prohibición de realizar el control difuso**". En opinión de este Tribunal Arbitral, al utilizar el término "supuesta", de entrada el precitado órgano jurisdiccional estaría entendiendo que la prohibición de aplicar el control difuso, en realidad, no existe. En esta línea, el Tribunal Constitucional en ningún lado de la sentencia citada indicó que le estuviera vedado a los tribunales arbitrales surgidos en medio de una

negociación colectiva el ejercicio del control difuso. Si lo hubiera creído así, lo hubiera indicado aprovechando un momento tan propicio como lo era el estar ante un planteamiento directo de los demandantes sobre esta cuestión.

De otro lado, en el fundamento 104 se lee:

> "*Este Tribunal considera que, a partir de una interpretación literal de* ***la disposición legal impugnada, no parece razonable concluir que ésta lesione las facultades o competencias de los árbitros en materia laboral.*** *Ello es así porque, entendida gramaticalmente, la disposición bajo examen se limita a reiterar que la realización de los arbitrajes laborales debe adecuarse al ordenamiento legal vigente, reiterando, de esa manera, el principio en virtud del cual todos están obligados a aplicar los mandatos de la ley que se derivan del artículo 103 de la Constitución. Y si se toma como punto de partida la distinción entre disposición y norma, también será posible entender la expresión 'legales' como 'normativas', para concluir así que* ***los arbitrajes en materia laboral también se sujetan a las disposiciones normativas vigentes, entre las que naturalmente está la Constitución****, y en ella las disposiciones referidas a la estabilidad presupuestaria*".
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

Como se puede ver, el máximo intérprete de nuestra Carta Magna entiende que los mencionados tribunales arbitrales poseen unas facultades o competencias, las cuales, además, no se han visto lesionadas por la norma impugnada. Desde la óptica de este Tribunal Arbitral, una de las aludidas facultades o competencias sería la potestad jurisdiccional, la cual conlleva el ejercicio del control difuso.
Y en el mismo párrafo concluye afirmando que aquellos tribunales se encuentran, no solo bajo el mandato de las normas legales sino también bajo el imperio de las constitucionales. Si esto es así, es evidente que al estar vinculados por la Ley de Leyes, han de velar porque esta sea respetada por preceptos infraconstitucionales.

La lectura que este Tribunal Arbitral tiene sobre esta parte de la sentencia comentada se confirma con la Apelación Laboral Nº 14428-2016 Arequipa (y con muchos otros pronunciamientos de la Corte Suprema de este tipo, que han declarado infundado el pedido de impugnación de un laudo arbitral emitido dentro de una negociación colectiva, tales como la Apelación Laboral N° 2988-2015 Lima o la Apelación Laboral N° 2978-2015 Lima) que ya hemos reseñado líneas arriba, pues establece el parámetro que deben seguir dichos tribunales cuando recurran al precitado control difuso (*supra* 3.2.9). Efectivamente, si la Sala Suprema que la emitió hubiera entendido que el máximo intérprete de la Constitución consideraba que aquellos no estaban investidos del control difuso, no les hubiera marcado la pauta de cómo ejercer esta potestad.

3.2.15. Por todos estos argumentos, claramente se llega a la conclusión de que un tribunal arbitral, instalado en el marco de una negociación colectiva, sí posee la potestad jurisdiccional y por ende, puede aplicar el control difuso ante la presencia de una norma inconstitucional.

3.3. Fundamento constitucional específico de la jurisdicción arbitral laboral como consecuencia de la obligación del estado de fomentar la negociación colectiva y promover formas pacíficas de solución de los conflictos

3.3.1. Las relaciones laborales se caracterizan por el permanente conflicto subyacente que existe entre las partes que la integran, en buena cuenta, debido a los intereses contrapuestos que existen entre el empleador y los trabajadores. El conflicto puede manifestarse veladamente o de forma abierta (como sucede con la huelga). Por lo indicado, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho ha diseñado un conjunto de instrumentos para procesar y resolver las controversias laborales de manera pacífica y ofreciendo las alternativas que estimulen esta clase de solución. De modo general, encontramos dentro de tales mecanismos al propio Derecho del Trabajo, mientras que, en su formulación especial, se encuentran los medios alternativos de solución de conflictos[7].

3.3.2. En este contexto, la importancia de atender la conflictividad laboral de manera pacífica se encuentra consagrada en el artículo 28° de la Constitución, cuando establece lo siguiente:

> *"El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:*
> *(...) **2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.**"*
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

De esta disposición se desprende con claridad que el Estado no puede mantener una actitud abstencionista en el campo de la solución de los conflictos laborales; por el contrario, debe trazar el camino por el cual poder transitar al respecto: **el de la creación y promoción de los mecanismos para resolver pacíficamente los conflictos[8],** es mas ello corresponde a la naturaleza de un estado constitucional de derecho.

---

[7] Sin perjuicio del respeto por el derecho constitucional a la huelga ejercido dentro de los límites establecidos por ley.

[8] Parte pertinente de la STC 0008-2005-PI/TC (fundamento 35): *"A tenor del inciso 2 del artículo 28° de la Constitución, la intervención del Estado o de entes o personas de la sociedad civil en el régimen privado deben observar dos aspectos muy concretos, a saber:*
- Fomentar el convenio colectivo,
*- **Promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales en caso de existencia de discrepancias entre los agentes negociadores de la convención colectiva.***

3.3.3. En esta misma línea, en la STC 0008-2005-PI/TC se admite que el sustento del arbitraje no radica únicamente en lo dispuesto por el artículo 139°, inciso 1 de la Constitución, sino que **esta institución cuenta con un reconocimiento constitucional específico en el campo de las relaciones laborales, a saber, el artículo 28º inciso 2 de la norma fundamental.** En tal sentido, existe un mandato constitucional de preferir los mecanismos de solución pacífica de controversias, como sucede con el arbitraje, a efectos de componer los conflictos laborales.

3.3.4. En este sentido, la LRCT se adelantó a este precepto constitucional, pues aquella fue promulgada antes que la Constitución de 1993. Así es, en aquella ley ya se podía ver reflejado el referido deber promotor al fijar los parámetros para la negociación colectiva y reconocer al arbitraje como una forma pacífica de solución del conflicto colectivo de trabajo y establecer las reglas para su adecuado ejercicio. A título de ejemplo una de estas reglas se encuentra en el artículo 61°, que indica que "*si no se hubiese llegado a un acuerdo en negociación directa o en conciliación,* ***de haberla solicitado los trabajadores, podrán las partes someter el diferendo a arbitraje***". Aquí se está consagrando el arbitraje potestativo, conforme ha sido reconocido en la STC 02566-2012-PA/TC, cuando refiere lo siguiente:

> "(...) *el arbitraje al cual alude el artículo 61° del referido decreto supremo* [N° 010-2003-TR] *es un arbitraje potestativo, y no voluntario,* ***razón por la cual, manifestada la voluntad de una de las partes de acudir al arbitraje, la otra tiene la obligación de aceptar esta fórmula de solución de conflicto*** (...)"

