

Sindicato de Obreros Municipales de Pueblo Libre – SINDOBREMUN
Municipalidad de Pueblo Libre
Negociación colectiva correspondiente al pliego de peticiones 2010-2011
Expediente No. 52770-2010-MTPE/2/12.210

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los 15 días del mes de diciembre de 2011, el Árbitro Único designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para dar solución a los aspectos puntuales de discrepancia sometidos a su decisión, correspondientes a la negociación colectiva del pliego de peticiones 2010-2011 seguida por el Sindicato de Obreros Municipales de Pueblo Libre - SINDOBREMUN (en adelante, EL SINDICATO) y la Municipalidad de Pueblo Libre (en adelante, LA MUNICIPALIDAD) y tramitada ante la Sub Dirección de Negociaciones Colectivas de la Dirección Regional de Trabajo de Lima, Expediente No. 52770-2010-MTPE/2/12.210, ha emitido este laudo arbitral; en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto Ley 25593 (Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo No. 010-2003-TR del 30 de setiembre de 2003) y su Reglamento (aprobado por el Decreto Supremo No. 011-92-TR del 14 de octubre de 1992; y normas modificatorias, Decretos Supremos Nos. 009-93-TR del 7 de octubre de 1993, 013-2006-TR del 7 de julio de 2006, 14-2007-TR del 28 de junio de 2007, 024-2007-TR del 27 de octubre de 2007 y 014-2011-TR del 16 de setiembre de 2011):

I. ANTECEDENTES:

1. Por acta de compromiso arbitral y adenda a esta, suscritas los días 5 y 22 de julio de 2011, respectivamente, EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD acordaron someter a arbitraje los puntos del pliego único de peticiones concernientes a la negociación colectiva correspondiente al período 2010-2011.
2. De acuerdo a lo establecido por las partes y por Resolución Directoral No. 018-2011-MTPE/1/20 del 25 de agosto de 2011, el Director de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana designó como Árbitro Unipersonal al señor Raúl Guillermo Saco Barrios.
3. El día 10 de noviembre de 2011 se realizó la audiencia de instalación del proceso arbitral, oportunidad en la cual el Árbitro Único expresó la aceptación de su designación como tal por la Autoridad Administrativa de Trabajo y declaró formalmente iniciado el proceso arbitral. En la misma audiencia, cada una de las partes, EL SINDICATO y LA MUNICIPALIDAD, entregó al Árbitro su propuesta final por escrito, con copia para la otra parte. A su vez, el Árbitro entregó una copia de cada propuesta a la parte contraria.
4. Las partes presentaron oportunamente al Árbitro Único sus observaciones a la propuesta final de la parte contraria, según consta en los escritos que corren en el expediente del procedimiento arbitral.
5. El día 9 de diciembre de 2011 el Árbitro Único convocó a las partes para el día 15 de diciembre de 2011, a efectos de darles a conocer el laudo que pone fin al procedimiento arbitral.

II. PROPUESTAS FINALES DE LAS PARTES

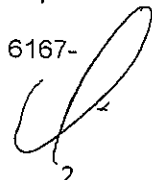
6. La propuesta final de EL SINDICATO consiste en que se otorgue a los trabajadores comprendidos en el ámbito de la negociación colectiva un incremento de remuneraciones de S/. 160,00 (Ciento sesenta y 00/100 Nuevos Soles) mensuales.
7. La propuesta final de LA MUNICIPALIDAD refiere que esta se abstiene de presentar una propuesta dineraria, por contravenir las normas de restricción presupuestal que son de orden público; lo cual, en rigor, significa que en términos cuantitativos la propuesta de esta parte sea de S/. 0,00 (Cero y 00/100 Nuevos Soles).
8. Ambas partes presentaron observaciones y alegaciones respecto de la propuesta de la parte contraria. Por un lado, EL SINDICATO expone que LA MUNICIPALIDAD actúa de mala fe tratando de justificar la improcedencia de un incremento remunerativo vía arbitraje; señala, asimismo, que la Ley 24811, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, y el Tribunal Constitucional reconocen que sí es posible otorgar incrementos remunerativos vía negociación colectiva o vía arbitraje.
9. Por su parte, LA MUNICIPALIDAD señala que su propuesta final se encuentra conforme con las normas presupuestarias vigentes; y afirma que la Ley 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2010, prohíbe a dicha entidad el incremento de remuneraciones de todo tipo, sean voluntarios o impuestos a ella por cualquier norma de menor jerarquía, incluyendo los incrementos dispuestos en un procedimiento arbitral.

III. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA JURISDICCIÓN ARBITRAL

10. Para el Tribunal Constitucional peruano, "El arbitraje se define como el acto de resolución extrajudicial de un conflicto laboral. El arbitraje laboral, en el ámbito privado, se logra cuando los actos de conciliación o mediación no han solucionado el conflicto. Dentro de ese contexto, los agentes negociadores deciden someter el diferendo a arbitraje"¹.
11. El arbitraje es, entonces, la forma de resolución de conflictos por la cual las partes deciden someter su diferencia a la decisión de un tercero, sea un Tribunal Arbitral o un Árbitro Único, a quien confieren competencia para tal fin. Se trata, por tanto, de un medio de solución de conflictos al que pueden recurrir voluntariamente las partes involucradas, que consiste en trasladar la competencia resolutoria de estas hacia afuera (heterocomposición), de modo que ellas se sujetan a lo que determine el Tribunal Arbitral o Árbitro Único que han elegido. En tal sentido, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que "*se concibe a esta institución como el proceso ideal, en donde los particulares son protagonistas de la dirección y administración de la justicia*"².
12. En cuanto a la relación de la jurisdicción arbitral con la jurisdicción ordinaria, el propio Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: "*El artículo 139º, inciso 1 de nuestro ordenamiento constitucional consagra la naturaleza excepcional de la jurisdicción arbitral, lo que determina que, en el actual contexto, el*

¹ Fundamento 38 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de agosto de 2005, dictada en el expediente No. 008-2005-PI/TC sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Juan José Gorriti y otros contra diversos artículos de la Ley 28175.

² Fundamento 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 6167-2005-HC/TC.



justiciable tenga la facultad de recurrir ante el órgano jurisdiccional del Estado para demandar justicia, pero también ante una jurisdicción privada”; agregando que “el arbitraje no puede entenderse como un mecanismo que desplaza al Poder Judicial, ni tampoco como su sustituto, sino como una alternativa que complementa el sistema judicial puesta a disposición de la sociedad para la solución pacífica de las controversias”³ (énfasis nuestro).

