



EXPEDIENTE N° : 00316-2016-0-1801-SP-LA-01
DEMANDANTE : PROVIAS NACIONAL DEL MINISTERIO DE
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES
DEMANDADO : SINDICATO DE TRABAJADORES DE
PROVIAS NACIONAL - SUTRAPROVIASNAC
MATERIA : IMPUGNACIÓN DE LAUDO ARBITRAL.
VISTA DE CAUSA : 10.02.2021

Sumilla: *No se encuentra prohibida constitucionalmente, el debate respecto a las condiciones de trabajo y los aspectos remunerativos conforme lo ha establecido la Sentencia del Tribunal Constitucional en los Expedientes 00003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/FC y 0023-2013-PUTC, y también la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.*

Señores:

YANGALI IPARRAGUIRRE
BURGOS ZAVALITA
GONZALEZ SALCEDO

Lima, diez de febrero del año dos mil veintiuno.-

VISTOS: Observando las formalidades previstas por el artículo 131° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, realizada la vista de la causa, e interviniendo como ponente el **Juez Superior Yangali Iparraguirre**, este Colegiado emite resolución en base a lo siguiente:

I. PARTE EXPOSITIVA:

1.1. Antecedentes:

Resulta de autos que PROVIAS NACIONAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES interpone demanda de impugnación de Laudo Arbitral contra el SINDICATO DE TRABAJADORES DE PROVIAS NACIONAL - SUTRAPROVIASNAC, a fin de que este Colegiado declare la nulidad del Laudo Arbitral de fecha 19 de julio de 2016, respecto a la negociación colectiva correspondiente al Pliego de Reclamos 2014 – 2015, al adolecer de vicios de nulidad conforme a lo establecido en el artículo 63, numeral 1, literal b) del Decreto Legislativo N° 10 71,. Así, como la nulidad de la resolución emitida por el Tribunal Arbitral de fecha 07 de setiembre del 2016, que resuelve la aclaración, exclusión e integración del laudo arbitral.

1.2. Exposición postulatoria expresada por las partes:

Del demandante.-

Funda su pretensión en las citas legales que hace mención, así como en el hecho que el Tribunal Arbitral ha laudado sobre condiciones económicas a



favor del SUTRAPROVIASNAC, a pesar de encontrarse prohibido de ser resuelto por la Ley del Servicio Civil y su reglamento, pues se trata de un concepto excluido de la negociación colectiva en el sector público, por tanto, debieron declarar fundada la excepción de incompetencia promovida por la Entidad, y desestimar los reclamos de los beneficios económicos del SUTRAPROVIASNAC.

Asimismo, considera que en el presente caso no se aplica los efectos de la Sentencia de inconstitucionalidad emitida en el Expediente número 003-2013-PI/TC, por la *vacatio sententiae* hasta julio de dos mil diecisiete, por tanto, la prohibición de la ley del presupuesto de implementar condiciones económicas en convenios colectivos y laudos arbitrales aún seguía vigente.

Adicionalmente, señala que la resolución aclaratoria tampoco ilustra cuál es el criterio válido y razonable que ha sustentado la decisión del Tribunal, pues se ha declarado extemporánea una cuestión previa que sí fue planteada de manera oportuna; es por ello, que el laudo arbitral incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 63.1, literal b) del Decreto Legislativo N° 1071.

Del demandado.-

Admitida a trámite la demanda, y corrido traslado al demandado, se apersono el SINDICATO DE TRABAJADORES DE PROVIAS NACIONAL - SUTRAPROVIASNAC contestando la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, señalando que las Leyes del Presupuesto y la Ley del Servicio Civil ya no contienen restricciones al derecho a la negociación colectiva, pues el Tribunal Constitucional ha publicado la sentencia en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC, N° 0004-2013-PI/TC y N° 0023-2013-PI/TC, en las que ha declarado inconstitucional la prohibición absoluta a la negociación colectiva en la Administración Pública que implique incrementos remunerativos.

