

Arbitraje seguido entre:

**EL SINDICATO UNIFICADO DE TRABAJADORES DEL SERVICIO DE
PARQUES DE LIMA METROPOLITANA (SUTSERP)**

y

EL SERVICIO DE PARQUES DE LIMA (SERPAR)

LAUDO ARBITRAL

**NEGOCIACIÓN COLECTIVA CORRESPONDIENTE AL PLIEGO DE
RECLAMOS 2019-2020 EN LO QUE CONCIERNE A LOS TRABAJADORES
SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL REGULADO POR EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1057**

**TRIBUNAL ARBITRAL UNIPERSONAL
Oxal Víctor Ávalos Jara**

LAUDO ARBITRAL

En Lima, a los 13 días del mes de diciembre de 2019, se expide la siguiente decisión, en nuestra calidad de Tribunal Arbitral Unipersonal, a fin de dar solución al Pliego de Reclamos correspondiente al periodo 2019-2020 presentado por el Sindicato Unificado de Trabajadores del Servicio de Parques de Lima Metropolitana (SUTSERP) al Servicio de Parques de Lima (SERPAR).

PRIMERO: Antecedentes

1. Luego de que el Sindicato emplazará a la Municipalidad con su pliego de reclamos, ambas partes optaron por dar inicio al trato directo, no llegando a ningún acuerdo.
2. Luego de diversas reuniones, y de seguir los procedimientos correspondientes, el SUTSERP emplazó al SERPAR, comunicándole su decisión de someter la diferencia a arbitraje.
3. Es así que producto del acuerdo de las partes, ambas decidieron someter la diferencia a un arbitraje voluntario con un Tribunal Unipersonal.
4. Luego de que las partes se pusieron de acuerdo en la elección del árbitro, designaron al abogado Oxal Víctor Ávalos Jara, quien aceptó el encargo, y se acordó instalar el Tribunal Arbitral Unipersonal, y dar inicio formalmente al arbitraje, fijándose como fecha el día 25 de septiembre de 2019.
5. En dicha oportunidad, concurren tanto el SUTSERP como el SERPAR a través de sus representantes, estableciéndose las reglas que regirán el presente arbitraje. En este acto, se les solicitó a las partes que presenten sus propuestas finales y, asimismo, que se gestione ante la Autoridad Administrativa de Trabajo el dictamen económico financiero.
6. Mediante la Resolución N° 1 del 9 de octubre de 2019, se dejó constancia de la entrega de las propuestas finales por parte del SUTSERP y del SERPAR, disponiéndose la remisión de un oficio a la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo de la Dirección

General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a fin de que emita el correspondiente dictamen económico financiero. En esa línea, se dispuso la suspensión de los plazos del proceso arbitral, estableciéndose que, una vez que se cuente con el dictamen económico financiero, se convocará a una audiencia de sustentación de posiciones.

7. Mediante la Resolución N° 2 del 20 de noviembre de 2019 se reanudaron los plazos del presente proceso arbitral, programándose la audiencia especial para el día 27 de noviembre de 2019. Así mismo, se corrió traslado del dictamen económico financiero.
8. El 27 de noviembre de 2019 tanto el SUTSERP como el SERPAR sustentaron sus posiciones, entregando información adicional para solventar sus propuestas.
9. Mediante la Resolución N° 3 del 5 de noviembre de 2019, se declaró que la causa se encuentra expedita para ser laudada, y, asimismo, se exhortó a las partes a que informen sobre el pago de los honorarios del Árbitro Único.
10. En este estado, se emitió la Resolución N° 4 en virtud a la cual se dispuso prorrogar excepcionalmente la entrega del laudo para el día lunes 16 de diciembre de 2019, el que será entregado a las partes en sus respectivos domicilios.

SEGUNDO: Sobre la controversia

11. Conforme a la información proporcionada por el SUTSERP, la plataforma de pedido es el siguiente:
 - a) SERPAR se compromete a establecer que un trabajador de áreas verdes o guarda parques contratado por el régimen CAS como mínimo tendrá una remuneración de S/. 1500, y de existir remuneraciones menores a este monto SERPAR se compromete a convocar a concurso lo antes posible en cumplimiento a lo antes señalado.
 - b) SERPAR se compromete a otorgar vales de consumo mensual por refrigerio y movilidad por el valor anual de S/. 1,600. Vale decir S/. 1,600 para el año 2019 y S/. 1,600 para el año 2020.
 - c) SERPAR se compromete a otorgar a partir de la fecha una canasta por 28 de julio de S/. 300 e incrementar a partir de la fecha el valor de la canasta de navidad de S/. 150 a S/. 300 por cada trabajador y, asimismo, otorgar a partir de la fecha un pavo de 7 kg. en Navidad.

d) SERPAR otorgará a los trabajadores del régimen CAS a partir de la fecha una bonificación por riesgo de salud por un monto de S/. 500.00.

12. Por su parte, el SERPAR señaló lo siguiente:

En atención a las normas presupuestales, se ven impedidos de que efectuar propuestas de carácter económico.

TERCERO: Fundamentos y alcances de la jurisdicción arbitral

13. La Constitución Política del Perú establece y reconoce la jurisdicción arbitral en el inciso 1 del artículo 139, en un marco de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, otorgándole además la garantía de independencia.
14. Tales principios y garantías han sido reiteradas por el Tribunal Constitucional, según es de verse en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 00142-2011-PA/TC el 21 de setiembre de 2011, Fundamento 23; en la STC 0004-2006-PI/TC del 29 de marzo de 2006, Fundamento 10; y, en la STC 06167-2005-PHC/TC del 28 de febrero de 2006, Fundamento 11.
15. Todo Tribunal Arbitral debe interpretar y aplicar las leyes y demás normas de conformidad con las disposiciones constitucionales, siguiendo, además, los preceptos y principios que emanan de las resoluciones del Tribunal Constitucional, conforme lo ha establecido dicho Tribunal en los Fundamentos 6 y 7 de la STC 03741-2004-AA/TC de fecha 14 de noviembre de 2005, la cual tiene la calidad de precedente vinculante y en los fundamentos 8 y 9 de la STC 6167-2005-PHC/TC de fecha 28 de febrero de 2006.
16. Entre las prerrogativas y deberes que residen en los Tribunales Arbitrales como parte del sistema jurisdiccional del Estado está la de aplicar el principio de la supremacía de la Constitución, contenido en su artículo 51, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 138 de la misma, que reconoce expresamente la aplicación del control difuso de las normas incompatibles con la Constitución por parte de los jueces, potestad que es también reconocida, de manera uniforme tanto a nivel doctrinario como de pronunciamientos de sentencias del Poder judicial y del Tribunal Constitucional a los Tribunales Arbitrales, siendo aplicables además las disposiciones contenidas en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

CUARTO: El derecho a la negociación colectiva y la jurisdicción arbitral laboral

17. La libertad sindical, del que es componente el derecho a negociar colectivamente, es un derecho fundamental reconocido en los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Perú, entre ellos los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que al ser ratificados y en aplicación del artículo 55 de la Constitución Política del Perú forman parte del derecho nacional, a saber:

- a) Artículo 23, numeral 4, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹.
- b) Artículo 22, numeral 1), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- c) Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- d) Los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, ratificados por el Estado Peruano.