12. En este contexto, el arbitraje, que como institución resulta más antiguo que la potestad jurisdiccional de los jueces⁴, 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”. Más aún, el arbitraje laboral tiene un anclaje constitucional propio, sustentado en el deber constitucional del Estado de promover formas de solución pacífica de los conflictos. A continuación, expondremos cada uno de los tres (3) fundamentos de la jurisdicción arbitral para tener una cabal idea de los alcances de este instituto y para la debida ponderación de su autonomía y potestades en el caso específico.
13. Así pues, en el caso específico del arbitraje laboral, este resulta ser 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.

3.1 Fundamento constitucional general de la jurisdicción arbitral

14. El arbitraje en el Perú tiene sustento constitucional. Al respecto, ya nos hemos permitido afirmar que “la propia Constitución faculta a las partes de un contrato a autorregular sus relaciones en caso de que se produzcan cualesquiera conflictos entre ellas provenientes del vínculo contractual y, en consecuencia, las autoriza a elegir los medios —el arbitraje incluido— para solucionarlos. En tal entorno, el reconocimiento constitucional de la jurisdicción arbitral no es más que la aceptación por el Constituyente del derecho de las partes a autorizar a otro que resuelva la discrepancia en lugar de ellas. A falta de acuerdo entre las mismas partes respecto al medio de solución, el Legislador puede imponer o fomentar el arbitraje. Ciertamente, el arbitraje es una forma de solución pacífica de los conflictos laborales: en lugar de recurrir a la violencia, las partes deciden someter a un tercero (diferente del Poder Judicial) la definición del conflicto”⁵.

En efecto, con relación al arbitraje como medio de composición de los conflictos colectivos de intereses, destacan las normas constitucionales siguientes:

- Artículo 28 inciso 2: “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. [...]”.

³ Fundamentos 7 y 10 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-HC/TC.

⁴ Al respecto, puede verse: Vidal Ramírez, Fernando. “Manual de Derecho Arbitral”. Lima, Gaceta Jurídica. Primera edición, 2003. Pág. 10.

⁵ SACO BARRIOS, Raúl G., *El arbitraje como medio de composición de los conflictos de intereses*. En: *Compendio de Derecho Colectivo del Trabajo*, Lima, Asociación Civil Ius et Veritas – Jurista Editores, 2010, página 502.

- Artículo 62 primer párrafo: "Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley". [...]
 - Artículo 139 inciso 1: "Son principios y derecho 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. No hay proceso judicial por comisión o delegación. [...]"⁶. (Énfasis nuestro.)
15. Conforme a lo señalado en el último artículo transcrito, existe consenso en la doctrina en reconocer una doble fuente de legitimación de la jurisdicción arbitral, en este sentido, se sostiene que "(...) siendo el Perú un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, esta legitimación proviene de la voluntad general, plasmada por el constituyente en las Cartas de 1979 y 1993; mientras que, en el marco de una determinada controversia, es el principio de autonomía de la voluntad de los privados, el elemento que legitima la intervención de los árbitros en la resolución del conflicto"⁷ (resaltado nuestro). En el mismo sentido, se ha pronunciado Oswaldo Hundskopf, quien apunta que "(...) Si bien las partes escogen a los árbitros o se someten a un Tribunal Arbitral, la facultad de los mismos está, más que en la autonomía de la voluntad de las partes, en el reconocimiento por la Constitución"⁸.
16. Con base en lo expuesto, no queda duda alguna sobre la relevancia constitucional que tiene el arbitraje como "jurisdicción excepcional", es decir, que no nos encontramos ante un instrumento meramente privado, sino que su trascendencia ha llevado a que la norma suprema le otorgue un reconocimiento como valor muy relevante del ordenamiento jurídico nacional.
17. Ello ha sido señalado de manera concluyente y gráfica por el Tribunal Constitucional cuando ha afirmado que:

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

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

De allí que el proceso arbitral tiene una doble dimensión pues, aunque es fundamentalmente subjetiva, ya que su fin es proteger los intereses de

⁶ Esta disposición tiene como antecedente el inciso 1 del artículo 233 de la Constitución de 1979.

⁷ Landa Arroyo, César "El Arbitraje en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Página 107.

⁸ Hundskopf, Oswaldo. "El Control Difuso en la jurisdicción Arbitral". Artículo publicado en Diálogo con la Jurisprudencia, Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, N° 91, Año II. Lima, 2006. Pág. 1.

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

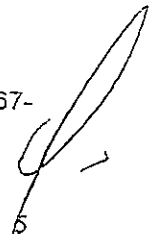
Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota con las cláusulas contractuales ni con lo establecido por la Ley General de Arbitraje, sino que se convierte en sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales. Todo ello hace necesario que este Tribunal efectúe una lectura iuspublicista de esta jurisdicción, para comprender su carácter privado; ya que, de lo contrario, se podrían desdibujar sus contornos constitucionales”⁹.

18. En este marco, el supremo intérprete de la Constitución ha indicado en la sentencia antes citada, en términos amplios y concluyentes que:

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

“Es por tal motivo que este Tribunal considera conveniente reiterar la plena vigencia del principio de la “kompetenz-kompetenz” previsto en el artículo 39º de la Ley General de Arbitraje –Ley N° 26572–, que faculta a los árbitros a decidir acerca de las materias de su competencia, y en el artículo 44º del referido cuerpo legal, que garantiza la competencia de los árbitros para conocer y resolver, en todo momento, las cuestiones controvertidas que se promuevan durante el proceso arbitral, incluida las pretensiones vinculadas a la validez y eficacia del convenio. Este Colegiado resalta la suma importancia práctica que reviste dicho principio, a efectos de evitar que una de las partes, que no desea someterse al pacto de arbitraje, mediante un cuestionamiento de las decisiones arbitrales y/o la competencia de los árbitros sobre determinada controversia, pretenda convocar la participación de jueces

⁹ Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-HC/TC.



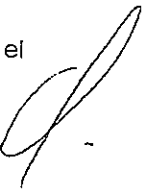
ordinarios, mediante la interposición de cualquier acción de naturaleza civil y/o penal, y desplazar la disputa al terreno judicial".

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

"Este Tribunal reconoce la jurisdicción del arbitraje y su plena y absoluta competencia para conocer y resolver las controversias sometidas al fuero arbitral, sobre materias de carácter disponible (artículo 1º de la Ley General de Arbitraje), con independencia jurisdiccional y, por tanto, sin intervención de ninguna autoridad, administrativa o judicial ordinaria. El control judicial, conforme a la ley, debe ser ejercido ex post, es decir, a posteriori, mediante los recursos de apelación y anulación del laudo previstos en la Ley General de Arbitraje. Por su parte, el control constitucional deberá ser canalizado conforme a las reglas establecidas en el Código Procesal Constitucional; vale decir que tratándose de materias de su competencia, de conformidad con el artículo 5º, numeral 4 del precitado código, no proceden los procesos constitucionales cuando no se hayan agotado las vías previas. En ese sentido, si lo que se cuestiona es un laudo arbitral que verse sobre derechos de carácter disponible, de manera previa a la interposición de un proceso constitucional, el presunto agraviado deberá haber agotado los recursos que la Ley General de Arbitraje prevé para impugnar dicho laudo"¹⁰.