Asimismo, refiere que en estos procesos de inconstitucionalidad, sobre la aparente *vacatio sententiae* debe tenerse en consideración el artículo 204° de la Constitución que establece los efectos jurídicos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal, lo mismo que se encuentra recogido en el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, por lo que sus efectos además no están suspendidos.

Agrega, que la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, La Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N° 29812 o el artículo 43° de la Ley N° 30057 no podrían ser invocados como fundamento legal válido para excusarse del cumplimiento de un laudo arbitral que dispone incrementos remunerativos para los trabajadores de PROVIAS NACIONAL.

Y por último, señala que el derecho a la negociación colectiva tiene reconocimiento y protección a nivel constitucional; siendo que, de conformidad al artículo 28°, inciso 2) de la Constitución señala expresamente que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas pacíficas de los conflictos laborales, siendo que el TUO –Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo prevé como formas de autocomposición la negociación directa, la conciliación y la



mediación; y como mecanismo de hétérocomposición, el arbitraje. Este último, en nuestro ordenamiento legal, se configura como potestativo.

II. PARTE CONSIDERATIVA:

PRIMERO : **Materia Controvertida.**

Luego de analizar los fundamentos que sustentan la demanda y lo expuesto en la contestación de la misma, se puede establecer con meridiana claridad que la controversia gira en torno a lo siguiente:

- a) Establecer si procede la nulidad del Laudo Arbitral que da solución al pliego de reclamos 2014 - 2015, de fecha 19 de julio de 2016, al adolecer vicios de nulidad, conforme a lo establecido en el artículo 63, numeral 1, literal b) del Decreto Legislativo N° 1071, vulnerando el artículo 44° inciso b) de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, el artículo 76°, 78° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y la Q uincuagésima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29951 . Ley del Presupuesto para el Sector Público para el año 2013.
- b) Establecer si procede la nulidad de la resolución emitida por el Tribunal Arbitral de fecha 07 de setiembre del 2016, que resuelve la aclaración, exclusión e integración del laudo arbitral.

CONSIDERACIONES PREVIAS: GARANTIAS CONSTITUCIONALES

SEGUNDO : **Sobre los conflictos suscitados en materia laboral y el arbitraje.**

En materia de las relaciones laborales, existen dos clases de conflictos: a) los jurídicos o de puro derecho, y, b) los conflictos económicos, de intereses o los novatorios¹), en donde el primero, como en cualquier otro conflicto jurídico, la controversia versará sobre el incumplimiento o la interpretación de la norma que debe ser aplicada a una situación concreta, mientras que en la segunda, la discrepancia no gira en torno a la aplicación o interpretación de una norma, pues el conflicto girará en torno a los intereses contrapuestos de ambas partes, por lo cual su posible solución consistirá en que las mismas lleguen a un acuerdo, en cuyo caso crearán una norma que lo materialice.

Esta diferencia sustancial, también ha sido advertida por la Organización Internacional de Trabajo - OIT quien, a través del Comité de Expertos, ha delimitado la aplicación de Convenios y Recomendaciones, enfatizando:

“Generalmente se realiza una distinción entre dos tipos de conflictos: por una parte los conflictos de derechos (a veces también llamadas quejas) relativos a la aplicación o la interpretación de un convenio colectivo, y por otra parte, los conflictos de intereses relativos a la determinación de un convenio colectivo o a

¹ CRUZ VILLALON JESUS, "Los Procesos de conflictos colectivos en materia laboral en España", en la obra colectiva "Proceso y Constitución. Las Garantías del Justo Proceso. Ponencias del III Congreso Proceso y Constitución", Giovanni Priori (Ed.), Palestra Editores, Lima, 2013, Pág. 531



*la modificación a través de la negociación colectiva de los salarios y otras condiciones de trabajo normativas y económicas previstas en un convenio colectivo existente*².