(El resaltado es nuestro).

4. De la propuesta final adoptada por el Tribunal Arbitral

4.1. Este colegiado ha revisado las propuestas formuladas por el MTPE y el SUTMIT dentro del marco de la negociación colectiva, teniendo en especial consideración las propuestas finales, las observaciones a estas y una serie de documentos adicionales presentados por las partes, además de los alegatos formulados por estas a efectos de poder resolver conforme a sus facultades.

En cuanto al primer aspecto, el fomento se viabiliza a través de la expedición de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo para el caso de la actividad privada. En cuanto al segundo, la promoción se viabiliza según la norma anotada, a través de los ***procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje.***
Esta promoción se justifica en razón de las dos consideraciones siguientes:
- Asegurar que el desacuerdo entre los agentes negociadores no se prolongue indefinidamente en el tiempo, de modo que se consolide la paz laboral y el normal desarrollo de la actividad económica.
- Otorgar ***satisfacción mancomunada, por la vía pacífica, a las pretensiones*** *de las partes contendientes en el conflicto laboral*" (el resaltado y subrayado es nuestro).

4.2. En este caso, evaluadas íntegramente las dos propuestas finales, el Tribunal Arbitral considera que la propuesta del MTPE es inelegible porque ella no tiene ningún contenido, sobre los tres puntos que forman parte del convenio arbitral, es decir es cero (0).

4.3. En consecuencia, el Tribunal Arbitral ha acogido la propuesta del SINDICATO, pero atenuándola en los siguientes términos:

a. En cuanto incremento de las remuneraciones e incentivos de los trabajadores del MTPE comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276, se establece de la siguiente forma:

- ✓ S/. 370 (trescientos setenta) soles para el grupo profesional,
- ✓ S/. 320 (trescientos veinte) soles para el grupo técnico, y
- ✓ S/. 280 (doscientos ochenta) soles para el grupo auxiliar.

b. En lo referido a los vales de alimentos, no se acepta porque el Programa de Bienestar de "Apoyo Alimentario" del cual debe formar parte, no ha sido aprobado y sigue siendo una propuesta.

c. Y con respecto a la bonificación por cierre de pliego 2018, el Tribunal Arbitral lo establece en el monto de S/. 5 750 (cinco mil setecientos cincuenta) soles a los trabajadores de todos los regímenes laborales (D. Leg. 276, D. Leg. 728, D. Leg. 1057) que hayan tenido la condición de afiliados al SUTMIT a la fecha de suscripción del convenio colectivo el 31 de octubre de 2018.

5. Fundamentos que sustentan la decisión adoptada por el Tribunal Arbitral

5.1. Fundamentos jurídicos

5.1.1. Derecho a la negociación colectiva en el sector público

En primer término este Tribunal Arbitral considera que, es necesario cumplir con lo previsto en la Apelación Laboral Nº 14428-2016 Arequipa, en cuanto a la identificación expresa de la(s) norma(s) constitucional(es) vulnerada(s). Para los efectos del presente laudo, el Tribunal Arbitral considera pertinente apuntar solo una norma constitucional que está siendo conculcada por diversas normas legales (que se citarán en el apartado C del presente numeral 5.1.1), la cual se encuentra estipulada en el inciso 2 del artículo 28° de la Carta Magna:

> "*El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:*
>
> (...) **2. *Fomenta la negociación colectiva*** (...)"

A continuación, pasamos a explicar el contenido de este derecho, en especial, para el sector público.

A. Bloque de constitucionalidad e interpretación de los convenios de la OIT

A.1. En nuestro ordenamiento jurídico, los derechos fundamentales no son solo los que constan en la Carta aprobada en 1993, sino que se incluyen dentro de aquellos a los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos que el Perú haya ratificado.

A.2. De este modo, conforme a lo regulado en el artículo 3° de la Constitución en que se reconocen los derechos inespecíficos, y a lo manifestado en la STC 03561-2009-PA/TC, forman parte del "*Bloque de Constitucionalidad*" del artículo 28° de la Constitución, que reconoce el derecho a la negociación colectiva, los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, que consagran –entre otros- el derecho de negociación colectiva de los servidores del Estado, de acuerdo con su texto expreso[9].

A.3. Así, el Convenio 98 de la OIT garantiza en su artículo 4° el derecho de los empleadores y las organizaciones de trabajadores al pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria *"con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo"*. Como podrá observarse, el citado artículo consagra el **principio de autonomía colectiva como fuente normativa del Derecho del Trabajo**, lo que excluiría la intervención estatal que configure una restricción, limitación o cualquiera otra forma de afectación de dicho derecho.

A.4. Al respecto, son innumerables los pronunciamientos tanto del Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la materia. Sin embargo, resulta importante traer a colación dos pronunciamientos.

A.5. El primero resuelve la queja presentada contra el gobierno peruano en el caso N° 2690, el Comité de Libertad Sindical sostiene:

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

[9] La cita textual es como sigue: "*Teniendo presente que los Convenios núms. 98, 151 y 154 desarrollan y complementan el derecho de negociación colectiva para que su ejercicio sea real y efectivo, este Tribunal considera que dichos convenios forman parte del bloque de constitucionalidad del artículo 28° de la Constitución, razón por la cual pueden ser entendidos como normas interpuestas al momento de evaluar los supuestos vicios de inconstitucionalidad de una ley sometida a control concreto o abstracto*" (fundamento 18).

> ***contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 y pide al Gobierno que promueva mecanismos idóneos para que las partes puedan concluir un convenio colectivo en un futuro próximo**. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto."*
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

A.6. El segundo se encuentra en el *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008*, realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en el año 2012, en el cual afirma de una manera contundente que:

> "*En lo relativo a los salarios de la administración pública, la Comisión considera que* **los funcionarios públicos que no estén empleados en la administración del Estado deberían poder negociar colectivamente sus condiciones salariales y que una mera consulta con los sindicatos interesados no basta para satisfacer las prescripciones del convenio al respecto.**"[10]

A.7. Como podrá observarse, la razón de ser de la negociación colectiva y, en su caso, el arbitraje surgido dentro de ella, es regular las remuneraciones y demás condiciones de trabajo y productividad, conforme lo reconoce el artículo 41° de la LRCT, en concordancia con las normas internacionales antes citadas. **De este modo, si se prohíbe al convenio colectivo o al laudo arbitral otorgar beneficios de naturaleza económica, se desnaturaliza la esencia de la negociación colectiva y el arbitraje laboral, al negárseles su objeto principal**.