19. Queda claro, entonces, que la jurisdicción arbitral tiene un fundamento constitucional claro e incuestionable, que a los tribunales arbitrales se les aplican los principios y derechos de la función jurisdiccional, de manera que se tutele el principio de no interferencia en el ejercicio de las funciones de su competencia, de modo que esta independencia lleva a que el Estado la proteja y evite cualquier injerencia dirigida a restringir el cumplimiento de las funciones reconocidas por la Constitución. Por tanto, no puede quedar duda alguna respecto de la competencia que tienen los tribunales arbitrales para conocer y resolver las materias controvertidas sometidas a su competencia aún cuando se pretendiera recortar ésta por medio de una norma legal presupuestal.
- 3.2 **Fundamento constitucional específico de la jurisdicción arbitral laboral: la obligación del Estado de promover formas de solución pacífica de los conflictos**
20. Las relaciones laborales se configuran, en gran medida, en torno a la convivencia de dos (2) intereses distintos y opuestos en muchos casos. Ello genera que en la relación laboral haya un conflicto subyacente que se manifestara veladamente en algunos casos y en otros de manera abierta. En este contexto, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho ha diseñado un conjunto de instrumentos, entre los que está el propio Derecho del Trabajo, en general, y los medios alternativos de solución de conflictos, en especial, para procesar y resolver las controversias laborales de preferencia de manera pacífica y ofreciendo las alternativas que estimulen esta clase de solución.
21. El tema tiene tanta relevancia que esta obligación de atender especialmente a la

¹⁰ Fundamentos 12, 13 y 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 6167-2005-HC/TC.



6

conflictividad laboral ha alcanzado rango constitucional, como se demuestra al ver nuestra norma suprema. Al respecto, el artículo 28° 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" (énfasis nuestro).

La referida disposición revela que el Estado no puede mantener una actitud abstencionista en el campo de la solución de los conflictos laborales, a la par que señala el camino por el cual se debe transitar al respecto: el de la creación e impulso de todas las formas requeridas para resolver pacíficamente los conflictos.

Así pues, podemos advertir que existe de manera explícita, una opción constitucional frente al conflicto laboral que lleva a que el Estado deba agotar todas las posibilidades para que las discrepancias no se mantengan abiertas ni se manifiesten de la manera más aguda, sino que se cuente con un conjunto de medios alternativos que prevengan o resuelvan las controversias colectivas planteadas legítimamente por las organizaciones laborales. Hay que incidir también en señalar que la obligación de promoción involucra a todo el Estado, por lo que el legislador no puede mantenerse al margen de ella, sino que más bien, es uno de los agentes principales a través de los cuales debe materializarse esta obligación constitucional.

22. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) A tenor del 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, y - Promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales en caso de existencia de discrepancias entre los agentes negociadores de la convención colectiva (...). En cuanto al primer aspecto, el fomento se viabiliza a través de la expedición de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo para el caso de la actividad privada. En cuanto al segundo, la promoción se viabiliza según la norma anotada, a través de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (...)"¹¹ (énfasis nuestro).

Además, en el mismo fundamento jurídico de la sentencia, el Tribunal Constitucional desarrolla el contenido de la obligación de promoción de formas de solución pacífica de los conflictos laborales, señalando que "(...) Esta promoción se justifica en razón de las dos consideraciones siguientes: - 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 (...)" (resaltado nuestro). Hay pues, una clara opción por la búsqueda de la paz laboral como horizonte de acción estatal, que no se puede soslayar, sino que se tiene que apuntalar en cada ocasión.

23. Para el Tribunal Constitucional, además, el arbitraje laboral constituye "una forma interventiva a través de la cual un tercero neutral establece, por medio de un laudo, la solución del conflicto (...)"¹² (énfasis nuestro). Queda claro, pues, que el arbitraje es una forma de solución pacífica de los convenios, y

¹¹ Fundamento 35 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 008-2005-PI/TC.

¹² Fundamento 38 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 008-2005-PI/TC.

que por mandato constitucional, el Estado está en la obligación de promoverlo.

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

De allí que el propio texto constitucional imponga la obligación de promover todos aquellos medios pacíficos de solución de controversias (como el arbitraje) a efectos de salvar la confrontación directa y concordar los intereses en juego de una manera equilibrada. De esta manera, resulta claro que si el legislador tiene la obligación de promover la solución pacífica de los conflictos colectivos, no puede actuar válidamente en contradicción con este mandato, por lo que el recortar las posibilidades de actuación del arbitraje o de cualquier otro medio pacífico de solución de controversias, contravendría los derechos y valores constitucionales expresamente recogidos en nuestra norma suprema.

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

26. Nuestra Constitución reconoce el principio de autonomía de la voluntad en el literal a) del inciso 24 del artículo 2 al señalar que *"nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe"*. Conforme lo señala la doctrina, el Principio de Autonomía de la Voluntad *"(...) alude a la capacidad residual de las personas frente al Estado de regular sus intereses y relaciones, de conformidad con su libre albedrío"*¹³. Esta libertad, que inspira la teoría contractualista sobre la naturaleza jurídica del arbitraje, fue la primera teoría que sustentó la importancia del arbitraje, señalando que el efecto vinculante del laudo tiene como fundamento el principio de *pacta sunt servanda*.
27. El reconocimiento de este principio a nivel constitucional no implica que se trate de un derecho absoluto, por el contrario, será precisamente el marco constitucional el que establezca los límites en el ejercicio de este principio. Es por ello que Cesar Landa sostiene que *"(...) en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la autonomía de la voluntad de los privados no es un derecho absoluto o ilimitado; y en este contexto, la institución del arbitraje debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y las leyes; y respetando la plena vigencia de los derechos fundamentales"*¹⁴ (énfasis nuestro).

¹³ Landa Arroyo, César. Op. Cit., página 108.

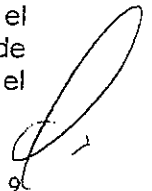
¹⁴ Landa Arroyo, César. Op Cit. Pág. 109.