En tal sentido, el arbitraje aparece como una forma no judicial de resolución³, en cuyo caso las personas naturales o jurídicas decidirán someterse a la decisión de uno o de varios árbitros las cuestiones litigiosas surgidas, o que puedan surgir, en materia de su libre disposición conforme a derecho; de ahí que el proceso arbitral, por disposición de la ley o por convenio de las partes, no se dirima ante los órganos de la jurisdicción del Estado, sino ante los propios árbitros. Para ello, ya existe un pleno conocimiento de la comunidad jurídica por el cual el arbitraje podrá ser forzoso cuando es impuesto por la ley para dirimir determinados conflictos, voluntario cuando -no siendo impuesto por la ley- es adoptado por las partes para dirimir sus controversias, prescindiendo de la jurisdicción ordinaria⁴ o potestativo cuando una de las partes en forma unilateral solicite el inicio del procedimiento arbitral, ante la mala fe negocial de una de las partes intervinientes.

Ahora bien, de conformidad a lo descrito en el párrafo precedente, la norma que ha regulado en forma estricta el arbitraje en materia laboral (Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo - DS N°010-2003-TR y su Reglamento) ha reconocido, efectivamente, de manera implícita tres clases de arbitraje: i) Arbitraje Voluntario, aquel acordado libremente entre las partes, mediante la suscripción de un "acta de compromiso arbitral" (artículo 49 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo); ii) Arbitraje Potestativo, conforme a la petición de una de las partes, (prevista en el artículo 61-A del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo); y, iii) Arbitraje Obligatorio, en donde se prescinde de la voluntad de las partes, toda vez que se encuentra impuesto por la legislación para solucionar un determinado conflicto dada su naturaleza y característica (Decreto Supremo N° 010-2003-TR).

TERCERO : El Principio Kompetenz Kompetenz en materia Arbitral.

El numeral 1) del artículo 21 del Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas con fecha 15 de diciembre de 1976, ha establecido:

"El tribunal arbitral estará facultado para decidir acerca de las objeciones de que carece de competencia, incluso las objeciones respecto de la existencia o la validez de la cláusula compromisoria o del acuerdo de arbitraje separado"

Es decir que este principio delimita la competencia de un Tribunal Arbitral, el cual ha sido recogido por el numeral 1) del artículo 41° del Decreto Legislativo Ley de Arbitraje N° 1071, pues " *El tribunal arbitral es el único competente para decidir sobre su propia competencia, incluso sobre las excepciones u objeciones al*

² OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO DE LA OIT, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva", 1994, Párrafo 255.

³ El inciso 2) del artículo 28 de la Constitución Política del Perú reconoce el Estado "Promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales".

⁴ COUTURE EDUARDO JOSE, "Vocabulario jurídico", Edit. De palma, Buenos Aires, 1978, Pág. 105 - 106



arbitraje relativas a la inexistencia, nulidad, anulabilidad, invalidez o ineficacia del convenio arbitral o por no estar pactado".

CUARTO : La naturaleza de los Laudos Arbitrales Laborales:

De conformidad con lo normado en el artículo 57° de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, los laudos arbitrales que resuelven un conflicto jurídico constituirán títulos ejecutivos por tener la misma condición jurídica de una sentencia (expedida por el Poder Judicial) cuya ejecución se realizará conforme a la norma general de arbitraje, prevista en el Decreto Legislativo N° 1071, por estar reconocido en el artículo 59° del Decreto Legislativo N° 1071 en donde se producen sus efectos en calidad de cosa juzgada.

De otro lado, respecto al Laudo Arbitral que resuelve el conflicto laboral económico, será claro sostener que su naturaleza es la de un convenio colectivo, pues (conforme a lo estipulado en el artículo 70° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Supremo N° 010-2003-TR) el arbitraje laboral en la negociación colectiva buscará solucionar el problema originado a causa de no haberse arribado a un acuerdo en la etapa de trato directo de la negociación colectiva.