A.8. No cabe duda, pues, que la negociación colectiva de los funcionarios públicos tiene rango constitucional originario y derivado de las normas internacionales y que su contenido esencial incluye sin hesitaciones la materia salarial[11]. En otras

---

[10] Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución). Informe III (parte 1B)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2012, p. 95, párrafo 219.

[11] En el mismo pronunciamiento referido al caso 2690, el Comité de Libertad Sindical recoge las modulaciones aceptadas de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, coincidiendo con la opinión que sobre el particular ha emitido la Comisión de Expertos, como se ve a continuación:

> *945. Asimismo, el Comité recuerda que ha compartido el punto de vista de la Comisión de Expertos en su Estudio General de 1994, cuando ésta manifiesta que: son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa (por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo u otros arreglos en*

palabras, si bien el derecho de negociación colectiva puede ser modulado a la luz de los requerimientos presupuestales, no puede ser restringido al punto de que se excluya totalmente el contenido salarial de su objeto de regulación.

B. Derecho constitucional a la negociación colectiva en relación con las restricciones presupuestarias

B.1. En concordancia con lo anteriormente expuesto y con el mandato de interpretar los alcances de los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que el Perú ha ratificado (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución), debe –para una correcta interpretación– tenerse a la vista los Convenios Internacionales de Trabajo aprobados por la Organización Internacional del Trabajo – OIT (Convenios 87 y 98) y ratificados por el Perú mediante Resoluciones Legislativas Nº 13281 y Nº 14712, respectivamente.

B.2. Cabe precisar, a título ilustrativo (y por su evidente conexidad material tratándose el presente, de un laudo arbitral laboral), lo dispuesto por el artículo IV del título Preliminar de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo, el cual establece el siguiente deber para los jueces laborales:

> *"Artículo IV.- Interpretación y aplicación de las normas en la resolución de los conflictos de la justicia laboral*
>
> *Los jueces laborales, bajo responsabilidad, imparten justicia* ***con arreglo a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Interpretan y aplican toda norma jurídica****, incluyendo los convenios colectivos,* ***según los principios y preceptos constitucionales, así como los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*** *y de la Corte Suprema de Justicia de la República."*

---

materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras, el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva; y que las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias [véase también *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, sexta edición (2018), párrafo 1489].

(El resaltado y subrayado son nuestros).

B.3. En este escenario, **el derecho de negociación colectiva de los trabajadores involucrados en el presente arbitraje tiene rango jurídico constitucional y eficacia directa.** Adicionalmente, como ya se ha indicado, el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución ordena el fomento de este derecho, por lo que la Norma Máxima está consagrando el deber promotor que tiene el Estado en esta materia. En este sentido, su actividad ha de estar dirigida a garantizar y facilitar el ejercicio de la negociación colectiva, en cumplimiento del mandato constitucional, lo que resulta plenamente coherente con lo previsto también por el artículo 4° del Convenio 98.

B.4. A la luz de tales consideraciones, se puede concluir que **la presencia de un derecho constitucional obliga al respeto de su contenido esencial.** Sin embargo, adicionalmente, en este caso, tanto la norma máxima nacional como las internacionales, han impuesto al Estado la obligación de actuar en sus diversos ámbitos en una línea de fomento.

B.5. Hay que apuntar, además, que el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva pasa por la reglamentación "(...) *por medio de contratos colectivos, de las condiciones de empleo* (...)" (artículo 4° del Convenio 98). En los mismos términos se expresa el Convenio 151, cuando en su artículo 7° hace referencia al contenido material de la negociación colectiva.

Con mayor precisión todavía, en la STC 0261-2003-AA/TC se han delineado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalándose al respecto lo siguiente:

> "*En ese sentido, el artículo 4º del Convenio Nº 98 constituye un principio hermenéutico fundamental al cual debe acudirse para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios*" (fundamento 3).

B.6. En la misma línea (y aun cuando ya hemos citado el fundamento que a continuación vamos a transcribir) en la STC 03561-2009-PA/TC, el colegiado dispuso lo siguiente:

> *"Teniendo presente que los convenios núms, 98, 151 y 154 desarrollan y complementan el derecho de negociación colectiva para que su ejercicio sea real y efectivo, este Tribunal considera que dichos convenios forman parte del bloque de constitucionalidad del artículo 28° de la Constitución, razón por la cual* ***pueden ser entendidos como normas interpuestas al momento de evaluar***

> ***los supuestos vicios de inconstitucionalidad de una ley sometida a control** concreto o **abstracto***" (fundamento 18).
>
> (El resaltado es nuestro).

B.7. Estamos pues ante un derecho constitucional que debe fomentarse, por lo que **las restricciones a que se someta no pueden desnaturalizarlo ni afectar su contenido esencial: remuneraciones, condiciones de trabajo, empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes.**

B.8. **Lo indicado no quiere decir que estemos ante un derecho absoluto pues, ciertamente, el derecho a la negociación colectiva, como otros derechos, admite ciertas limitaciones dentro de los parámetros de lo razonable.** En esta línea, en el fundamento 7 de la sentencia recaída en los expedientes N° 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, N° 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, N° 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, N° 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC (acumulados) se ha señalado que:

> *"(...) conforme al criterio uniforme de este Colegiado, ningún derecho fundamental tiene la condición de absoluto, pues podría restringirse: a) cuando no se afecte su contenido esencial, esto es en la medida en que la limitación no haga perder al derecho toda su funcionalidad en el esquema de valores constitucionales; y, b) cuando la limitación del elemento no esencial del derecho fundamental tenga por propósito la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y sea idónea y necesaria para conseguir tal objetivo (principio de proporcionalidad)".*

B.9. Por tanto, debe quedar claro que: (i) sin ser absoluto, el derecho a la negociación colectiva no puede ser afectado en su contenido esencial, cuyos alcances se han precisado anteriormente; y (ii) que las limitaciones no esenciales deben estar sometidas a una finalidad constitucionalmente legítima y proporcional. Es decir, **las limitaciones y restricciones no pueden presentarse de modo tal que terminen por vaciar de contenido el derecho constitucional y lo tornen en una mera declaración lírica o en una norma vacua que impida totalmente alcanzar la finalidad para la cual fue creada.**

B.10. Al respecto, debemos resaltar que, conforme lo hemos señalado precedentemente, los límites a la negociación colectiva sólo pueden estar referidos a límites que deriven del propio texto constitucional, y siempre que su finalidad sea la protección de otro derecho o bien constitucionalmente protegido.