28. El ordenamiento infra constitucional también reconoce el principio de libertad como fundamento del arbitraje, así lo dispone el artículo 13° del Decreto Legislativo que norma el Arbitraje (Decreto Legislativo N° 1071) al definirlo como "(...) *el acuerdo por el que las partes deciden someter a arbitraje todas las controversias o ciertas controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto de una determinada relación jurídica contractual o de otra naturaleza (...)*". Asimismo, y específicamente para el ámbito laboral, el TUO de la LRCT ha establecido en su artículo 61° 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*" (énfasis nuestro).
29. En nuestro caso, LA MUNICIPALIDAD y EL SINDICATO han acordado de manera voluntaria y expresa, someter a la jurisdicción arbitral su controversia sobre el pliego de peticiones planteado por los trabajadores en la negociación colectiva correspondiente al período 2010-2011, según el convenio arbitral firmado con fecha 5 de julio de 2011. Estamos pues, ante una manifestación concreta del principio de autonomía de la voluntad, que se suma a las razones constitucionales generales y específicas previstas en los artículos 139 inciso 1 y 28 inciso 2 de la Constitución. Por ello, los tres (3) fundamentos de la jurisdicción arbitral laboral confluyen en el presente caso, justificando las potestades arbitrales plenas que este Árbitro Único tiene para resolver la controversia sometida a su decisión.

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

4.1 El derecho constitucional de negociación colectiva

30. Los derechos colectivos de trabajo y, particularmente, la negociación colectiva, tienen un reconocimiento constitucional de larga data desde el artículo 43 de la Constitución de 1933. En la norma suprema actual, el artículo 28 señala "*el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga*". Además de ello, y como ya se ha mencionado, el inciso 2 del mismo artículo establece que el Estado "*fomenta la negociación colectiva*". Entonces, no solo estamos ante un derecho explícitamente reconocido por la Constitución, sino que esta ha determinado que todo el Estado debe involucrarse en una visión y en un conjunto de medidas dirigidas a impulsar el ejercicio efectivo de este derecho.
31. La titularidad de tales derechos, vale decir, su ámbito subjetivo de aplicación, acorde con el mandato de interpretar los alcances de los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que el Perú ha ratificado (Cuarta disposición final y transitoria de la Constitución), debe establecerse teniendo a la vista los Convenios Internacionales de Trabajo aprobados por la OIT (Convenios 87 y 98) y ratificados por el Perú mediante Resoluciones Legislativas Nos. 13281 y 14712, respectivamente.
32. Tanto el Convenio 87 como el Convenio 98 de la OIT, incluyen en su ámbito de aplicación a los trabajadores privados y a los públicos, con las únicas excepciones previstas por la propia Constitución del Estado y amparadas también en las normas internacionales. Así lo han sostenido reiteradamente el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Al respecto, y de manera tajante, el



primero de los órganos citados ha señalado que "(...) las normas contenidas en el Convenio 87 se aplican a todos los trabajadores sin ninguna distinción y, por consiguiente, amparan a los empleados públicos (...)"¹⁵.

33. Por cuanto respecta al Convenio 98, señala el Comité de Libertad Sindical que "(...) conviene establecer una distinción entre funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcionarios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, en las empresas públicas o en las instituciones públicas autónomas, por otra. Sólo podría excluirse del campo de aplicación del Convenio 98 a la primera categoría de trabajadores a la que se ha hecho referencia (...)"¹⁶ (resaltado nuestro).
34. Igualmente, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido este derecho incluso a los funcionarios públicos, afirmando que "(...) en ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 42 el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42, a saber los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional"¹⁷.
35. En este entorno, debe señalarse que el derecho de negociación colectiva de los trabajadores involucrados en el presente arbitraje tiene rango jurídico constitucional (como lo han reconocido, además, ambas partes en el proceso) y eficacia directa. Además de ello, y como ya se ha expuesto, el artículo 28 inciso 2 de la Constitución ordena el fomento de este derecho, por lo que la norma máxima está señalando el signo promotor, debiendo el Estado dirigir su actividad a garantizar y facilitar su ejercicio en cumplimiento del mandato constitucional, lo que resulta plenamente coherente con lo previsto también por el artículo 4º del Convenio 98.
36. Se puede concluir, entonces, que la presencia de un derecho constitucional obliga al respeto de su contenido esencial; pero además, en este caso, la norma máxima nacional y las internacionales han impuesto al Estado la obligación de actuar en sus diversos ámbitos en una línea de fomento.

Al respecto, corresponde indicar que el contenido esencial del derecho de negociación colectiva pasa por la reglamentación "(...) por medio de contratos colectivos, de las condiciones de empleo (...)" (artículo 4º del Convenio 98). En los mismos términos se expresa el Convenio 151, cuando en su artículo 7º hace referencia al contenido material de la negociación colectiva. Con mayor precisión todavía, el Tribunal Constitucional en la sentencia del 26 de marzo de 2006 recaída en el Expediente No. 0261-2004-AA/TC, ha interpretado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalando al respecto lo siguiente: "En ese sentido, el artículo 4º del Convenio N° 98 constituye un

¹⁵ La Libertad Sindical, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, párrafo 218. En el mismo sentido, los párrafos 219 a 222.

¹⁶ *Ibíd.*, párrafo 587.

¹⁷ Fundamento 52 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 008-2005-PI/TC.

principio hermenéutico fundamental al cual debe acudir para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios".

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

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

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

38. Asimismo, la propia OIT ha desarrollado con precisión la posibilidad y requisitos de las limitaciones de que podría ser objeto. Así, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que en una situación de grave crisis económica que requiera una política de estabilización el Estado puede disponer limitaciones al contenido de la negociación colectiva, fundamentalmente en materia salarial, siempre y cuando dichas limitaciones: a) sean precedidas por consultas a las organizaciones de trabajadores y empleadores, b) se apliquen de manera excepcional, c) se limiten a lo necesario, d) no excedan un periodo razonable, y e) vengán acompañadas de garantías dirigidas a proteger el nivel de vida de los trabajadores. Estos requisitos son acumulativos y no disyuntivos, por lo que tienen que cumplirse conjuntamente para que válidamente puedan establecerse limitaciones al contenido de los convenios colectivos¹⁸, situación que evidentemente no se presenta en el caso materia de arbitraje.

4.2 El derecho de negociación colectiva generador de fuente propia y singular del Derecho del Trabajo

39. Conforme a la norma constitucional antes citada, el derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental, de aplicación inmediata, a través del cual se plasma la autonomía colectiva, como facultad constitucional atribuida a las organizaciones de trabajadores y a los empleadores y sus organizaciones para regular las condiciones de trabajo y empleo y los demás ámbitos de sus relaciones.

¹⁸ Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, Ginebra, 1996, párrafo 882.