Con ello, el artículo 3° de la Nueva Ley Procesal del Trabajo N° 29497, ha prescrito un tratamiento diferenciado para el control de tales laudos en sede judicial, reconociéndose que las reglas procesales variarán en función a la naturaleza del arbitraje; de ello, se infiere que si la pretensión es jurídica, el proceso será de anulación de laudos y deberá ser tramitada conforme a la ley de arbitraje, pero si es económica, tal proceso será de impugnación de laudo, que debe ser tramitada conforme al procedimiento establecido en la Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Sobre el presente aspecto, nuestra legislación en materia laboral recoge la posibilidad de cuestionar en sede judicial las resoluciones emitidas por un Tribunal Arbitral bajo dos supuestos:

- a) Cuando se solicita la **Anulabilidad de un Laudo Arbitral** que resuelve un conflicto jurídico de naturaleza laboral, tal como lo recoge el numeral 2) del artículo 3° de la Ley N° 29497 Ley Procesal del Trabajo, que también es conocido en doctrina como Arbitraje Laboral Jurídico, siendo que en este supuesto las partes se encuentran facultadas para recurrir al Órgano Jurisdiccional a fin de resolver el conflicto de interés surgido.
- b) Cuando se solicita la **Impugnación de un Laudo Arbitral**, supuesto que es recogido en el numeral 3) del artículo 3° de la NLPT, siendo conocido como arbitraje económico, el que se produce conforme lo establece el artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR, al momento de regular 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"*.



A su vez, el Decreto Supremo N° 014-2011-TR -el cual modifica el Decreto Supremo N° 011-92-TR y crea el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas e introduce dos supuestos de arbitraje económico denominado Arbitraje potestativo- ha prescrito en forma expresa que:

“a) Las partes no se ponen de acuerdo en la primera negociación, en el nivel o su contenido; y, b) Cuando durante la negociación del pliego se adviertan actos de mala fe que tengan por efecto dilatar, entorpecer o evitar el logro de un acuerdo el arbitraje para resolver la materia controvertida o cualesquiera otras cuya estimación impida entrar en el fondo de la controversia. (...)”

En efecto, en similar medida el Tribunal Constitucional ha establecido dentro de la sentencia recaída en el Expediente N° 6167-2005- PHC/TC que:

“(...) 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 arbitraje, mediante un cuestionamiento de las decisiones arbitrales y/o la competencia de los árbitros sobre determinada controversia, pretenda convocar la participación de jueces ordinarios, mediante la interposición de cualquier acción de naturaleza civil y/o penal, y desplazar la disputa al terreno judicial. Lo expuesto no impide que posteriormente se cuestione la actuación arbitral por infracción de la tutela procesal efectiva, conforme a las reglas del Código Procesal Constitucional”

Quedando establecido que en mérito a este **Principio el Juez Ordinario está impedido de emitir un pronunciamiento respecto del fondo de la controversia, ya debatida por el Tribunal Arbitral**, ya que no corresponde recurrir al Órgano Jurisdiccional a fin de que se revise o modifique lo resuelto en la sede arbitral.

QUINTO : **Respecto a las causales de Impugnación del Laudo Arbitral.**

El artículo 66° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR. - Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, señala como causas de impugnación del Laudo Arbitral las siguientes:

- a) Por razón de nulidad.
- b) Por establecer menores derechos a los contemplados por la ley en favor de los trabajadores.

De ello, mediante interpretación, se infiere que resultará ser causal de nulidad del Laudo lo prescrito en el artículo 64° al momento de normarse: *"En ningún caso podrán ser árbitros los abogados, asesores, representantes, apoderados o, en general, las personas que tengan relación con las partes o interés, directo o indirecto, en el resultado"*.



Asimismo, el artículo 65° de la citada norma precisa: *"El laudo no podrá establecer una solución distinta a las propuestas finales de las partes ni combinar planteamientos de una y otra. El laudo recogerá en su integridad la propuesta final de una de las partes. Sin embargo, por su naturaleza de fallo de equidad, podrá atenuar posiciones extremas. Para la decisión se deberá tener presente las conclusiones del dictamen a que se refiere el artículo 56"*

Por lo que, incurrirá en nulidad insalvable el acuerdo de las partes o el laudo, celebrado o dictado, según el caso, bajo presión derivada de tales hechos, según lo indicado en el artículo 69°.

Por su parte, el artículo 63° de la Ley General de Arbitraje, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1071, de aplicación supletoria, se precisa:

"(...)