18. En el ámbito nacional, la negociación colectiva se encuentra reconocida de manera expresa en el artículo 28º, inciso 2), de la Constitución Política del Perú, que dispone que:

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

(...) 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado (...)”.

19. El Tribunal Constitucional ha señalado que:

“A tenor del inciso 2 del artículo 28º de la Constitución, la intervención del Estado o de entes a 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. En cuanto al primer aspecto, el fomento

¹ Sobre el particular revisar LANDA ARROYO, César. “El arbitraje en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, HUNSKOPF, Oswaldo. “El control difuso en la jurisdicción arbitral”, publicado en Diálogo con la Jurisprudencia. Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, N° 91, Año 91, Año II. Lima, 2006 y SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge. Revista Peruana de Arbitraje, N° 2. Así como las Sentencias del Tribunal Constitucional del 14 de noviembre de 2005 en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC, Fundamentos 5, 6 y 7, la cual tiene la calidad de precedente vinculante; del 28 de febrero de 2006 en el expediente 06167-2005-PHC/TC, Fundamento 12; y, del 21 de setiembre de 2011 en el Expediente N° 00142-2011-PA/TC, fundamentos 24, 25 y 26.

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”².

20. De las normas internacionales y nacionales antes citadas también se derivan límites al ejercicio del poder del Estado, debiendo abstenerse de emitir normas o ejecutar actos administrativos que afecten el contenido del derecho a negociación colectiva. En efecto, en línea con el principio de negociación libre y voluntaria contemplado en el artículo 4 del Convenio número 98 de la OIT, el Tribunal Constitucional ha considerado que: “De este modo, en virtud de este principio, el Estado no puede ni debe imponer, coercitivamente, un sistema de negociaciones colectivas a una organización determinada, intervención estatal que claramente atentaría no sólo contra el principio de la negociación libre y voluntaria, sino también contra los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. No obstante, ello no impide que el Estado pueda prever legislativamente mecanismos de auxilio a la negociación, tales como la conciliación, la mediación o el arbitraje, ni órganos de control que tengan por finalidad facilitar las negociaciones”³.

21. De otro lado, debe tenerse presente que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, referida a la interpretación de los derechos fundamentales, dispone que:

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

22. En línea con ello, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 26 de marzo de 2003 recaída en el Expediente N° 0261-2003-AA/TC ha interpretado los alcances del derecho a la negociación colectiva, señalando al respecto lo siguiente:

“En ese sentido, el artículo 4 del Convenio N° 98 constituye un principio hermenéutico fundamental al cual debe acudir para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios”.

² Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 12 de agosto de 2005 en el Expediente N° 008-2005-AI, Fundamento 35.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 17 de agosto de 2009 en el Expediente N° 03561-2009-AA, Fundamento 13.

23. En similar sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado también que: “Teniendo presente que las 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”⁴. Este Tribunal considera pertinente precisar que los Convenios 151, sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública y 154, convenio sobre el Fomento a la Negociación Colectiva, invocados por el Tribunal Constitucional resultan aplicables al caso del pliego de peticiones del 2013, cuya resolución en tres puntos específicos han sido sometidas a consideración del Tribunal.
24. Por su evidente conexión material con el ejercicio de la función jurisdiccional que reside en los Tribunales Arbitrales, debe tenerse presente además lo que se establece en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo:

“Artículo IV.- Interpretación y aplicación de las normas de los conflictos de la justicia laboral en la resolución

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”.

25. De igual modo, el Tribunal Constitucional ha precisado los atributos y características del arbitraje laboral en el ámbito de la negociación colectiva, entre ellas su autonomía, en virtud de la cual “se despliega dentro del marco de la Constitución y la ley con plena capacidad y competencia para resolver el conflicto”⁵.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 17 de agosto de 2009 en el Expediente N° 03561-2009-AA, Fundamento 18.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 12 de agosto de 2005 en el Expediente N° 008-2005-AI, Fundamento 38.

QUINTO: El derecho a negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios para entidades del Estado

26. Sin perjuicio de todo lo anterior, el Tribunal Constitucional ha aclarado que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, como cualquier otro derecho, no es absoluto y está sujeto a límites, haciendo referencia incluso a las normas en materia presupuestaria para el caso de los trabajadores del sector público, señalando el Tribunal Constitucional que las negociaciones colectivas de dichos trabajadores deberán efectuarse considerando el límite constitucional de un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República⁶.
27. En este sentido, las disposiciones legales que obligan a que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado no vulnera *per se* el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical, sino que tiene que ser evaluado en el contexto del sistema jurídico nacional, dentro de ellos los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Por ello, los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto⁷.
28. No obstante, dado que el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental de rango constitucional, cualquier restricción a su ejercicio debe ser razonable. Al respecto corresponderá verificar que las normas dictadas por el Estado que contengan restricciones que limitan o restringen el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de la negociación colectiva, se encuentren debidamente motivadas y que dentro de estas subyazcan razones objetivas que fundamenten tales limitaciones o restricciones.
29. En este sentido, es pertinente citar las consideraciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical en el caso N° 2690 que involucra precisamente al Perú:

“El Comité recuerda que al examinar alegatos sobre trabas y dificultades para negociar colectivamente en el sector público expresó que ‘es consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 12 de agosto de 2005 en el Expediente N° 008-2005-AI, Fundamento 53.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2012 en el Expediente N° 2566-2012-PA/TC, Fundamento 22.

disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el periodo de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la Ley de Presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades» (véase 287.º informe, caso núm. 1617 (Ecuador), párrafos 63 y 64). El Comité señala, por otra parte, que en numerosas ocasiones ha indicado que «si en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un periodo razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores» (véase Recopilación, op. cit., párrafo 1024)⁸.

30. Como se puede ver, el Comité de Libertad Sindical de OIT alude a que las restricciones a la negociación de las tasas de salario por los gobiernos, solo son admisibles en virtud de una política de estabilización del gobierno, debiendo sujetarse a las siguientes condiciones: a) debe aplicarse como medida de excepción; b) debe limitarse a lo necesario; c) no debe exceder de un periodo razonable; y, d) debe ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

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

“(…) las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante periodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias” (véase Recopilación, op. cit., párrafo 1038)⁹.