B.11. En el caso de los trabajadores del sector público, el límite excepcional podría venir impuesto por el mandato constitucional (razonable, por cierto) de que el Estado mantenga un presupuesto equilibrado y equitativo. En efecto, desde que la

Administración Pública se financia con los recursos de todos los peruanos, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva sin límite alguno podría generar una afectación al interés público, como ocurriría –por ejemplo– en un **contexto de crisis económica que requiera de una política de estabilización del Estado. De ahí que, tratándose de la administración pública, se admitan ciertas limitaciones al derecho a la negociación colectiva, siempre que no terminen por vaciarlo de contenido.**

B.12. Lo indicado ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la ya mencionada sentencia recaída en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (acumulados):

> *"82. Por otro lado, **los límites a la negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales**, es decir, que **no terminen desnaturalizando** el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros.*
>
> *83. El Tribunal entiende que pueden imponerse restricciones de orden presupuestal a la negociación colectiva con los trabajadores del sector público y que el establecimiento de estos límites al poder de negociación colectiva (collective bargaining) puede encontrarse justificado y ser razonable **atendiendo a situaciones de insuficiencia económica por las que atraviese el Estado.** Sin embargo, incluso en casos como el mencionado, la **prohibición de negociación colectiva siempre debe estar sujeta a criterios de temporalidad.** El Tribunal juzga que las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del periodo previsto por la ley restrictiva, son, en sí mismas, inconstitucionales".*
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

B.13. De este modo, con base en tales premisas y en las decisiones adoptadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en la sentencia antes anotada el Tribunal Constitucional precisó las consideraciones que las restricciones a la negociación colectiva en el sector público deben tener presente:

> *"88. En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que **las restricciones o prohibiciones** a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público que obedecen al principio de equilibrio presupuestal **no pueden exceder de la vigencia anual de las leyes de presupuesto, siendo de tres años el plazo máximo de***

> ***duración de la prohibición,*** *y siempre que* ***subsistan las razones*** *que condujeron a adoptarlas. No obstante, se debe reiterar que durante el periodo en el que la restricción en materia de incrementos salariales está vigente, el* ***Estado debe hacer todo lo posible por revertir la situación de crisis que ha generado tal limitación*** *en el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores e incluso levantar la restricción mencionada en el caso de que mejore la situación económica y financiera del Estado (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1025).*
>
> *89. Asimismo, el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones pueda limitarse por causas justificadas no significa que este derecho deba limitarse en todas sus dimensiones; por el contrario,* ***el Estado debe procurar promover la negociación colectiva respecto de otros asuntos de índole no monetaria*** *(Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006, párr. 1027)".*
>
> (El resaltado es nuestro).

B.14. Por su lado, la Corte Suprema de la República –como ya hemos mencionado líneas arriba (*supra* 3.2.14)- comparte esta posición en sendas sentencias definitivas que resuelven pedidos de impugnación de laudos arbitrales que concedieron beneficios económicos, en contraposición a lo establecido por las leyes de presupuesto. Es decir, **la Corte Suprema avala el proceder de los tribunales arbitrales que, en ejercicio de sus competencias y facultades, optan por propuestas finales de convenios colectivos que incorporan mejoras remunerativas a favor de los trabajadores**. No debe perderse de vista que el Tribunal Arbitral está facultado para determinar su propia competencia, en aplicación del principio kompetenz – kompetenz.

B.15. Dentro de los múltiples fallos en este sentido, hemos elegido algunos, a modo de ejemplo. Así, de la Apelación Laboral N° 2978-2015 Lima, para efectos de nuestro análisis, las partes a rescatar son las siguientes:

> "***9.3.*** *Por otro lado, la negociación colectiva en la Administración Pública está condicionada por los procesos presupuestarios, los cuales, a su vez, dependen de factores como el crecimiento económico, la deuda pública, el nivel de descentralización, el grado de estabilidad política, la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PBI, las preferencias de los contribuyentes, la evaluación de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias de cada ordenamiento.*

9.4. *Empero, no debe perderse de vista que el derecho de negociación colectiva es principalmente un proceso de diálogo en el que no siempre los trabajadores obtendrán todas sus demandas, y que eventualmente el ejercicio de este derecho involucra la necesidad de ceder algunas peticiones para obtener otros beneficios, dependiendo de las prioridades de la organización y las limitaciones económicas del Estado: de manera que las partes de la negociación colectiva podrían arribar a un acuerdo relativo al incremento remunerativo de los trabajadores, sin que ello suponga la afectación del principio de equilibrio presupuestario o la estabilidad económica del Estado.*

9.5. *Ahora bien, aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de las remuneraciones, ello no significa que, eventualmente, este derecho no pueda ser objeto de restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar remuneraciones justas, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de remuneraciones; siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia, como la de una crisis económica financiera.*

9.6. *Siendo ello así, este Supremo Tribunal considera que las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del periodo previsto por la ley restrictiva, son, en sí mismas, contrarias a la Constitución Política del Perú, pues de mantenerse una restricción absoluta e indefinida del ejercicio de este derecho de los trabajadores, se desnaturalizaría dicha relación si se impide que los trabajadores tengan la posibilidad de someter sus expectativas legítimas sobre la mejora de condiciones laborales u otros mediante el proceso de negociación y diálogo entre el Estado y sus trabajadores.*

9.7. *De manera que, las restricciones temporales deben ser excepcionales y limitarse a lo indispensable, y que el Estado debe procurar garantizar un adecuado nivel de vida para los trabajadores; también es incompatible con la exigencia de temporalidad el establecimiento de restricciones por periodos de tiempo prolongados; por ello, la imposibilidad de negociar aumentos remunerativos de manera indeterminada es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio 98 de la OIT.*