- 1) *El laudo solo podrá ser anulado cuando la parte que solicita la anulación alegue y pruebe:*
 - a) *Que el convenio arbitral es inexistente, nulo, anulable, inválido o ineficaz.*
 - b) *Que una de las partes no ha sido debidamente notificada del nombramiento de un árbitro o de las actuaciones arbitrales, o no ha podido por cualquier otra razón, hacer valer sus derechos.*
 - c) *Que la composición del Tribunal Arbitral o las actuaciones arbitrales no se han ajustado al acuerdo entre las partes o al reglamento arbitral aplicable, salvo que dicho acuerdo o disposición estuvieran en conflicto con una disposición de este Decreto Legislativo de la que las partes no pudieran apartarse, o en defecto de dicho acuerdo o reglamento, que no se han ajustado a lo establecido en este Decreto Legislativo.*
 - d) *Que el Tribunal Arbitral ha resuelto sobre materias no sometidas a su decisión.*
 - e) *Que el Tribunal Arbitral ha resuelto sobre materias que, de acuerdo a ley, son manifiestamente no susceptibles de arbitraje, tratándose de un arbitraje nacional.*
 - f) *Que según las leyes de la República, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje o el laudo es contrario al orden público internacional, tratándose de un arbitraje internacional.*
 - g) *Que la controversia ha sido decidida fuera del plazo pactado por las partes, previsto en el reglamento arbitral aplicable o establecido por el Tribunal Arbitral.*
- 2) *Las causales previstas en los incisos a), b), c) y d) sólo serán procedentes si fueron objeto de reclamo expreso en su momento ante el Tribunal Arbitral por la parte afectada y fueran desestimadas.*
- 3) *Tratándose de las causales previstas en los incisos d) y e), la anulación afectará solamente a las materias no sometidas a arbitraje o no susceptibles de arbitraje, siempre que puedan separarse de las demás; en caso contrario, la anulación será total.*



Asimismo, la causal prevista en el inciso e) podrá ser apreciada de oficio por la Corte Superior que conoce del recurso de anulación.

- 4) *La causal prevista en el inciso g) sólo será procedente si la parte afectada lo hubiera manifestado por escrito de manera inequívoca al Tribunal Arbitral y su comportamiento en las actuaciones arbitrales posteriores no sea incompatible con este reclamo.*

(...)

- 7) *No procede la anulación del laudo si la causal que se invoca ha podido ser subsanada mediante rectificación, interpretación, integración o exclusión del laudo y la parte interesada no cumplió con solicitarlos. (...)"*

Tan es cierto es lo afirmado que, mediante la publicación del V Acuerdo Plenario Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional expedido por las Salas Laborales de la Corte Suprema de la República, se estableció de forma expresa que la nulidad de laudos arbitrales económicos se sujetará a: *"Las normas aplicables para determinar las causales de nulidad (...) son las siguientes: Los artículos 63° a 66° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR. El artículo 56° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2003-TR, en concordancia con el artículo 65° de la misma norma y el artículo 57° de su Reglamento, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR. Los literales b y d del inciso 1 del artículo 63° de la Ley General de Arbitraje, Decreto Legislativo N° 1071"*

Además, en forma adicional a las causales citadas, mediante la Casación N° 4968-2017-Lima, el cual tiene calidad de doctrina jurisprudencial, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República añadió una nueva causal de nulidad, al sostener:

"El laudo arbitral será nulo cuando se presente alguno de los supuestos que a continuación enumeramos: a) Cuando el árbitro, tribunal o alguno de sus miembros, están impedidos de participar como tales (artículo 64° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR); b) Cuando se pronuncie en forma distinta a alguna de las propuestas finales de las partes o combinando planteamientos de una y otra (artículo 65° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR); c) Cuando se ha expedido bajo presión derivada de modalidades irregulares de huelga o de daños a las personas o las cosas (artículo 69° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR); d) Cuando se haya emitido sin tener en cuenta el informe de la Autoridad Administrativa de Trabajo (Apelación N° 1 1673-2015-LIMA de fecha once de diciembre de dos mil quince); e) Cuando una de las partes no ha sido debidamente notificada del nombramiento de un árbitro o de alguna actuación arbitral, o por cualquier motivo no ha podido ejercer sus derechos (literal b), del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071); y f) Cuando el árbitro o tribunal arbitral resuelve sobre materias no sometidas a su decisión (literal d), del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071" .