32. De todo ello queda claro que la intervención restrictiva del Estado en el derecho de negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas es siempre excepcional, privilegiando, en toda circunstancia y en la mayor medida posible, la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de dichos servidores, lo que comprende la posibilidad de negociar cláusulas de índole pecuniaria. En circunstancias extremas

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

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

y excepcionales, en que no fuese posible preservar el espacio para la negociación colectiva libre y voluntaria, tales medidas restrictivas deberían aplicarse por períodos limitados, teniendo como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados.

33. Por otra parte, es claro que las normas de naturaleza presupuestal pueden afectar la capacidad de oferta de las entidades del Estado en los procesos de negociación colectiva, pero de ninguna manera pueden ni deben vaciar de contenido el derecho constitucional a la negociación colectiva, mediante, por ejemplo, una prohibición absoluta y permanente de la negociación de materias de contenido salarial, sin restricción en el tiempo o con carácter permanente, como ocurre con la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio 2013.
34. Este criterio ha sido asumido por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el caso 2690 (Central Autónoma de Trabajadores del Perú contra el gobierno peruano), en el que estableció lo siguiente:

“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 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”¹⁰.

35. En virtud de ello, el Comité de Libertad Sindical ha concluido en el punto b de sus recomendaciones, lo siguiente:

“El Comité subraya que la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera permanente es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 y pide al Gobierno que promueva mecanismos idóneos para que el Sindicato de Unidad de Trabajadores de SUNAT y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), puedan concluir un convenio colectivo en un futuro próximo. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto”¹¹.

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

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

36. Es menester indicar que, sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“Para armonizar dicho precepto normativo con el artículo 28 de la Constitución, resulta preciso entender que cualquier eventual incremento y/o beneficio económico resultante de una negociación colectiva llevada a cabo con entidades del Estado, debe ser cubierto con recursos provenientes de ingresos propios, previamente incluidos en el presupuesto de la entidad, y de ninguna manera financiados por ingresos que tengan como origen otras fuentes [STC N° 01035-2001-AC/TC, fundamentos 10 y 11]. En cualquier caso, estima este Colegiado que todo incremento deberá estar previsto oportunamente en el presupuesto de la entidad al momento de la negociación, en defecto de lo cual, deberá estarlo en el presupuesto subsiguiente, a fin de no limitar irrazonablemente el principio de buena fe que debe presidir todo procedimiento de negociación colectiva”¹².

37. Ahora bien, se debe tener en consideración que la OIT ha tenido la oportunidad de expresar en relación al Decreto de Urgencia N° 011-9, que “las disposiciones que por vía de decreto del Poder Ejecutivo o por medio de ley imponen a las partes negociantes criterios de productividad para otorgar aumentos de salarios a los trabajadores, y excluyen aumentos salariales generales, limitan el principio de negociación colectiva libre y voluntaria consagrada en el Convenio N° 98”.
38. El criterio antes expuesto ha sido validado por la propia Corte Suprema, la misma que en el fundamento quinto de la Ejecutoria Suprema del 13 de agosto de 2008 de la Primera Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, expresó que “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”.
39. Como se puede evidenciar los criterios antes citados, lo ideal principal es que toda norma que regule algún aspecto del derecho a la negociación colectiva (como lo son las normas presupuestales), deben respetar el contenido esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, caso contrario este derecho quedaría supeditado a un acto de autoridad, lo que en buena cuenta implicaría que este derecho únicamente alcanzaría a los

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2012 en el Expediente N° 2566-2012-PA/TC, Fundamento 28.

trabajadores públicos a los que el Estado les asignara presupuesto, privando a aquellos trabajadores a los cuales no les fue asignada una partida presupuestal.

40. No se puede limitar el derecho a la negociación colectiva sobre la base de la inexistencia de fondos públicos, toda vez 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.
41. Tal como lo prescribe el artículo 23 de la Constitución, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, sean estos de orden laboral o bien se trate de aquellos relacionados a su calidad como persona.
42. Siendo ello así, cuando estamos ante una controversia que debe ser resuelta en vía arbitral, resulta de perfecta aplicación el denominado “Principio de Supremacía Constitucional”, toda vez que todas las autoridades sin excepción se encuentran obligadas a respetar el principio de jerarquía normativa, lo que implica respetar la Constitución sobre cualquier otra norma.
43. Cuando se analice la posibilidad de poder negociar sobre condiciones económicas, debemos de tener en consideración que cualquier impedimento o limitación a este derecho, deberá ser interpretado con las disposiciones constitucionales correspondientes.
44. A los efectos del presente caso, es fundamental expresar que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales las restricciones presupuestales y limitaciones para negociar colectivamente.
45. En la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N°s 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC (caso Ley del Presupuesto Público), expedida el 3 de setiembre de 2015, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenidas en las leyes de presupuesto.
46. La razón es que no puede prohibirse de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la Administración Pública que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos.

47. Por ello declaró fundada en parte, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Ley N° 29951. Asimismo, declaró inconstitucional, por conexión, y por reflejar una situación de hecho inconstitucional, la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales contenida en las leyes de presupuesto del Sector Público de los años fiscales 2014 y 2015, incluso para las leyes de presupuestos de los ejercicios siguientes en la medida que el articulado correspondiente sea idéntico a los cuestionados.
48. Entonces, queda claro que para el Tribunal Constitucional las restricciones presupuestales lesionan el derecho fundamental a la negociación colectiva, pues no se trata de menguar a este derecho, sino, por el contrario, de que los artículos 28 y 77, ambos de la Constitución, puedan subsistir equilibradamente.

SEXTO: Disposiciones de las leyes de presupuesto del Sector Público que inciden en el derecho de negociación colectiva de los trabajadores al servicio del Estado y en el ejercicio de la función arbitral en la negociación colectiva

49. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 (Ley N° 29951), en su momento prohibió el otorgamiento, reajuste o incremento de beneficios económicos pueda ser dispuesto por la vía de negociación colectiva y de arbitraje laboral, incorporando además reglas específicas que restringen el ejercicio de la función arbitral en la negociación colectiva en el ámbito del sector público:

“Artículo 6.- Ingreso de personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango a tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas”.

50. De igual modo, en la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la misma Ley se establece con carácter permanente en tiempo lo siguiente:

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

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

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

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

51. La Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, la que si bien en un principio debería tener vigencia circunscrita al ejercicio 2013, se aplica desde el 5 de diciembre de 2012 y rige hasta que sea derogada, tal como lo ha establecido esta misma disposición al darle carácter de permanente en el tiempo.
52. Dicha Ley, al igual que las correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, han sido cuestionadas mediante acción de constitucionalidad,

habiéndose declarado fundada la demanda tramitada en los Expedientes acumulados N°s 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, estableciéndose que es ilegítimo inconstitucional prohibir en todos los casos el derecho a negociar condiciones económicas.