> ***9.8. <u>En consecuencia, nuestra Constitución Política del Perú reconoce a favor de los trabajadores, incluyendo por cierto a los servidores públicos, el derecho a la negociación colectiva; derecho que, en su esencia, consiste en la posibilidad de establecer acuerdo sobre incrementos remunerativos a través de la negociación colectiva, el cual el Estado debe promover y garantizar como manda el artículo 28 de la misma y no prohibir, como lo ha dispuesto el artículo 6° de la Ley N° 29951, puesto que se busca que los trabajadores puedan dialogar, deliberar y negociar, en igualdad de condiciones de participante, respecto de asuntos laborales de su incumbencia; y, de no existir el derecho fundamental a la negociación colectiva se mantendría una situación de desigualdad entre trabajadores y empleadores, siempre favorable a estos últimos</u>."***
>
> (...)
>
> ***9.11.*** *Siendo el arbitraje una jurisdicción independiente, como expresamente señala la Constitución Política del Perú, y debiendo toda jurisdicción poseer las garantías de todo órgano jurisdiccional (como las del Poder Judicial), es consecuencia necesaria de ello la garantía del control difuso de constitucionalidad, prevista en el segundo párrafo del artículo 138° de la Constitución Política del Perú, pueda también ser ejercida por los árbitros en la jurisdicción arbitral*
>
> (...)
>
> ***9.12.*** (...)
>
> *En tal sentido, de presentarse en un proceso arbitral una incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los árbitros deben preferir la primera; en consecuencia, la decisión adoptada por el Arbitro Unipersonal no significa que haya una contravención al principio de jerarquía normativa prescrita en el artículo 138° de la nuestra Constitución Política del Perú, por lo que debe desestimarse el agravio denunciado y confirmarse lo resuelto por el Colegiado Superior.*
>
> (El resaltado y subrayado son nuestros).

B.16. Otro pronunciamiento es la Apelación Laboral N° 16283-2015 Lima, en la cual podemos leer:

> "***<u>Décimo:</u>*** *Cabe precisar que, respecto a la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública, el Tribunal Constitucional en los procesos de Inconstitucionalidad acumulados (Expedientes Nros. 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC) interpuestos por los Colegios de Abogados del Callao y Arequipa, así como por cinco mil ciudadanos, ha emitido Sentencia de fecha tres de setiembre de dos*

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

(El resaltado y subrayado son nuestro).

B.17. Para concluir este apartado, es conveniente hacer explícito que este Tribunal Arbitral hace suyos plenamente los fundamentos desarrollados en los puntos precedentes.
Ahora bien, en el caso concreto, los árbitros hemos adoptado la propuesta del SINDICATO con las atenuaciones correspondientes porque consideramos esta decisión como una solución equilibrada que permite la convivencia armoniosa entre los dos bienes constitucionales precedentemente aludidos: el derecho a la negociación colectiva -del SUTMIT- y el respeto a las normas presupuestarias -por las que debe velar el MTPE-.

C. Inconstitucionalidad de las normas invocadas por el MTPE para respaldar su propuesta cero (0)

El MTPE se amparó en tres dispositivos para sustentar su propuesta con contenido cero (0), presentada en la Audiencia de Instalación. Vamos a analizarlos y explicar las razones por las cuales ejercemos el control difuso sobre ellos. Adicionalmente, en su escrito presentado el 4 de diciembre con sumilla "*Posición del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto a la propuesta final presentado por el SUTMIT*" y en sus observaciones al Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1, indicó que la Ley 30879, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2019 también es una norma de obligatorio cumplimiento que no debe soslayarse.

C.1. El artículo 6° de la Ley 30693, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2018 y el artículo 6º de la Ley 30879, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2019

C.1.1. Al leer los textos de ambos artículos hallaremos lo siguiente:

Artículo 6. Ingresos del personal [Ley 30693]

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

Artículo 6. Ingresos del personal [Ley 30879]
Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, Ministerio Público; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; Contraloría General de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Defensoría del Pueblo; Tribunal Constitucional; universidades públicas; y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza 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.

C.1.2. Para pronunciarnos sobre la constitucionalidad de estos artículos, es pertinente traer a colación la sentencia recaída en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (acumulados), a los que ya hicimos referencia, a través de la cual el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la prohibición permanente a la negociación colectiva en la Administración Pública que implique incrementos remunerativos, contenida en los respectivos artículos 6° de las Leyes de Presupuesto para los años 2013, 2014 y 2015, de idéntico contenido entre sí:

> *"Así pues, una interpretación adecuada y razonable de los artículos 28, 42, 77 y 78 de la Constitución, así como de los Convenios 98 y 151 de la OIT, referidos a la* ***negociación colectiva en la Administración Pública****, confiere el derecho de los trabajadores o servidores públicos de discutir el incremento de las remuneraciones a través del mecanismo de la* ***negociación colectiva****, con respeto del* ***principio de equilibrio y legalidad presupuestales*** *y si bien las restricciones o prohibiciones a que se negocie el incremento de sus remuneraciones no son en sí mismas inconstitucionales, tal estatus jurídico-constitucional se alcanza todas las veces* ***en que la prohibición exceda los tres años****, que es el lapso máximo para que una medida de esta naturaleza puede prorrogarse"* (fundamento 90).
>
> (El resaltado es nuestro).

C.1.3. Al verificar la existencia de esta prohibición desde por lo menos el año 2006 (mediante la Ley 28652), el Tribunal Constitucional calificó a esta práctica como una *situación de hecho inconstitucional*. Asimismo, **declaró inconstitucionales por conexión y por prolongar esa situación de hecho inconstitucional**, a los artículos 6° de la Ley 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y de la Ley 30518, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, que eran las leyes de presupuesto que se habían expedido durante la tramitación de los expedientes resueltos.

C.1.4. **Es lógico, posible y necesario interpretar que, ante el negado supuesto de que se emitan nuevas normas presupuestales que recojan los términos ya declarados como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, debería seguirse la misma lógica sobre su declaratoria. Es decir, cualquier otra norma posterior a la emisión de la citada sentencia, que repita las limitaciones declaradas como inconstitucionales, debería correr la misma suerte que las leyes de presupuesto de los ejercicios 2013, 2014 y 2015 y ser reconocidas como inconstitucionales**, más aún cuando contiene la misma fórmula normativa.

C.1.5. Ahora, vayamos al análisis concreto de los artículos 6° de la Ley 30693 y de la Ley 30879. Los textos de estos dispositivos utilizados por el legislador son muy

similares al empleado en los artículos 6° de las leyes de presupuesto cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia reseñada anteriormente. Como no hay diferencias importantes entre todos esos textos, el razonamiento desarrollado en aquel pronunciamiento del Tribunal Constitucional es cabalmente aplicable a los artículos 6° de la Ley 30693 y de la Ley 30879. Por tanto, este Tribunal Arbitral, en ejercicio del control difuso declara inaplicable para el presente caso al artículo 6° de la Ley 30693 y al artículo 6º de la Ley 30879 por ser inconstitucionales al vulnerar el derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 28º inciso 2 de la Constitución.