Ahora, el artículo 138° de la Constitución Política del Perú ha reconocido que *“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes”*, asimismo el inciso 1) del artículo 139° ha previsto como principio y derecho en la función jurisdiccional el de la *“La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional”*, al momento de determinar *“No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y arbitral”*. Con ello, el artículo 23° de la Constitución Política del Perú norma que *“(…). Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”*, en donde el propio artículo 28° de la Carta Magna reconoce *“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 (…)”*.

De esta manera, la doctrina para viabilizar tales derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú ha desarrollado dos fórmulas de solución de los conflictos laborales, esto es:

- i. La autocomposición, basada en el arreglo directo de las partes en conflicto.
- ii. La heterocomposición, por la cual el conflicto se resuelve a través de un tercero, ajeno a las partes, admitiendo este sistema la participación de un tercero de manera obligatoria o voluntaria. De esta manera, la legislación acoge la autocomposición como método de solución en la etapa de la negociación directa, a través de la conciliación y la mediación; y como mecanismo de heterocomposición a través del arbitraje.

Ahora bien, el artículo 4° del Convenio de la OIT N° 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, se ha garantizado en forma permanente: *“Los Estados 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 procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”*

De ello, dicha norma internacional busca pues la obligación de **promover la negociación colectiva** y el carácter libre y voluntario de la misma.

SEXTO : Del Caso Concreto:

De los fundamentos vertidos en la demanda, se podrá apreciar que la **parte demandante**, solicita la nulidad del Laudo Arbitral impugnado, por haber incurrido en la **causal de nulidad prevista en el inciso e) del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071**.

Sustenta dicha nulidad, al afirmar que el Tribunal Arbitral ha laudado sobre condiciones económicas a favor del SUTRAPROVIASNAC, a pesar de encontrarse prohibido de ser resuelto por la Ley del Servicio Civil, su reglamento y la Ley de Presupuesto, pues se trata de un concepto excluido de la negociación colectiva en el sector público, por tanto, debieron declarar fundada



la excepción de incompetencia promovida por la Entidad, y desestimar los reclamos de los beneficios económicos del SUTRAPROVIASNAC.

Asimismo, considera que en el presente caso no se aplica los efectos de la Sentencia de inconstitucionalidad emitida en el Expediente número 003-2013-PI/TC, por la vacatio sententiae hasta julio de dos mil diecisiete, por tanto, la prohibición de la ley del presupuesto de implementar condiciones económicas en convenios colectivos y laudos arbitrales aún seguía vigente.

Por el contrario, **la parte demandada** alega que, las Leyes del Presupuesto y la Ley del Servicio Civil ya no contienen restricciones al derecho a la Negociación Colectiva, pues el Tribunal Constitucional ha publicado la sentencia en los expedientes N° 0003-2013-PI/TC, N° 0004-2013- PI/TC y N° 0023- 2013-PI/TC, en las que ha declarado inconstitucional la prohibición absoluta a la negociación colectiva en la Administración Pública que implique incrementos remunerativos.

Asimismo, refiere que en estos procesos de inconstitucionalidad, sobre la aparente vacatio sententiae debe tenerse en consideración el artículo 204° de la Constitución que establece los efectos jurídicos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal, lo mismo que se encuentra recogido en el artículo 81° del Código Procesal Constitucional, por lo que sus efectos además no están suspendidos.

Ahora bien, de los actuados, este **Colegiado Superior** sustenta lo siguiente:

SÉPTIMO : Respecto a la excepción de incompetencia.