53. En igual sentido, en la sentencia del Expediente N° 025-2013-PI/TC y otros, que se refiere al cuestionamiento con la Ley N° 30057, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la negociación colectiva y principio equilibrio presupuestal. Así, ha señalado que las limitaciones presupuestales deben ser cumplidas en todos ámbitos estatales, debiéndose considerar un presupuesto equilibrado y equitativo, teniéndose presente que las condiciones trabajo y de empleo se financian con recursos contribuyentes y Nación. Asimismo, interpretando los artículos 28.2, 42, 77 y 78 de la Constitución, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que la negociación colectiva debe ser respetuosa de equilibrio presupuestal. Ello no significa en ningún modo que se encuentra prohibido el otorgamiento de condiciones económicas, sino, por el contrario, que de otorgarse estas deben observar el límite presupuestal de la entidad empleadora.

SÉPTIMO: El derecho fundamental a la negociación colectiva y el principio de provisión presupuestaria. Su interpretación por el Tribunal Constitucional y la posibilidad del ejercicio del control difuso

54. Las normas de presupuesto citadas presentemente significan una intervención grave respecto del derecho de negociación colectiva, al impedir que los trabajadores puedan intervenir en la regulación de las condiciones salariales y beneficios de naturaleza económica, que constituyen a su vez, la contraprestación principal que perciben por la prestación de sus servicios laborales al Estado, a la vez que constituyen la fuente principal de subsistencia y de bienestar del trabajador y su familia.
55. La limitación que se impone al derecho de negociación colectiva de los trabajadores que prestan servicios para el sector público, en las normas de presupuesto público citadas, indistintamente del régimen laboral al que se encuentran sometidos, no aparecen como absolutamente necesarias para la consecución del objetivo de preservar los principios constitucionales de libertad y equilibrio presupuestal.

56. Ello en virtud de que, conforme consta de la línea argumentativa expuesta precedentemente, sólo sería admisible que el Estado impusiese limitaciones al contenido de la negociación colectiva si es que se presentan circunstancias económicas excepcionalmente graves que, en el marco de políticas de estabilización económica, hicieran necesaria y justificaran la aplicación impostergable e insustituible de las disposiciones legales en tal sentido; además, si es que estas normas tuviesen carácter excepcional, limitadas a lo estrictamente necesario y aplicadas por un periodo de tiempo razonable (limitado y proporcional); si es que se contemplan mecanismos alternativos que permitan mantener espacios de negociación sobre las condiciones de empleo en general y si tales medidas restrictivas han sido también materia de participación de los trabajadores mediante mecanismos de negociación u otros medios de solución pacífica de las controversias.
57. En este sentido, es pertinente tener presente los siguientes pronunciamientos del Comité, de Libertad Sindical de OIT:

“999. En cualquier caso, cualquier limitación a la negociación colectiva por parte de las autoridades debería estar precedida de consultas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, intentando buscar el acuerdo de ambas” (véase Recopilación de 1996, párrafo 884; 330vo informe, caso núm. 2194, párrafo 791 y 335vo informe, caso núm. 2293, párrafo 1237)¹³.

“1000. En un caso en el que un gobierno había recurrido, en reiteradas ocasiones, a lo largo de una década, a limitaciones legales a la negociación colectiva, el Comité señala que la repetida utilización de restricciones legislativas a la negociación colectiva sólo puede tener a largo plazo una influencia perjudicial y desestabilizadora de las relaciones profesionales, dado que priva a los trabajadores de un derecho fundamental y de un medio para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales” (véase Recopilación de 1996, párrafo 885).

“1001. Los órganos del Estado no deberían intervenir para modificar el contenido de los convenios colectivos libremente concertados” (véase 299vo informe, caso núm. 1733, párrafo 243).

“1007. En un caso en el que, en el marco de una política de estabilización se suspendieron disposiciones de convenios colectivos en materia de remuneraciones (sector público y privado), el Comité subrayó que los convenios colectivos en vigor

¹³ OIT. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición revisada. Ginebra. 2006.



deben aplicarse íntegramente (salvo acuerdo de las partes) y en lo que respecta a negociaciones futuras sólo son admisibles las injerencias del gobierno con arreglo al siguiente principio: 'si en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un periodo razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores'" (véase Recopilación de 1996, párrafo 883 y 318vo informe, caso núm. 1976, párrafo 613).

"1008. La suspensión o la derogación –por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes– de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo 4 del Convenio núm. 98. Si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos vigentes" (véanse Recopilación de 1996, párrafo 876; 307vo informe, caso núm. 1899, párrafo 84 y 323er informe, caso núm. 2089, párrafo 491).

58. Ninguna de esas características o condiciones a las que hacen referencia de manera uniforme los diversos pronunciamientos antes referidos se aprecian en las normas de presupuesto público citadas precedentemente, pues, han sido emitidas más bien en un contexto de crecimiento económico y de incremento de la recaudación fiscal sostenidos desde hace varios años conforme es de dominio público, presentándose tasas de crecimiento que está contenida en información oficial emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas; contienen prohibiciones absolutas y de alcance general de negociación de remuneraciones y beneficios económicos a través de negociaciones colectivas o en procedimientos arbitrales; tienen carácter permanente y no temporal; no han sido negociadas con los servidores públicos o cuando menos consultadas con estos; y, no contemplan mecanismos alternativos de participación de los trabajadores en la determinación de las remuneraciones y beneficios económicos, todo lo cual incide en la contravención a las normas constitucionales invocadas en el presente laudo.
59. Adicionalmente, las medidas adoptadas, por su generalidad, no diferencian la distinta capacidad presupuestal de aquellas entidades que reciben recursos del tesoro público, de aquellas que, además, se financian principalmente con recursos directamente recaudados, como es el caso de los gobiernos locales, entiéndase en este caso la

Municipalidad Provincial de Rímac, siendo evidente, entonces, que las restricciones que se imponen de manera general y absoluta a la negociación colectiva y a la función arbitral en las normas presupuestales que se mencionan en precedentemente, no son necesarias para todas las entidades del Estado. En todo caso por la generalidad con la que ha sido legislada no permite un análisis diferenciado.