C.1.6. En consecuencia, este Tribunal Arbitral advierte que no es posible admitir que se encuentra impedido de amparar la propuesta final que considera un incremento a las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en la presente negociación colectiva, producto de los precitados artículos.

C.2. La Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

C.2.1. En esta disposición encontraremos lo siguiente:

> ***Cuarta Disposición Transitoria***
> ***Tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público***
>
> *1. Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad.*
> (...)

C.2.2. Desde la perspectiva de un método interpretativo literal, aun cuando expresamente este dispositivo no prohíbe el aumento de las remuneraciones a través de la negociación colectiva, lo que se desprende como norma es el soslayar, encapsular o desaparecer el ejercicio de dicho derecho en el sector público porque todo incremento remunerativo tiene que pasar por una aprobación previa del Poder Ejecutivo, específicamente mediante un Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, es decir sujeto a la decisión exclusiva y unilateral de una de las partes de la relación laboral, lo que no se condice con el numeral 2 del artículo 28 de la Constitución. Lamentablemente, ningún método interpretativo puede ayudarnos a encontrar un significado que pueda salvar la validez del artículo en cuestión. Así, un contenido normativo de ese tipo claramente atenta contra el artículo 28° inciso 2 de la Constitución porque un tercero (que en realidad no es tan ajeno al empleador del sector público que está siendo requerido por su

contraparte en una negociación colectiva) es el único que decide si hay incrementos salariales o no, sin que las partes o si quiera una de ellas lo haya convocado para decidir sobre este asunto, violándose así el derecho a la negociación colectiva. Por ende, este Tribunal Arbitral, ejerciendo el control difuso del que está investido, declara inaplicable para el presente caso la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411 por ser inconstitucional al vulnerar el derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 28° inciso 2 de la Constitución.

C.2.3. De esta manera, este Tribunal Arbitral entiende que no es posible admitir que se encuentra impedido de modificar las remuneraciones de los trabajadores implicados en la presente negociación colectiva, como consecuencia de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411.

C.3. El inciso 7 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo 1442

C.3.1. Este dispositivo establece lo siguiente:

> *Artículo 6°*
> (...)
> *6.2 Son funciones de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, en forma exclusiva y excluyente:*
> (...)
> *7. Emitir informe favorable para la aprobación de las escalas de ingresos del personal activo autorizado por norma con rango de ley habilitante, las cuales se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector.*

C.3.2. El razonamiento a utilizar para el análisis de esta disposición es el mismo que el empleado en el apartado C.2. En efecto, nuevamente no existe otro significado que pueda desprenderse de la disposición en cuestión que no sea el proveniente de la interpretación literal. De acuerdo con esta, una vez más tenemos que el Estado está exigiendo el pronunciamiento de un tercero (que, otra vez, tampoco es tan ajeno al empleador del sector público que está siendo requerido por su contraparte en una negociación colectiva) para que brinde su visto bueno a la aprobación de las escalas de ingresos.
Así, esta norma infraconstitucional vacía de contenido al derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 28° inciso 2 de la Carta Magna, al encapsular a la negociación colectiva para que la parte trabajadora del sector público no pueda, mediante ella, ver la posibilidad de una mejora salarial. En consecuencia, este Tribunal Arbitral, ejerciendo el control difuso del que está investido, declara inaplicable para el presente caso al inciso 7 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo 1442, por ser inconstitucional al vulnerar el derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 28° inciso 2 de la Constitución.

C.3.3. De este modo, este Tribunal Arbitral considera que no es posible admitir que se encuentra impedido de otorgar incrementos de remuneraciones de los trabajadores implicados en la presente negociación colectiva, como consecuencia del inciso 7 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo 1442.

5.1.2. El fallo de equidad, el principio de razonabilidad y el abuso de derecho

A. De conformidad con lo establecido en el artículo 76º del Reglamento General de la Ley 30057, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, el Tribunal Arbitral podrá recoger la propuesta final de una de las partes o considerar una alternativa que recoja planteamientos de una u otra.

B. Ahora bien, como indica dicho artículo, un tribunal arbitral **podrá** (no aparece en el texto el término "deberá", como se desprende del artículo 65º LRCT y como se menciona expresamente en el artículo 57º de su reglamento al regular este asunto) optar por cualquiera de ese par de soluciones, es decir, no se cierra la puerta a otras formas de resolver el conflicto. Precisamente por estas posibilidades de elección, a juicio de este Tribunal Arbitral, esta regulación es una expresión de la cualidad del fallo de equidad, que también posee un laudo que dilucida un conflicto económico en el marco de una negociación colectiva en el sector público. De este modo, al ser un laudo de esta clase un fallo de equidad, este Tribunal Arbitral ve por conveniente utilizar las reglas relativas a la solución al conflicto económico establecidas en la LRCT y su reglamento (lo que resulta posible en tanto en la Ley del Servicio Civil ni en su Reglamento General existen normas a este respecto), pues las mencionadas reglas se condicen con aquella característica y porque nos dan mayores luces para la resolución del presente conflicto. En efecto, esta normativa brinda mayores herramientas porque el MTPE no ha presentado propuesta alguna, y el artículo 61-A del reglamento de la LRCT señala qué hacer en estos supuestos:

> *"En el caso de la regla de integralidad establecida en el artículo 57º,* ***ésta no se aplicará cuando sólo exista una propuesta final presentada, pudiendo el Tribunal Arbitral establecer una solución final distinta****".*

C. La solución a la que ha arribado este Tribunal Arbitral es escoger la propuesta del SINDICATO, por un lado sin considerar la integralidad de la propuesta y del otro, atenuarla, tomando en consideración la **naturaleza de fallo de equidad** que reviste al laudo arbitral que soluciona un conflicto económico dentro de una negociación colectiva en el sector público, como hemos anotado líneas arriba.

D. Respecto de dicha naturaleza, la doctrina la entiende como aquella característica de todo laudo consistente en la búsqueda de "la solución que se considere más equitativa al caso".