Ante ello, se deberá señalar que el numeral 1) del artículo 41° del Decreto Legislativo N° 1071 ha establecido lo siguiente:

"El tribunal arbitral es el único competente para decidir sobre su propia competencia, incluso sobre las excepciones u objeciones al arbitraje relativas a la inexistencia, nulidad, anulabilidad, invalidez o ineficacia del convenio arbitral o por no estar pactado el arbitraje para resolver la materia controvertida o cualesquiera otras cuya estimación impida entrar en el fondo de la controversia. Se encuentran comprendidas en este ámbito las excepciones por prescripción, caducidad, cosa juzgada y cualquier otra que tenga por objeto impedir la continuación de las actuaciones arbitrales."

De igual manera, el numeral 3) establece que:

"Las excepciones u objeciones deberán oponerse a más tardar en el momento de presentar la contestación, sin que el hecho de haber nombrado o participado en el nombramiento de los árbitros impida oponerlas. La excepción u objeción basada en que el tribunal arbitral ha excedido el ámbito de su competencia deberá oponerse tan pronto como sea planteada durante las actuaciones arbitrales, la materia que supuestamente exceda su competencia. El tribunal arbitral sólo podrá admitir excepciones u objeciones planteadas con posterioridad si la demora resulta justificada. El tribunal arbitral podrá considerar, sin embargo, estos temas por iniciativa propia, en cualquier momento."



Por lo que, de la revisión al laudo, este **Colegiado Superior** observa que el Tribunal Arbitral hace un análisis de la excepción de incompetencia invocada por el demandante, sustentado su competencia para pronunciarse respecto de la integridad de la propuesta formulada tanto por el Sindicato como por el PROVIAS NACIONAL, señalando entre sus numerales III.2 y III.3 (páginas del laudo 24 al 36) que las limitaciones a negociar incrementos económicos son inconstitucionales; por lo que, siendo ello así, no se habría afectado el debido proceso y derecho a una debida motivación jurisdiccional, toda vez que la misma se habría resuelto con arreglo a ley, al haber interpuesto la demandante recurso de interpretación, la misma fue declarada improcedente, mediante resolución de fecha 07 de setiembre de 2016.

Sin perjuicio a lo expuesto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional en el fundamento 9) de la sentencia recaída en el Expediente N° 6167-2005-PHC/TC3, se pronunció por la protección de la jurisdicción arbitral, basado en el principio de "no interferencia", previsto en el numeral 2) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, en cuya virtud todo órgano jurisdiccional se encuentra prohibido de emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia resuelta por el tribunal arbitral; limitándose por ende, en el proceso de impugnación del laudo arbitral, a verificar y evaluar si en el caso concreto concurre o no la causal de nulidad invocada.

OCTAVO : Sobre la prohibición de negociación de conceptos económicos dentro del Sector Público

Se debe señalar que, actualmente, los artículos 42° y 44° de la Ley de Servicio Civil N° 30057, han previsto la prohibición de incremento de ingresos económicos, bajo sanción de nulidad, al señalar lo siguiente:

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

*"(...) La negociación y los acuerdos en materia laboral se sujetan a lo siguiente:
(...)"*

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

NOVENO : Asimismo, el artículo 78 del reglamento de la Ley SERVIR, el cual ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se ha precisado la presente prohibición, al momento de regularse: "(...) Son nulos todos los convenios colectivos y laudos arbitrales que trasgredan lo establecido en el artículo 44 de la Ley así como que excedan los alcances del tercer párrafo del artículo 40, artículo 42 y el literal e) del artículo 43 de la Ley. La declaratoria de nulidad se sujetará a la normativa correspondiente (...)"



Pare ello, si bien es verdad que tales normas habrían ordenado la prohibición de negociar conceptos económicos dentro de una negociación colectiva en el sector público; sin embargo, se deberá tener presente que –a través de los procesos acumulados en el Exp. N° 0025-2013-PI/TC- el Tribunal Constitucional ya ha establecido preliminarmente que la prohibición de incrementar ingresos económicos (conforme a la presunta prevalencia de las normas de presupuesto) tendría un serio defecto de inconstitucionalidad, al no apreciar argumento suficiente para poder extender en todas sus expresiones o dimensiones tal prohibición de manera permanente.