Esta autonomía, entonces, implica la facultad de negociar colectivamente y acordar libremente atribuyendo a tales convenios efectos normativos, en función de lo cual, nuestro ordenamiento constitucional reconoce a la negociación colectiva y a su resultado como una fuente propia y singular del Derecho Laboral. Desde su surgimiento, esta potestad normativa colectiva y compartida, significó la ruptura del monopolio estatal en la creación de normas y dio lugar a un pluralismo jurídico en el cual algunos sujetos privados tienen reconocida una potestad de establecer regulaciones generales, abstractas e imperativas, referidas al ámbito estricto de su representación.

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

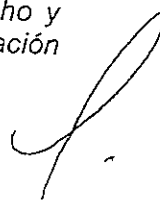
40. La relación entre negociación colectiva y normas presupuestarias no ha sido armoniosa en nuestro país, sino que se ha caracterizado por el conflicto, por lo que ha sido necesario delimitar los ámbitos de aplicación de cada una de ellas.

Sobre el particular, diversos órganos internacionales y nacionales, de máximo nivel, han tenido ocasión de pronunciarse en los términos de respeto al contenido esencial del derecho de negociación colectiva. Así, a raíz de la publicación del Decreto de Urgencia No. 011-99, que imponía límites a negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical de la OIT expresó que *"(...) las disposiciones que por vía de decreto del Poder Ejecutivo o por medio de ley imponen a las partes negociantes criterios de productividad para otorgar aumentos de salarios a los trabajadores, y excluyen aumentos salariales generales, limitan el principio de negociación colectiva libre voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 (...)".*

41. Veamos, a continuación, los diversos argumentos que sustentan tal decisión, en la voz de algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la República, que se han ocupado del tema:

a) **Ejecutoria Suprema del 5 de diciembre de 2000**, expedida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, en la acción de impugnación del laudo arbitral del 31 de enero de 2000, incoada por la empresa Petroperú S. A. Al respecto, dicha ejecutoria señala en su considerando tercero lo siguiente:

"TERCERO.- Que, tampoco se ha infringido una norma de orden público, como es el decreto de urgencia cero once noventinueve al otorgar un incremento de remuneraciones por cuanto el ámbito de aplicación de esta norma es la esfera de administración de las empresas del estado, no comprendiendo a los demás sectores, cuyos derechos están garantizados por la Carta Magna, la cual en sus artículos veintiocho y ciento treintinueve inciso primero, protege el derecho de negociación colectiva y la jurisdicción arbitral".



b) Ejecutoria Suprema del 13 de agosto de 2008 de la Primera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia (recaída en la Apelación No. 137-2008-Lima) interpuesta por SUNARP con el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX, Sede Lima sobre impugnación de laudo arbitral, que en distintos Considerandos precisa lo que reproducimos a continuación:

"QUINTO: Que, de conformidad con el artículo 4º del Convenio número 98 de la OIT, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Este artículo se refiere en particular a la obligación de promover la negociación colectiva y al carácter libre y voluntario de la misma; **SETIMO:** Que, de lo indicado en los considerandos anteriores queda claro que el arbitraje resulta ser un medio alternativo válido para la solución de los conflictos laborales de carácter económico, como es la negociación colectiva que se encuentra reconocido por nuestra Carta Constitucional y en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que, las decisiones arbitrales resultan válidas para nuestro Ordenamiento Jurídico; **OCTAVO:** (...) el primer agravio se refiere a que el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; que, además, desde el momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, también aceptó la posibilidad que el resultado del mismo pudiera originarle obligaciones de carácter presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio; **NOVENO:** Que, respecto al segundo agravio debemos decir que, el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos a través de bonificaciones, asignaciones, subvenciones, gratificaciones y de condiciones de trabajo, se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el cual establece que un Laudo recogerá en su integridad la propuesta de una de las partes pero podrá atenuar las posiciones extremas; que además, al decidir el Laudo Arbitral reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efectos de negociación colectiva; por lo que, debe desestimarse este segundo agravio; por estas consideraciones".

c) Ejecutoria Suprema del 7 de enero de 2009 de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República (recaída en la Apelación No. 000858-2008 - Lima) interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos con la Federación de trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral, la cual en diversos Considerandos determina lo que a la letra dice:

QUINTO: "(...) El primer agravio se refiere a que, el Laudo emitido infringiría la Ley Anual del Presupuesto; sin embargo, esta causal no resulta amparable en la medida que no se ubica en ninguna de las causales señaladas anteriormente; (que, además, desde el momento que la parte demandante aceptó someter a arbitraje la controversia, presupuestal, por lo que, debe desestimarse este agravio), **SEXTO:** (...) el Tribunal Arbitral al ordenar en su Laudo una serie de incrementos (...) se ha limitado a dar cumplimiento al artículo 65º de TUO de la LRCT (...) que además, al

decidir del laudo Arbitral sobre los beneficios laborales antes mencionados lo hace teniendo en cuenta el mandato constitucional que reconoce la obligación del Estado de fomentar la negociación colectiva y un laudo arbitral tiene efecto de negociación colectiva (...); OCTAVO: (...) el Laudo Arbitral materia de impugnación no efectuó un pronunciamiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas presupuestales, sino que ha resaltado la situación que el derecho a negociación colectiva no puede ser restringido ni desconocido por las normas presupuestales”.

42. Cabe remarcar que las normas presupuestarias deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, por lo que sus restricciones sólo pueden afectar a la capacidad de oferta de las entidades estatales, sin trascender a la parte sindical, y mucho menos, a los tribunales arbitrales.
43. En este sentido, se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, que en su Informe No. 1165-2004- EF/60, del 5 de Julio de 2004, referido al proyecto de ley que modifica el artículo 56° del Decreto Ley 25593 y proyecto de Decreto Supremo que regula el alcance del artículo 15° de la Ley No. 28254, ha concluido (en su punto 9) que al ser la negociación colectiva un derecho constitucional las restricciones en materia de reajustes remunerativos no pueden comprender a los convenios colectivos. De igual manera se ha pronunciado la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, en su Informe N° 053-2004-MTPE/OAJ del 7 de Julio de 2004, (opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica sobre el Informe No. 1165-2004/ EF/60).
44. Además de lo dicho, admitir ciegamente las limitaciones presupuestarias podría significar que el derecho a la negociación colectiva quede supeditado a un acto de autoridad, en este caso, del propio Estado que es la propia contraparte en el proceso negociâl; es decir, que exista o no el derecho a la negociación colectiva dependería, en cada caso concreto, de que el Estado, actuando como juez y parte, decidiera a priori adjudicar o no la respectiva partida presupuestaria, de modo que alcanzarían real derecho a negociación aquellos trabajadores públicos a los que el Estado les asignara presupuesto, mas no aquellos a quienes no lo hiciera.
- Esta posición resulta jurídicamente insostenible, y no se condice, por lo demás, ni con una práctica administrativa ortodoxa ni con la práctica realmente aplicada en los casos concretos. La falta de partida presupuestaria, por omisión de la propia entidad, no puede pues ser presentada como un impedimento para la negociación o para la expedición de un laudo arbitral, en primer lugar, por provenir de un acto propio, en este caso de naturaleza omisiva; y en segundo lugar, porque tiene una solución de fácil implementación, como lo revelan los precedentes. A ello se agrega el hecho de que la negociación colectiva tiene un ciclo de desarrollo y vigencia que permite anticipar su renovación periódica, lo que obliga a tomar las previsiones del caso a fin de asegurar su eficacia.
45. Debe reiterarse que la Constitución es la norma suprema, y como tal debe primar sobre cualquier otra disposición legal, como explícitamente lo consagra su artículo 51 cuando establece que *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”*. Por lo tanto, y como se verá posteriormente, la existencia de una norma que contravenga su texto deberá ser interpretada conforme a la Constitución, y si ello no es posible deberá inaplicarse. Ello es una consecuencia natural de su carácter normativo, de su rango superior y del