60. En la misma línea es pertinente recordar lo que sostiene el Tribunal Constitucional respecto a que “(...) una negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir. En tal sentido, no porque la ley disponga que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado se vulnera el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical. En efecto, precisamente después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva, conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto”¹⁴.
61. En similar línea, el Tribunal Constitucional ha establecido, refiriéndose a las normas presupuestales contenidas en la Ley N° 29812 para el ejercicio 2012, en esencia, similares disposiciones a las mencionadas precedentemente, que: “A juicio de este Colegiado, la mencionada previsión normativa traduce, en el ámbito legal, el principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 77 de la Constitución, en su condición de límite legítimo a la negociación colectiva (y al arbitraje potestativo resultante de dicho procedimiento) entre organizaciones sindicales y entidades del Estado. En este sentido, dicha disposición normativa resulta plenamente constitucional y, por ende, vinculante a todos los poderes públicos y privados, en el marco de cualquier negociación que reúna estas características”¹⁵.
62. Lo mismo ocurre cuando el supremo intérprete de la Constitucional se pronuncia sobre las Leyes de Presupuesto de los ejercicios 2013, 2014 y 2015, y, por extensión, de las normas de los ejercicios siguientes, incluyendo la del ejercicio 2019, en la medida que sus disposiciones sean iguales.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 12 de agosto de 2005 en el Expediente N° 00008-2005-AI/TC, Fundamento 54.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2013 en el Expediente N° 02566-2012-PA/TC, Fundamentos 26 y 27.

63. No obstante, con la misma insistencia el Tribunal Constitucional también declara: “Sin embargo, con el mismo énfasis, considera este Tribunal que, para armonizar dicho precepto normativa con el artículo 28 de la Constitución, resulta preciso entender que cualquier eventual incremento y/o beneficio económico resultante de una negociación colectiva llevada a cabo con entidades del Estado, debe ser cubierto con recursos provenientes de ingresos propios, previamente incluidos en el presupuesto de la entidad, y de ninguna manera financiados por ingresos que tengan origen en otras fuentes”¹⁶.
64. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha declarado que “(...) una negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir. En tal sentido, no porque la ley disponga que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado se vulnera el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical. En efecto, precisamente después de los acuerdos logrados mediante negociación colectiva, conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto”¹⁷.
65. Significa ello que es posible que los trabajadores que laboran para entidades del Estado negocien colectivamente incrementos y beneficios económicos, los que pueden ser autorizados y programados en el presupuesto, respondiendo con ello satisfactoriamente también a los principios de legalidad y equilibrio presupuestal, sin que sea necesario para tal efecto imponer prohibiciones de negociar colectivamente tales incrementos y beneficios económicos.
66. De otro lado, no existe como sustento de las normas presupuestales mencionadas precedentemente ningún estudio o análisis económico y jurídico que permita concluir en que las prohibiciones que afectan a la negociación colectiva y a la función arbitral son las únicas posibles para lograr los objetivos de equilibrio presupuestal que tales normas persiguen.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2013 en el Expediente N° 02566-2012-PA/TC, Fundamentos 28.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2013 en el Expediente N° 02566-2012-PA/TC, Fundamentos 24.

67. Es evidente, entonces, que las medidas adoptadas con carácter general, absoluto y permanente, contenidas en las normas legales que se mencionan en precedentemente, que prohíben la negociación de aspectos salariales y beneficios económicos en el sector público, por esas características y por no estar sujetas a condiciones de excepcionalidad y temporalidad, por no contemplar mecanismos alternativos de participación de los trabajadores en la determinación de las condiciones de empleo, se convierte en una afectación desproporcionada del derecho fundamental a la negociación colectiva.
68. A ello se suma el hecho de que, como lo ha constatado el Tribunal Constitucional “(...) invariablemente, y cuando menos desde el año 2008, las respectivas leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República (...) han venido imponiendo algunas restricciones al poder de negociación colectiva en el sector público, al prohibir el incremento de remuneraciones, bonificaciones y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento, incluyendo los derivados de arbitrajes en materia laboral. (...)”¹⁸.
69. Ello significa que estas disposiciones restrictivas a la negociación colectiva en el sector público se repiten, independientemente de las variaciones en el contexto económico del país y fiscal-presupuestal del Estado, sin que exista además ninguna evaluación o sustento técnico que muestre los beneficios de tales restricciones para el equilibrio presupuestal o que acredite que tales restricciones son objetivas y no se sustentan en motivos razonables.
70. Por todo ello, las disposiciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto a que se aluden precedentemente son incompatibles con la Constitución al imponer, de manera general, absoluta y permanente, una restricción irrazonable y desproporcionada al derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector público, por la que este Tribunal Arbitral considera que subsiste el derecho de dichos trabajadores a negociar remuneraciones y beneficios laborales económicos.
71. En virtud del reconocimiento a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2013 en el Expediente N° 02566-2012-PA/TC, Fundamentos 26.

por el Perú, no es admisible para el ordenamiento jurídico aplicable en el Perú que un sindicato o colectividad de trabajadores que prestan servicios para el Estado, indistintamente del régimen laboral dentro del cual presten sus servicios, estén privados de manera absoluta de la posibilidad de negociar colectivamente.

72. En consecuencia, las restricciones presupuestales son incompatibles con la Constitución, al establecer restricciones irrazonables, desproporcionadas y absolutas al ejercicio de la negociación colectiva para los trabajadores del sector público.
73. En esta misma línea se tiene que la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjunta N° 002-2013-DP-AAC se ha pronunciado y considerado, en la conclusión 5.6, que los artículos 6 y Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951 vulneran el derecho fundamental a la negociación colectiva. Dicho pronunciamiento aplica también para el análisis de las Leyes Presupuestales siguientes en razón de lo idéntico que resultan las disposiciones de los años siguientes.
74. Adicionalmente, este mismo Informe reconoce que tales disposiciones son inconstitucionales en tanto que pretenden condicionar la actuación de los árbitros, lo que transgrede abiertamente la garantía de independencia jurisdiccional. De igual modo, las disposiciones contenidas en la Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley 29951 en relación al arbitraje laboral, a los árbitros los fuerza a fallar abdicando de su deber de preferir la norma constitucional por sobre la norma legal que se le oponga, lo que no puede ser avalado por este Tribunal Arbitral.
75. Por otro lado, tenemos al artículo 42 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que establece que: “los servidores civiles tienen el derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen”. De esta norma se entiende que los servidores civiles no tienen el derecho de acceso a mejores condiciones económicas, y ello se vería respaldado en las normas presupuestales.
76. Sin embargo, si tenemos en consideración el contenido de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, es claro que dicha disposición atenta contra el derecho fundamental a la

libertad sindical, impidiendo su libre ejercicio y vaciándolo de contenido.