E. Siguiendo con este razonamiento derivado de la utilización que efectúa el legislador en la LRCT del término "fallo de equidad", **queda claro que lo que se ha querido recoger es la flexibilidad del juzgamiento por equidad**, cuando se trate de resolver conflictos de naturaleza económica. El sometimiento de la solución de un pliego de reclamos a un tribunal arbitral es un conflicto de índole económica antes que jurídica, pues lo resuelto se convertirá en la regulación de las condiciones económicas y de trabajo que mediarán entre las partes.
Como señala Roque CAIVANO

> *"el juzgamiento por equidad lleva implícita la necesidad de lograr que el resultado al que (se) llega sea intrínsecamente justo, en función de la realidad concreta que debe resolver. Para ello, pueden no sólo adaptar los principios y normas y flexibilizar su interpretación, sino aún dejarlas de lado, de modo de lograr una solución al conflicto sobre la base de criterios compatibles* ***con los estándares propios de la actividad en la que se desenvuelve el conflicto***"[12].

F. De otro lado, atendiendo a las particularidades del presente caso, **también se toma especial atención del principio de razonabilidad** para ilustrar los términos de lo decidido; regla que tiene su base legal en el artículo 139° de la Constitución y el Título Preliminar del Código Civil. En este sentido, corresponde señalar qué debemos entender por principio de razonabilidad:

> *"**Noción.-** Reducido pues, a su expresión más escueta, podemos decir que el principio de razonabilidad* ***consiste en la afirmación esencial de que el ser humano, en sus relaciones laborales, procede y debe proceder conforme a la razón.***
>
> *Podría decirse, quizá que una afirmación tan elemental no es exclusiva del derecho del trabajo, sino propia de todas las ramas del derecho. Todo el orden jurídico se estructura en torno de criterios de razón y de justicia que parten de la naturaleza de la persona humana y buscan concretar un ideal de justicia (...)*
>
> ***Se trata, como se ve, de una especie de límite o de freno formal y elástico al mismo tiempo, aplica en aquellas áreas del comportamiento donde la norma no puede prescribir límites muy rígidos ni en un sentido ni en otro y, sobre todo, donde la norma no puede prever la infinidad de circunstancias posibles.***"[13]

[12] CAIVANO, Roque. *Planteos de inconstitucionalidad en el arbitraje*. En: Revista Peruana de Arbitraje, N° 2, Lima, 2006, p. 141.
[13] RODRIGUEZ, Pla. Los principios del Derecho del Trabajo. De Palma – Buenos Aires. Segunda Edición. 1978. P. 284 – 285.

G. Otro de los principios considerados por el Tribunal Arbitral y al que se encuentra vinculado, es el de la prohibición del abuso de derecho, desarrollado en los artículos 103º de la Constitución y el II del Título Preliminar del Código Civil, en los siguientes términos:

> *"Artículo 103.- (...) La Constitución no ampara el abuso de derecho".*
>
> *"Artículo II.- La ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho. Al demandar indemnización u otra pretensión, el interesado puede solicitar las medidas cautelares apropiadas para evitar o suprimir provisionalmente el abuso."*

H. En esta línea, si se considera que los términos exactos de la propuesta elegida, por ser única, exceden de lo razonable, en tanto se propone un punto dentro del contexto de un programa que no ha sido creado y compelen a la contraparte a someterse a condiciones que resultan elevadas a las condiciones de la entidad, por tanto, el Tribunal, en aplicación del citado principio, podrá atenuar dicha propuesta. Ello deberá ejecutarse sin llegar a desnaturalizar el contenido de la misma.

I. En tal sentido, se ha evaluado de modo muy detallado toda la documentación e información proporcionada por ambas partes, y considera que la propuesta elegida es la que mejor resuelve el conflicto colectivo y que las atenuaciones realizadas no sólo son razonables, sino que son también necesarias. En otras palabras, las atenuaciones desarrolladas en el presente laudo arbitral buscan lograr un equilibrio entre las posibilidades reales y actuales del MTPE y las necesidades y expectativas legítimas de los trabajadores representados por el SUTMIT, cuyas condiciones económicas se han mantenido desde el año 2013 sin modificación alguna. Adicionalmente el Tribunal ha tomado en consideración que la propuesta final, respecto de los dos puntos que son acogidos en el presente laudo han sido razonablemente atenuados respecto de los mismos contenidos en el pliego de reclamos.

5.2. Fundamentos con base en los dictámenes económico-laboral

5.2.1. El Tribunal Arbitral ha tenido a la vista el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1 y el Segundo y Último Dictamen Económico Laboral N° 031-2018-MTPE/2/14.1.

5.2.2. Entre las principales conclusiones de estos informes que el Tribunal Arbitral ha valorado para la emisión del laudo, tenemos las siguientes:

A. Análisis de la situación económico-financiera del MTPE

De acuerdo con el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1:

> "[d]*urante el año 2017, el Total Ingresos ascendió a S/. 71'780,459 observándose una disminución de 19,99% con respecto al año anterior, debido a la disminución de los ingresos no Tributarios en 96,42%.*
> *Los resultados preliminares al 31 de agosto del año 2018 mostraron un Total Ingresos ascendente a S/. 91'439,049, representando un avance de 127.39%*[14].

También se lee en el precitado dictamen que:

> *En el año 2017, la institución obtuvo un Déficit de Operación ascendente a S/. 47'814,094 (S/. 38'591,363 en el año 2016), observándose un incremento de 23,90% con respecto al Déficit de Operación del periodo precedente, como consecuencia de la disminución del total ingresos en 19,99%.*
>
> *Sumados al Déficit de Operación, los Ingresos Financieros Netos S/. 427,522 (Ingresos Financieros S/. 784,643 en el año 2016) y los elevados Otros Ingresos Netos S/. 33'006,636 (S/. 29'637,721 en el año 2016), conllevan al Déficit del Ejercicio ascendente a S/. 14'379,936 (S/ 8'168,999 en el año 2016), observándose un incremento de 76,03% con respecto al Déficit del Ejercicio del año anterior, como consecuencia de la disminución del total Ingresos en 19,99%.*
>
> *Los resultados preliminares al 31 de agosto de 2018, muestra un Superávit de Operación ascendente a S/. 25'571,678, originada por la mayor participación del Total Ingresos. Por su parte, los Gastos de Operación ascendieron a S/. 65'867,371.* (...)
>
> *Sumados al Superávit de Operación, se tiene a los Ingresos Financieros Netos consistentes en S/. 33,326 y a los Otros Egresos Netos consistentes en S/. 7'282,631, lo que conlleva al Superávit del periodo preliminar al 31 de agosto de 2018 ascendente a S/. 18'322,373, conforme al siguiente cuadro*[15]:

[14] Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1, página 20.
[15] Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1, página 22.