establecimiento de la obligación de garantizar el respeto a los derechos fundamentales (artículo 44 de la norma constitucional), como un deber fundamental del Estado.

46. Complementando lo anterior, es importante mencionar que existen numerosos pronunciamientos en sede arbitral en los que se abunda de argumentos adicionales. A continuación mencionaremos algunos de ellos:

a) Laudo Arbitral del 8 de agosto de 2008, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ señala en su considerando 9 lo siguiente:

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

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

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

b) Laudo Arbitral del 24 de junio de 2008, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERÚ, anota en su Considerando 14, lo que transcribimos a continuación:

"Que, conforme al análisis efectuado sobre el derecho constitucional de negociación colectiva y los ámbitos para la regulación legal del mismo, y a la luz del principio establecido por el artículo VI del Título Preliminar y del Código Procesal Constitucional, resulta imprescindible interpretar las normas legales conforme a la Constitución. Desde este punto de vista, la lectura conforme a la Constitución del precitado artículo 5.1 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2008, lleva a concluir que las restricciones legales que este impone al otorgamiento de aumentos remunerativos y de otros beneficios económicos, tienen que entenderse únicamente como una limitación a la capacidad de oferta y/o propuesta de las entidades estatales, que viene impuesta centralizadamente y afecta su autonomía para formular proposiciones durante el proceso negocial. En tal sentido, estas

disposiciones legales no pueden entenderse como impeditivas del derecho a la negociación colectiva, el cual comprende diversas etapas y mecanismos destinados a la solución de la controversia, las mismas que suceden a la etapa del trato directo en caso que esta fracase por falta de acuerdo entre las partes. Por ello, tales restricciones del derecho no resultan de aplicación a sujetos diferentes a los titulares de tales entidades estatales que en el marco del proceso de negociación colectiva se encuentran legitimados para intervenir con el objeto de encontrar la solución pacífica de la controversia. De allí que debe concluirse que los tribunales arbitrales legalmente establecidos no se encuentran impedidos o prohibidos de tratar las materias señaladas en las normas presupuestales, más aun cuando se trata de fallos de equidad que deben ocuparse de las materias que las partes han sometido a su decisión mediante compromiso arbitral".

c) Laudo arbitral del 31 de julio de 2007, en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú con PETROPERÚ que en su Fundamento 18 sostiene que:

"(...) la Constitución y la ley garantizan la autonomía y capacidad decisoria del órgano arbitral. Por ello la Constitución en el numeral 1 de su artículo 139, reconoce a la "jurisdicción arbitral" como una función independiente del Poder Judicial, consagrando, en esta forma su jerarquía y autonomía. Asimismo, el artículo 41 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece que el convenio colectivo de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, por lo que una interpretación limitativa a la capacidad negociadora de las partes o en este caso a la facultad resolutoria del Tribunal Arbitral, sería contraria a la libertad de negociación reconocida en el artículo 28 de la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú".

d) Laudo arbitral del 4 de enero del 2007, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores del Gobierno Regional del Callao con el Gobierno Regional del Callao que, en su vigésimo quinto considerando destaca lo que detallamos a continuación:

"Que el artículo 14° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, concordante con la norma contenida en el artículo 51° de la Carta Magna, establece "qué la Constitución prevalece sobre toda norma legal. Conforme a estas disposiciones se organiza el funcionamiento del sistema jurídico al consagrar un principio regulador de la actividad normativa del Estado. Por ello, para que la Constitución Política opere como la norma de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico, deben hacerse efectivas garantías que aseguren su supremacía".

e) Laudo arbitral del 14 de diciembre de 2006, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV, que reafirma la autonomía y competencia que tiene la jurisdicción arbitral para resolver el caso de autos, el cual en su décimo cuarto considerando subraya:

"Que, la Constitución y la ley garantizan la autonomía y capacidad decisoria del órgano arbitral. Por ello la Constitución en su artículo 139°, numeral 1, reconoce a la "jurisdicción arbitral" como una función independiente del Poder Judicial, consagrando, en esta forma su jerarquía y autonomía. Asimismo, el artículo 41° de la Ley de Relaciones

Colectivas de Trabajo establece que el convenio colectivo de trabajo es el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad, por lo que una interpretación limitativa a la capacidad negociadora de las partes o en este caso a la facultad resolutoria del Tribunal Arbitral, sería contrario a la libertad de negociación reconocida en el artículo 28° de la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú”.

f) Laudo arbitral del 26 de enero de 2006, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y la CONASEV, en cuyo décimo cuarto considerando se sostiene lo siguiente:

“Que las restricciones legales citadas anteriormente [diversas normas presupuestarias] tienen que ser vistas únicamente como una limitación a la capacidad de oferta o propuesta de las entidades estatales, que viene impuesta centralizadamente y afecta su autonomía para formular proposiciones durante el proceso negocial. En tal sentido, estas disposiciones legales no pueden aplicarse a sujetos diferentes a los titulares de tales entidades estatales que en el marco del proceso de negociación colectiva puedan proponer, negociar, acordar o establecer todas aquellas materias vinculadas a los intereses de los trabajadores y los empleadores en cuanto tales. De allí que debe concluirse que los tribunales arbitrales legalmente establecidos no se encuentran impedidos o prohibidos de tratar las materias señaladas en las normas presupuestales, más aún cuando se trata de fallos de equidad que deben ocuparse de las materias que las partes han sometido a su decisión mediante compromiso arbitral”.

g) Laudo arbitral del 17 de marzo del 2004, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú – Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú – Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú – Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú, cuyo Considerando 15 afirma lo siguiente:

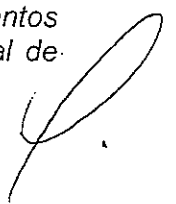
“Que, en tal sentido, este Tribunal en una interpretación compatible con el marco constitucional vigente concluye que el párrafo 3.1 del artículo 3° de la Ley No. 28034, el numeral 1.2 del artículo 1° del Decreto Supremo No. 158-2003-EF, y el Acuerdo de Directorio N° 001-2002/019-FONAFE, normas destinadas a limitar el incremento de remuneraciones para el ejercicio presupuestal del 2003, sólo pueden entenderse como vinculantes de la capacidad de oferta de las empresas o entidades del Estado, más no así de sujetos diferentes a ellas que, en ejercicio del derecho de negociación colectiva pueden proponer, negociar, acordar o establecer, dentro del orden constitucional y legal, el contenido que estimen conveniente de los convenios colectivos o de los instrumentos que los sustituyan, lo que incluye, evidentemente, a los laudos emanados de Tribunales Arbitrales designados por los sujetos laborales en atención precisamente de la autonomía colectiva reconocida constitucionalmente”.

h) Laudo arbitral del 14 de marzo del 2002, en los seguidos por la empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú –Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú –Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú – Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú, en cuyo Considerando 14 se indica:

"Que en consecuencia, su propósito incide, exclusivamente, en restringir la propuesta de tales empresas, es decir, la capacidad de oferta de éstas, en cuanto a su capacidad de negociación, afectando su autonomía para la formulación de propuestas durante el proceso. No obstante, tales directivas no pueden ser interpretadas en el sentido que impidan o prohíban el aumento de remuneraciones por negociación colectiva cuando su solución depende de un Tribunal Arbitral que no se encuentra afecto, ni menos obligado por tales directivas".

i) Laudo arbitral del 28 de febrero del 2001, en los seguidos entre la empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ) y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau, el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú – Operación Oleoducto Piura, el Sindicato Único de Empleados y Obreros de Petróleos del Perú – Operaciones Conchán, el Sindicato de Trabajadores de Petróleos del Perú – Oficina Principal, el Sindicato Único de Trabajadores de la División Refinación Selva Petróleos del Perú – Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú, cuyo Considerando 22 acota lo siguiente:

"Que, el propósito de tales normas incide, exclusivamente, en restringir la "propuesta" de tales entidades, es decir su capacidad de oferta, toda vez que el Estado como propietario de ciertas empresas impone a éstas límites en cuanto a su capacidad negocial, afectando su autonomía para la formulación de proposiciones durante el proceso. No obstante, tales directivas no pueden ser interpretadas en el sentido que impidan o prohíban el aumento de remuneraciones por negociación colectiva cuando su solución depende de un Tribunal Arbitral que no se encuentra sujeto a tales lineamientos, máxime cuando las propias partes libremente han optado por encargarle a los árbitros la solución de la controversia pronunciándose única y exclusivamente sobre una de las dos propuestas contenidas en el punto segundo del Acta de Compromiso Arbitral de fecha 20 de diciembre del 2000, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 65° del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que ordena que el laudo no podrá establecer una solución distinta a las propuestas finales de las partes ni combinar planteamientos de una y otra, debiendo recoger en su integridad la propuesta final de una de las partes".



V. EN LOS PROCEDIMIENTOS ARBITRALES NO DEBEN APLICARSE LAS NORMAS LEGALES QUE VUELVEN INOPERANTE AL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

47. Conforme hemos analizado en los puntos precedentes, la jurisdicción arbitral en materia laboral tiene sólidas bases constitucionales y los árbitros en su rol de "jueces privados" están obligados a velar por el respeto de la Constitución, al punto que un numeroso sector de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han señalado con claridad que los árbitros tienen la facultad para ejercer el control constitucional difuso.
48. Al respecto, se ha afirmado que *"no debemos olvidar que el principio de supremacía constitucional que concurre con el principio de jerarquía normativa es obligatorio para todos, gobernantes y gobernados sin excepción, por lo tanto, no existiría argumento alguno que exima a los árbitros de ejercer un control de constitucionalidad durante el proceso arbitral"*¹⁹; agregando que *"aparte de los deberes generales de los árbitros-jueces particulares como son garantizar el debido proceso, fundamentar o motivar sus decisiones, cuando corresponda y otros, consideramos de gran relieve el deber de control de la constitucionalidad y consideramos que su incumplimiento será sustento suficiente para cuestionar un laudo arbitral en sede constitucional"*²⁰. Asimismo, Santisteban ha sostenido que *"es indudable que en situaciones como las descritas para los tribunales administrativos, un tribunal arbitral podrá y deberá aplicar el control difuso"*²¹.

También se ha sostenido que *"(...) el arbitraje no puede desenvolverse al margen de la Constitución y del respeto por los derechos fundamentales de la persona, a riesgo de que sea declarado inconstitucional; puesto que no se trata de un fin en sí mismo, sino de un medio o un instrumento para la resolución pacífica de controversias que versen sobre materias de carácter disponible por las partes, de conformidad con la Carta Magna"*²²; a lo que agrega que: *"(...) en consecuencia, el deber de respetar y cumplir el artículo 51 de la Carta Magna que establece que: «La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente [...] «alcanza también — y no podría ser de otro modo — a los árbitros, quienes se encuentran sometidos a la Constitución de manera directa; y no sólo a través de la ley. De modo tal que la legitimidad de sus actos no viene determinada únicamente por el respeto a las estipulaciones contenidas en el convenio arbitral o por el cumplimiento de las normas legales vigentes — más aún, si éstas podrían en un caso concreto resultar inconstitucionales — sino, antes bien, por su respeto a la Constitución"*²³.

49. Esta línea doctrinal se sustenta en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en los que se parte de reconocer que la función arbitral no sólo se basa en la autonomía de la voluntad, para indicar luego que forma parte esencial del ordenamiento público constitucional, *"(...) definida por el respeto a la supremacía normativa de la Constitución, dispuesta por el artículo 51° de la Carta Magna (...)"*²⁴. A lo que agrega que *"(...) si bien la Constitución, de*

¹⁹ Hundskopf, Oswaldo. Op. Cit. Pág. 10.

²⁰ Hundskopf, Oswaldo. Op. Cit. Pág. 11.

²¹ Santisteban de Noriega, Jorge. "Revista Peruana de Arbitraje" N° 4. Pág. 42.

²² Landa Arroyo, César. Op. Cit. Págs. 105 y 106.

²³ Landa Arroyo, César. Op. Cit. Pág. 114.

²⁴ Fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 6167-2005-PHC/TC.