77. En virtud de ello, este Tribunal Arbitral Unipersonal, ejerciendo su atribución de control difuso de constitucionalidad de las leyes, considera no aplicable al presente caso los artículos 6 y Quincuagésima Octava Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 29951, en la que atañe a las prohibiciones que pretende imponer al Tribunal Arbitral y en cuanto a las limitaciones que igualmente impone a la negociación colectiva.
78. Asimismo, este Tribunal Arbitral considera que tampoco resultan aplicables las restricciones presupuestales contenidas en las Leyes Presupuestales de los ejercicios siguientes, cuyo tenor es similar a las contenidas en la Ley N° 29951, tales como el artículo 6 de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014; también se repitió en el artículo 6 de la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014; y aparece el mismo texto en los artículos 6 de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016, de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019, e inclusive, es parte del Decreto de Urgencia N° 014-2019, aprueba el presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020, en su artículo 6.
79. En la misma línea, también estima que tampoco resultan aplicables al caso concreto los artículos 42 y 44 de la Ley N° 30057, así como la Tercera Disposición Complementaria Final, pues ilimitadamente obstruyen el derecho a la negociación colectiva, no siendo razonables ni proporcionales. Estas normas, sin justificación alguna impiden el libre ejercicio de la libertad sindical, y colisionan con los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional sobre el particular.
80. El ejercicio del control difuso corresponde a todos los órganos o tribunales que ejercen jurisdicción, entendida este como el poder-deber de administrar justicia. El presente Tribunal Arbitral, por acuerdo de las partes, y conforme lo prevé la propia Constitución Política del Perú, así como el Decreto Legislativo N° 1071, ejerce jurisdicción, por lo que legítimamente puede ejercer el control difuso al advertir que las restricciones presupuestales transgreden el derecho a la libertad sindical de los afiliados al Sindicato.

81. En este sentido, si bien es cierto que el SERPAR, como parte de la sustentación de su posición, ha señalado que se deben observar las prohibiciones en la negociación colectiva referidas a aumentos remunerativos, no deja de ser verdad que, en atención a los argumentos antes esbozados y en virtud de la facultad del control difuso, esta argumentación soportaría una tesis en la cual una norma legal puede prevalecer ante derechos fundamentales, lo que no es compartido por el Tribunal Arbitral Unipersonal.

OCTAVO: Sobre la aplicabilidad al presente caso de la Ley N° 30057 y sus normas reglamentarias y complementarias

82. Lo primero que hay que tener en cuenta es que los afiliados a la presente organización sindical tienen un vínculo jurídico con el SERPAR en virtud al régimen especial laboral del contrato administrativo de servicios.

83. La Ley N° 30057 y sus normas reglamentarias y complementarias, en lo que se refiere a la negociación colectiva, son *a priori* aplicables a toda la Administración Pública, no obstante, existen excepciones a ello, tal como ocurre con los trabajadores de las empresas del Estado y otros casos puntuales.

84. Si bien es cierto que el 22 de diciembre de 2018 fue publicada en el diario oficial El Peruano la Ley N° 30889, que en su artículo único señala que: “Precísase que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales **no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.** Se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral” (el resaltado es nuestro), no deja de ser verdad que esta norma no es de aplicación a los trabajadores que rigen sus relaciones laborales en mérito al régimen especial de contratación administrativa de servicios.

85. Siendo entonces que existe una norma jurídica con rango de Ley que ha precisado quienes no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley N° 30057, este Tribunal Arbitral Unipersonal concluye que al caso concreto sí resultan de aplicación las disposiciones contenidas en la mencionada Ley, siendo de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto

Supremo N° 010-2003-TR y sus normas reglamentarias y complementarias.

NOVENO: Otras referencias judiciales y arbitrales en casos similares

86. En cuanto a la relación entre la negociación colectiva y los principios y normas presupuestales, existen reiterados pronunciamientos de la Corte Suprema de la República y diversos Tribunales Arbitrales, que han desarrollado una línea jurisprudencial sólida que se inclina por inaplicar, en el caso concreto, las restricciones graves al derecho de negociación colectiva que contienen las normas presupuestales, haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución, contenido en el artículo 51 de dicha norma en concordancia con el segundo párrafo del artículo 138 que reconoce expresamente la aplicación del control difuso de las normas incompatibles con la Constitución por parte de los jueces, potestad que es también reconocida a los Tribunales Arbitrales.

87. Entre estos antecedentes, cabe mencionar los siguientes:

A. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

- a) Ejecutoria Suprema del 5 de diciembre del 2000, expedida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la acción de impugnación del laudo arbitral del 31 de enero del 2000, incoada por PETROPERU S.A.
- 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.
- 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 N° 000858-2008-Lima) interpuesta por la Superintendencia de Registros Públicos con la Federación de Trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos y el Tribunal Arbitral sobre impugnación del laudo arbitral.
- d) Ejecutoria Suprema del 10 de noviembre de 2011 de la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República (recaída en la Apelación N° 2491-2021, de fecha 10 de noviembre de 2011.

B. Referencias arbitrales

- a) Laudo arbitral del 17 de marzo de 2004 en los seguidos por la Empresa Petróleos del Perú y el Sindicato Unificado de los Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivadas 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 - Operación 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 del Perú - Iquitos, la Federación de Trabajadores del Petróleo y Afines del Perú y la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú.
- b) Laudo arbitral del 26 de enero de 2006, Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) y la CONASEV.
- c) 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.
- 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.
- e) Laudo arbitral del 31 de julio de 2007, en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERU S.A.
- f) Laudo arbitral del 14 de noviembre de 2008, emitido en los seguidos por el Sindicato nacional de Trabajadores del Registro Nacional de identificación y Estado Civil (SINTRARENIEC) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- g) Laudo Arbitral del 24 de junio de 2008, emitido en los seguidos por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petróleos del Perú y PETROPERU S.A.
- h) Laudo arbitral de 8 de agosto de 2008, emitido en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Administrativos de Petróleos del Perú con PETROPERU S.A.
- i) Laudo arbitral de 23 de junio de 2010, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV) con la CONASEV.
- j) Laudo arbitral del 26 de abril de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Obreros Municipales de Lima (SITRAOML) con la Municipalidad de Lima Metropolitana.



- k) Laudo arbitral del 28 de junio de 2012, emitido en los seguidos por el Sindicato nacional de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (SINTRARENIEC) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- l) Laudo arbitral de 21 de setiembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Empleados del Servicio de Parques de Lima-SITRASERP-Lima con Serpar Lima.
- m) Laudo arbitral de 15 de diciembre de 2011, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Zona Registral IX- Sede Lima can al Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
- n) Laudo arbitral de 29 de marzo de 2012, en los seguidos por el Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SINAUT) y La Superintendencia Nacional de Aduanas Administración Tributada.
- o) Laudo arbitral de 13 de julio de 2012, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de La Molina y la Municipalidad de La Molina.
- p) Laudo arbitral de 20 de julio de 2012, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores del Instituto Catastral de Lima y el Instituto Catastral de Lima (ICL).
- q) Laudo arbitral de 07 de diciembre de 2012, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores Especialistas Aeronáuticos de Corpac S.A. (SINEACOR) y CORPAC S.A.
- r) Laudo arbitral del 17 de diciembre de 2012, en los seguidos por el Sindicato de Obreros de la Municipalidad de Miraflores y la Municipalidad de Miraflores.
- s) Laudo arbitral del 24 de febrero de 2013, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Permanentes de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho y la Municipalidad de San Juan de Lurigancho.
- t) Laudo Arbitral del 18 de marzo de 2013, en los seguidos por el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Distrital de La Molina y la Municipalidad de La Molina.
- u) Laudo Arbitral del 25 de marzo de 2023, en los seguidos por el Sindicato nacional de Trabajadores del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Agricultura.
- v) Laudo Arbitral del 11 de abril de 2013, en los seguidos por el Sindicato de Obreros del Consejo Distrital del Rímac y la Municipalidad Distrital del Rímac.
- w) Laudo Arbitral del 11 de diciembre de 2013, en los seguidos por el Sindicato de Obreros de la Municipalidad de Miraflores y la Municipalidad de Miraflores.