Estado de Gestión 2016, 2017 y preliminar al 31.08.2018

	Preliminar al 31.08.2018	2017	2016	Variación 2017-2016
Total ingresos	91'439,049	71'780,459	89'717,993	-19,99%
Gastos de operación	(65'867,371)	(119'594,553)	(128'309,356)	-6,79%
Superávit (déficit)	25'571,678	(47'814,094)	(38'591,363)	23,9%
Ingresos (gastos) financieros netos	33,326	427,522	784,643	-45,51%
Otros ingresos (egresos) netos	(7'282,631)	33'006,636	29'637,721	11,37%
Superávit (déficit) del ejercicio	18'322,373	(14'379,936)	(8'168,999)	76,03%

Finalmente, es preciso añadir que el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1 indica que "debe quedar claro que la existencia de un superávit no significa que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo genere utilidades: el ministerio no es una empresa privada"[16].

B. Sobre la situación laboral del MTPE

En el Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1 se resume esta situación con el siguiente cuadro[17]:

[16] Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1, página 23.
[17] Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1, página 28.

Cantidad de trabajadores				
Grupos de trabajadores	**SUTMIT**	**SUTMINTRA**	**No afiliados**	**Total**
Régimen D. Leg. 728				
Profesionales	9		4	13
Régimen D. Leg. 276				
Directivos	5	1	20	26
Profesionales	23		13	36
Técnicos	55	2	15	72
Auxiliares	14		5	19
Ley SERVIR				
Directivos			4	4
Régimen del D. Leg. 1057				
Empleados designados CAS			30	30
Empleados CAS "A"	65	23	352	440
Empleados CAS "B"	39	26	194	259
Totales	210	52	637	899

- Empleados "A" CAS: Son todos aquellos trabajadores que su ingreso ordinario es menor al promedio del grupo de trabajadores CAS.
- Empleados "B" CAS: Son todos aquellos trabajadores que su ingreso ordinario es mayor al promedio del grupo de trabajadores CAS.
- No se contabiliza a los trabajadores que no perciben remuneración del MTPE (por ejemplo, los que tienen licencias sin goce y laboran en otra institución): los que, por lo demás, tampoco están afiliados al SUTMIT.

También se han tomado en cuenta: (i) los ingresos laborales vigentes de los trabajadores sujetos al presente proyecto de convenio, (ii) el costo anual proyectado de las remuneraciones, beneficios y condiciones de trabajo vigentes, (iii) el costo anual estimado del Proyecto de Convenio Colectivo con vigencia 01 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020 del SUTMIT (iv) la incidencia de otorgar un aumento al haber básico, (v) los efectos del Proyecto de Convenio Colectivo en el haber básico, ingreso ordinario, ingreso total y costo laboral, en términos promedio por trabajador, (vii) el costo laboral de los trabajadores no sujetos al presente Proyecto de Convenio Colectivo (ver p. 28 a 37 del Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1) que refleja un promedio de ingresos superiores a los percibidos por los trabajadores comprendidos bajo el ámbito de la negociación y (viii) las acotaciones realizadas por el Segundo y Último Dictamen Económico-Laboral Nº 031-2018-MTPE/2/14.1 sobre las tablas incluidas en los numerales 4.4, 4.5 y 4.6 del Dictamen Económico-Laboral Nº 174-2018-MTPE/2/14.1 y la información

sobre los saldos de balance para los años 2018 y 2019, resaltada por este último dictamen (numeral 3) y que se encuentran en el Informe Nº 120-2018-MTPE/4/11.

C. Inflación

La Inflación correspondiente al año 2017 fue de 1.36% para Lima Metropolitana.

6. Sobre la corrección planteada por el SUTMIT a su propuesta final

Este pedido fue presentado el 28 de noviembre de 2018 y tiene dos campos, sobre los cuales el Tribunal Arbitral considera laudar conforme a lo establecido en la ley. En tal sentido, en cuanto a la vigencia del laudo, dicho tribunal se ciñe estrictamente a lo previsto en el artículo 44° de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, según el cual "los acuerdos suscritos entre los representantes de la entidad pública y de los servidores civiles tienen un plazo de vigencia no menor de dos (2) años y surten efecto obligatoriamente a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente. Similar regla se aplica a los laudos arbitrales".

Y con respecto a la eficacia personal o ámbito subjetivo del laudo, es claro que este se va a regir según las normas que regulan dicho factor de los productos derivados de la negociación colectiva. Al respecto, según los artículos 9° de la LRCT y 34° de su reglamento, aquel producto tendrá eficacia general si la organización sindical que fue parte de ella es mayoritaria en el ámbito respectivo. Si no cumpliera con este requisito, será aplicable solo a sus afiliados. De este modo, el literal a del segundo punto resolutivo del laudo será aplicable a todos los trabajadores sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276 si el SUTMIT es una organización mayoritaria dentro de ese ámbito.

Por todas estas consideraciones, por unanimidad, **SE RESUELVE:**

PRIMERO:
Inaplicar, por vulnerar el inciso 2 del artículo 28° de la Constitución las siguientes normas:

- El artículo 6° de la Ley 30693, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2018.
- El artículo 6° de la Ley 30879, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- La Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- El inciso 7 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo 1442.

SEGUNDO:

Acoger la propuesta final del SINDICATO con las atenuaciones correspondientes, de la manera siguiente:

a. Un incremento de las remuneraciones e incentivos de los trabajadores del MTPE comprendidos en el Decreto Legislativo N° 276, el cual se establece de la siguiente forma:

   ✓ S/. 370 (trescientos setenta) soles para el grupo profesional,
   ✓ S/. 320 (trescientos veinte) soles para el grupo técnico, y
   ✓ S/. 280 (doscientos ochenta) soles para el grupo auxiliar.

b. Denegar la entrega de los vales de alimentos.

c. Otorgar una bonificación por cierre de pliego 2018, cuyo monto asciende a S/. 5 750 (cinco mil setecientos cincuenta) soles a los trabajadores de todos los regímenes laborales (D. Leg. 276, D. Leg. 728, D. Leg. 1057) que hayan tenido la condición de afiliados al SUTMIT a la fecha de suscripción del convenio colectivo el 31 de octubre de 2018.

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

Javier Neves Mujica
Presidente del Tribunal Arbitral

Jorge Villasante Araníbar
Árbitro

Alfredo Villavicencio Ríos
Árbitro

Augusto Carrillo Salazar
Secretario del Tribunal Arbitral