*conformidad con el párrafo segundo del artículo 138º, reconoce a los jueces la potestad para realizar el control difuso, de ahí no se deriva que dicha potestad les corresponda únicamente a los jueces, ni tampoco que el control difuso se realice únicamente dentro del marco de un proceso judicial (...)*²⁵ (subrayado nuestro).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) en la Ley Fundamental del Estado, no existe una disposición expresa que prohíba hacer cumplir el principio jurídico de la supremacía constitucional. En ese sentido, KELSEN ha señalado que "si el orden jurídico no contiene una regla explícita en contrario, hay la presunción de que todo órgano aplicador del derecho tiene la facultad de negarse a aplicar leyes inconstitucionales. Como los órganos tienen a su cargo la tarea de aplicar 'leyes', naturalmente están obligados a investigar si la regla cuya aplicación se propone es realmente una ley. Pero la restricción de esta facultad necesita de una prescripción explícita. (...) "²⁶.

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

El artículo transcrito consagra el principio de interpretación de las normas legales conforme a la Constitución, según la interpretación que de sus preceptos y principios efectúe el Tribunal Constitucional. Ello significa que en el caso que una interpretación de la ley devenga incompatible con la norma constitucional, a la luz de los parámetros interpretativos elaborados por el Tribunal Constitucional, se deberá preferir, en caso de existir, aquella otra que se ajuste al contenido de la Constitución. Por lo que los Tribunales Arbitrales quedan vinculados a los preceptos y principios constitucionales reconocidos en las resoluciones del Tribunal Constitucional²⁷.

51. Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2010 establece que:

"6.1 Prohíbese en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente (...) Los arbitrajes en materia laboral que se efectúen de acuerdo con la normatividad de la materia se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma.

²⁵ Fundamento 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3471-2004-AA/TC.

²⁶ Fundamento 5 de la Resolución de fecha 13 de Octubre de 2006, para resolver el pedido de aclaración respecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3471-2004-AA/TC.

²⁷ Fundamento 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 6167-2005-PHC/TC.

52. El Árbitro Único considera que la disposición transcrita pretende limitar las decisiones que se adopten en los arbitrajes de materia laboral, dentro de los cuales se encontraría incluido el arbitraje desarrollado dentro del procedimiento de negociación colectiva, pues es en este procedimiento en donde principalmente se negocia el otorgamiento de incrementos remunerativos, por lo que consideramos que la limitación legal prevista por el referido artículo 5º es aplicable al presente caso.
53. No obstante lo anterior, y de acuerdo a lo señalado precedentemente, consideramos que dicha limitación es contraria a lo establecido en nuestra Constitución. Específicamente, cabe señalar en primer lugar que, la referida disposición representa una clara interferencia al poder jurisdiccional del Tribunal Arbitral reconocido en el artículo 139 inciso 2 de la Constitución, pues como ya ha quedado dicho, ninguna autoridad tiene la facultad de interferir en el ejercicio de las funciones otorgadas a los tribunales arbitrales de fuente constitucional.

En segundo lugar, el Árbitro Único considera que la norma transcrita es además contraria al derecho de negociación colectiva consagrado en el artículo 28 inciso 2 del texto constitucional, pues advertimos que dicha disposición afecta el contenido esencial del referido derecho y, por tanto, su aplicación negaría el ejercicio del mismo a los trabajadores de LA MUNICIPALIDAD.

54. En este sentido, en virtud a lo establecido en los artículos 51 y 138 de la Constitución, este Árbitro Único determina la inaplicación al presente caso del artículo 6 inciso 6.1 de la Ley 29289 por ser contrario al inciso 2 del artículo 28 y al inciso 2 del artículo 139 de la Constitución.

VI. PROPUESTA ADOPTADA POR EL TRIBUNAL ARBITRAL

55. De conformidad con lo que establece el artículo 65 del TUO de la LRCT, el Tribunal Arbitral debe recoger en su integridad la propuesta final de una de las partes, sin poder establecer una solución distinta ni combinar los planteamientos de una y otra, estando facultado, no obstante, por su naturaleza de fallo de equidad, a atenuar las posiciones extremas de la propuesta elegida en atención a los elementos de juicio entre los cuales se encuentra el dictamen económico respectivo.
56. El Tribunal Arbitral, ha procedido a compulsar las propuestas finales presentadas por las partes en el acto de instalación, desde la perspectiva mencionada en el numeral anterior, llegando a la conclusión de que la propuesta final de LA MUNICIPALIDAD la hace virtualmente ilegible porque no contiene oferta alguna que permita cotejarla con la propuesta de EL SINDICATO.
57. En función de ello, el Tribunal Arbitral, acoge la propuesta de EL SINDICATO, teniendo en cuenta la realidad económica de LA MUNICIPALIDAD, así como otros factores coadyuvantes, con vista del Dictamen Económico Laboral No. 098-2011-MTPE/2/14.1 practicado por la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y de la sustentación y documentos alcanzados por ambas partes.
58. Los términos de la decisión arbitral adoptada, con las razones que se han tenido para adaptarlos, tal como lo exige el artículo 57 del Reglamento del TUO de la LRCT, aprobado mediante Decreto Supremo No. 011-98-TR, se exponen a continuación:

A. Aumento de Remuneraciones

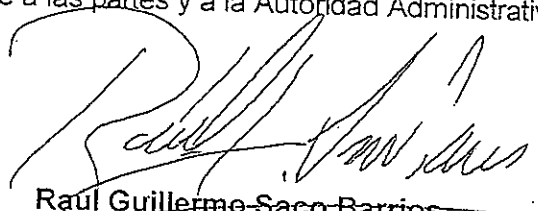
El Tribunal Arbitral ha optado por la propuesta formulada por EL SINDICATO, teniendo en cuenta una serie de elementos a la hora de determinar el monto de este beneficio, como por ejemplo, la inflación correspondiente al periodo de vigencia del convenio colectivo según se señala en el Dictamen Económico Laboral emitido por la Autoridad de Trabajo.

De acuerdo con lo anterior, el aumento otorgado mediante el presente Laudo Arbitral pretende recuperar la capacidad adquisitiva producida por la inflación de los trabajadores comprendidos en la negociación colectiva.

En consecuencia, el Árbitro Único considera que LA MUNICIPALIDAD debe otorgar a los trabajadores comprendidos en el presente Laudo Arbitral un aumento de remuneraciones en los términos previstos en la parte resolutive del presente Laudo.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Aumento de Remuneraciones.- LA MUNICIPALIDAD otorgará a todos los trabajadores comprendidos en la presente negociación colectiva, un Aumento de Remuneraciones equivalente a S/.160.00 (Ciento Sesenta y 00/100 Nuevos Soles). Regístrese, y comuníquese a las partes y a la Autoridad Administrativa de Trabajo para los fines de ley.


Raul Guillermo Saco Barrios
Árbitro Único