- x) Laudo Arbitral de fecha 11 de junio de 2018, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Municipales de la Provincia de Huaura y la Municipalidad Provincial de Huaura.
- y) Laudo Arbitral de fecha 12 de octubre de 2018, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Municipales de San Isidro y la Municipalidad de San Isidro.
- z) Laudo Arbitral del 17 de enero de 2019, en los seguidos por el Sindicato de Obreros Municipales de la Provincia del Satipo y la Municipalidad Provincial de Satipo.

DÉCIMO: Fundamentación

- 88. De conformidad con lo que establece el artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el Tribunal 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.
- 89. El Tribunal Arbitral Unipersonal ha procedido a analizar y compulsar las propuestas finales presentadas por las partes en el acto de iniciación de la etapa arbitral, llegando a la conclusión de acoger parcialmente la propuesta del SUTSERP.
- 90. El artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo señala que el laudo arbitral tiene la misma naturaleza y surte idénticos efectos que las convenciones colectivas adoptadas en negociación directa, por lo que la decisión arbitral tiene carácter sustitutorio de la voluntad de las partes, y el Tribunal Arbitral puede resolver sobre las mismas materias que pueden adoptarse en negociación directa.
- 91. Para efectos de la solución adoptada por el Tribunal se han tomado en cuenta no solo los fundamentos expuestos por las partes a lo largo del presente proceso, sino sus medios probatorios aportados, los que han sido compulsados a efectos de determinar los derechos y obligaciones *sub litis*.
- 92. Así mismo, el Tribunal Arbitral Unipersonal también ha considerado en su decisión lo expresado, por un lado, por el SERPAR respecto a las limitaciones o restricciones presupuestales, y, por otro lado, por el

SUTSERP sobre la primacía de los derechos consagrados en la Constitucionales sobre normas de menor jerarquía.

93. De igual manera, el Tribunal Arbitral Unipersonal ha tenido en cuenta la información económica proporcionada por las partes en el presente proceso y, sobre todo, el Dictamen Económico Laboral N° 190-2019-MTPE/2/14.1 emitido por la Autoridad Administrativa de Trabajo, y, asimismo, la información presupuestal reportada ante el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al año 2019¹⁹.
94. En este sentido, valorando la información económica y financiera de ambos instrumentos, se puede colegir que existe disponibilidad para atender el pedido del SUTSERP; no obstante, esto no podrá ser en la forma propuesta, por lo que este Tribunal Arbitral Unipersonal ejercerá su potestad atenuante.
95. En efecto, del análisis efectuado, este Tribunal Arbitral Unipersonal advierte que el derecho peticionado por el Sindicato parcialmente tiene sustento jurídico; no obstante la cantidad solicitada no tiene sustento económico, por lo que estima que se trata de una posición extrema. En este sentido, en uso de facultad contenida en el artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectiva de trabajo, el Tribunal Arbitral considera que debe atenuar esta posición extrema.
96. La atenuación, precisamente, está en función de la disponibilidad presupuestal del SERPAR, pues de la información aportada por las partes se advierte que sí es posible cumplir, pero no en la cantidad propuesta.
97. Esta atenuación obedece a la aplicación de un criterio objetivo, de naturaleza jurídica y económica, por lo que no está determinada por el libre albedrío del Tribunal Arbitral Unipersonal, sino que se supedita a factores que convierten a la suma considerada en razonable y proporcional.
98. Los términos y los fundamentos de la decisión arbitral adoptada, con las precisiones conceptuales que se ha estimado incorporar y las razones que se han tenido para adoptarlos, se exponen a continuación:

¹⁹ <http://apps5.mineco.gob.pe/opdsingresos/Navegador/default.aspx>

- Sobre el establecimiento de que un trabajador de áreas verdes o guarda parques contratado por el régimen CAS como mínimo tendrá una remuneración de S/. 1500, y de existir remuneraciones menores a este monto SERPAR se compromete a convocar a concurso lo antes posible en cumplimiento a lo antes señalado. Sobre este respecto, este Tribunal Arbitral Unipersonal considera que el garantizar la percepción de una remuneración mayor a la remuneración mínima vital no es su facultad, sino que se trata de una potestad que radica en la autonomía del propio empleador, y en sus políticas salariales; tampoco es posible que se le ordene convocar a un concurso público para ese fin, ya que ello desnaturaliza la función arbitral y, al mismo tiempo, transgrede la autonomía del empleador. En este sentido, este Tribunal Arbitral Unipersonal considera que no es posible que acoger esta propuesta.
- Sobre el otorgamiento de vales de consumo anual por refrigerio y movilidad por el valor anual de S/. 1600, vale decir de S/. 1600 para el año 2019 y S/. 1600 para el año 2020, se debe recalcar que a la fecha los trabajadores que forman parte de la presente negociación colectiva y son representados por el SUTSERP, vienen percibiendo la suma de S/. 1200 por este concepto de forma permanente, por lo que sustancialmente lo que se pretende no es crear un nuevo beneficio, sino incrementarlo. De la información económica financiera se advierte que este concepto esta presupuestado en la cantidad de S/. 1200 y, del mismo modo, se puede saber que un incremento a la suma de S/. 1600 no sería razonable ni proporcional; no obstante, considerando la variación de los indicadores de precios de la economía, el cálculo del índice de precios al consumidor y la medición del consumo de los hogares y otros indicadores macroeconómicos obtenidos de la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática²⁰, este Tribunal Arbitral Unipersonal considera que el incremento en la suma de S/. 150 sí sería razonable y proporcional. Por lo tanto la bonificación se incrementa a la suma de S/. 1350. En este sentido, este Tribunal Arbitral Unipersonal considera que sí es atendible y razonable atender la propuesta del SUTSERP; no obstante, estima atenuar la propuesta del incremento a la suma de S/. 150.
- Respecto al pedido de otorgamiento, a partir de la fecha, de una canasta por 28 de julio de S/. 300 e incrementar a partir de la fecha el valor de la canasta de navidad de S/. 150 a S/. 300 por cada trabajador y, asimismo, otorgar a partir de la fecha un pavo

²⁰ <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

de 7 kg. en Navidad, este Tribunal Arbitral Unipersonal, en atención al numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, y del numeral 2 del artículo 26 de la misma carta magna, considera que, en adición a las posibilidades económicas, debe analizarse si otros trabajadores de la institución perciben un beneficio similar. De la información proporcionada se aprecia que los trabajadores que se adscriben a los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos 728 y 276 perciben en los meses de julio y diciembre vales por la suma de S/. 300 que se entienden como “canasta”, y, asimismo, en el mes de diciembre de cada año se les entrega un vale para el canje de un pavo de 9 kg. Sin embargo, en el caso de los trabajadores sujetos al régimen especial laboral de contratación administrativa de servicios únicamente perciben un vale en el mes de diciembre por concepto de “canasta” por el valor de S/. 150. Considerando las posibilidades económicas del SERPAR y que jurídicamente no existe una justificación para efectuar distinciones en cuanto a este tipo de beneficios, este Tribunal Arbitral Unipersonal considera que sí es atendible la propuesta del SUTSERP; sin embargo, ello debe ser atenuando. Así, corresponderá otorgar a los afiliados al SUTSERP que se sujetan al régimen especial laboral de contratación administrativa de servicios, un monto de S/. 250 por concepto de canasta por 28 de julio que se abonará en la misma fecha en la perciben el resto de trabajadores y, asimismo, incrementar el valor de la canasta de navidad en la suma de S/. 100, siendo el monto total de S/. 250. De igual manera, corresponde el otorgamiento de un vale para el canje de un pavo de 7 kg., que se otorgará en la misma fecha en que se entrega a los demás trabajadores.

- Respecto al pedido de otorgamiento a los trabajadores del régimen CAS a partir de la fecha una bonificación por riesgo de salud por un monto de S/. 500, es menester indicar que el SUTSERP pretende el pago de esta bonificación justificando ello en la exposición o la posibilidad de adquirir enfermedades ocupacionales; sin embargo, no precisa de qué se trata y más aún, se trata de una especulación. Sin perjuicio de ello, la salud, como derecho fundamental, no es parte de una negociación sino una obligación que emana del artículo 7 de la Constitución, y que encuentra desarrollo legal esencial en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esto imposibilita a este Tribunal Arbitral Unipersonal acoger esta propuesta.

99. En resumen, la decisión arbitral es la siguiente:

Concepto peticionado	Monto peticionado	Fundamento
Garantizar que los trabajadores de áreas verdes o guarda parques contratados por el régimen CAS perciba como mínimo una remuneración de S/. 1500 o se convoque a concurso público.	Sin cuantificación inmediata	No se acoge la propuesta del SUTSERP.
Incremento de los vales de consumo anual por refrigerio y movilidad permanente	S/.1600	Se acoge la propuesta del SUTSERP, con la precisión de que la bonificación permanente de S/1,200 el incremento es de S/. 150.
Canasta por 28 de julio	S/. 300	Se acoge la propuesta del SUTSERP; sin embargo, esta se atenúa a la suma de S/. 250.
Canasta por navidad	S/. 300	Se acoge la propuesta del SUTSERP; sin embargo, esta se atenúa a la suma de S/. 250.
Otorgamiento de vales para pavo de 7Kg.	Sin cuantificación inmediata	Se acoge la propuesta del SUTSERP; disponiéndose el otorgamiento de vales para pavo por 7 Kg. para cada trabajador.
Otorgamiento de bonificación por riesgo de salud	S/. 500	No se acoge la propuesta del SUTSERP.

100. Como se sabe, el literal d) del artículo 44 de la Ley N° 30057 establece que todo convenio colectivo o laudo tiene una vigencia de dos años; por esa razón se deja establecido que la vigencia del presente laudo es por los años 2019 y 2020.

SE RESUELVE:

PRIMERO: Este Tribunal Arbitral acoge la propuesta del SUTSERP en algunos puntos, atenuándola en atención del artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, norma de aplicación supletoria, y sobre la base de los criterios antes referidos.

Los términos del laudo arbitral, en este sentido, y que dan solución definitiva al Pliego de Reclamos presentado por el Sindicato, son los siguientes:

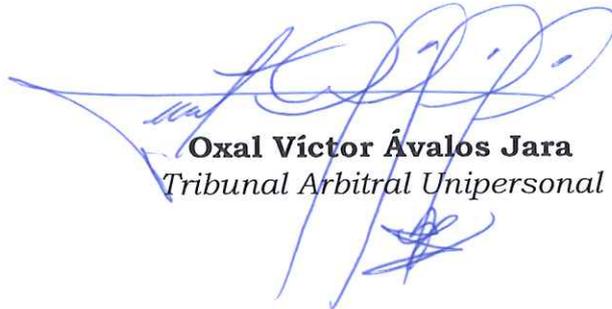
Concepto peticionado	Fundamento
Garantizar que los trabajadores de áreas verdes o guarda parques contratados por el régimen CAS perciba como mínimo una remuneración de S/. 1500 o se convoque a concurso público.	No se acoge la propuesta del SUTSERP.
Incremento de los vales de consumo anual por refrigerio y movilidad bonificación permanente.	Se acoge la propuesta del SUTSERP en forma atenuada, con la precisión de que el incremento es de S/. 150.
Canasta por 28 de julio	Se acoge la propuesta del SUTSERP; sin embargo, esta se atenúa a la suma de S/. 250.
Canasta por navidad	Se acoge la propuesta del SUTSERP; sin embargo, esta se atenúa a la suma de S/. 250.
Otorgamiento de vales para pavo de 7 Kg.	Se acoge la propuesta del SUTSERP; disponiéndose el

	otorgamiento de vales para pavo por 7 kg. para cada trabajador.
Otorgamiento de bonificación por riesgo de salud	No se acoge la propuesta del SUTSERP.

SEGUNDO: El literal d) del artículo 44 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aplicable al caso de autos, establece que todo convenio colectivo o laudo tiene una vigencia de dos años; por esa razón, en mérito a lo anotado, y en uso de sus facultades, este Tribunal señala que el otorgamiento de los derechos indicados en la parte resolutive, son exigibles desde el 1 de enero de 2019, por el lapso de dos años.

Sin perjuicio de ello, este Tribunal Arbitral Unipersonal precisa que, en aplicación del artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR, la representación mayoritaria implica la extensión de los beneficios al total de trabajadores del mismo ámbito, entendiéndose trabajadores sujetos al mismo régimen laboral; caso contrario, de tratarse de una organización minoritaria, los derechos solo aplicar a los afiliados a la organización sindical.

Regístrese y comuníquese para los fines de ley.



Oxal Víctor Ávalos Jara
Tribunal Arbitral Unipersonal