En ese sentido, si a través del Exp. N° 0025-2013-PI/TC, el órgano de control de la constitución ha señalado que la prohibición permanente vulnera el derecho constitucional a la negociación colectiva previsto en el artículo 28° de la Constitución Política del Perú, al precisar:

“(…) A juicio de este Tribunal Constitucional resulta pertinente anotar que el hecho de que la negociación colectiva en materia de remuneraciones en el ámbito de la administración pública pueda limitarse por causas objetivas o justificadas no significa que este derecho fundamental deba limitarse en todas sus expresiones y dimensiones. Por el contrario, el Estado debe procurar promover la negociación colectiva (...) Lo anterior (...) no desvanece la obligación de desarrollar la negociación colectiva bajo las reglas que permitan llegar a un acuerdo y que no traben esa posibilidad desde un inicio (...) Corresponde al Estado, como empleador, adecuar –dentro de un margen temporal y razonable- los salarios de los servidores públicos al contexto económico – social del país (...) Con todo, un eventual reajuste de las remuneraciones de los servidores civiles no puede ser contrario al principio de equilibrio presupuestal reconocido en los artículos 77 y 78 de la Constitución (...)”

Entonces, el objeto de la sola prevalencia de los artículos 42° y 44° de la Ley de Servicio Civil N° 30057, dentro del fundamento del laudo arbitral, conlleva a un claro vicio de motivación, en este caso motivación aparente; pues desestima cualquier posibilidad de incremento económico, al no sustentar debidamente la prevalencia de la jurisprudencia constitucional en estos casos puntuales.

Por consiguiente, se podrá apreciar que los artículos 42° y 44° de la Ley de Servicio Civil N° 30057 deberán interpretarse conforme al derecho a la negociación colectiva amparado en nuestra Constitución Política del Estado así como el fomento de la misma, a través de la admisión sobre la negociación de conceptos económicos a través del propio procedimiento de negociación permitido.

DÉCIMO : Además, se deberá tener presente que en diversos procesos constitucionales (Exp. N° 0025-2013-PI/TC- y acumulados, así como en el Exp. N° 003-2013-PI/TC) ya se ha determinado que la posibilidad de incorporación de los conceptos remunerativos sin la necesidad actual de sujetar tal posibilidad a una aprobación parlamentaria; pues a pesar de sostener preliminarmente que:



“(…) Corresponde al legislador definir cuáles son las instancias gubernamentales competentes para participar en los procesos de negociación y los límites dentro de los cuales es posible arribar a acuerdos sobre incremento de remuneraciones de los trabajadores públicos (…)” (Exp. N° 0025-2013-PI/TC)

“(…) Es labor del legislador establecer un marco legal que garantice el reajuste salarial de los trabajadores, pero también la de garantizar que estos no excedan a lo razonable (…)” (Exp. N° 003-2013-PI/TC)

Sin embargo, debido al propio devenir de la realidad nacional, se ha demostrado que el Congreso de la República no ha cumplido con promulgar una norma en el cual se admita la posibilidad que los trabajadores públicos puedan acceder a incrementos económicos dentro de un procedimiento de negociación colectiva con el empleador público.

En ese sentido, al existir la prerrogativa constitucional de admitir la posibilidad de admitir los incrementos remunerativos a través del ejercicio del presente derecho fundamental, este Colegiado Superior se adhiere a la posición asumida por el Tribunal Constitucional y admite la posibilidad dentro del cual, en un proceso ordinario laboral, un órgano jurisdiccional podrá validar un incremento de ingresos económicos o permitir que las partes intervinientes puedan negociar tal concepto dentro de una negociación colectiva válida, conforme a la primacía de los derechos fundamentales antes descritos sobre la sola literalidad normada en la Ley de Servicio Civil N° 30057.

Con ello, se reitera que, si bien es verdad que tales normas han ordenado la prohibición de negociar conceptos remunerativos dentro de una negociación colectiva dentro del sector público, pero se deberá tener presente que –a través de los procesos acumulados en el Exp. N° 0025-2013- PI/TC- el Tribunal Constitucional ha precisado claramente que la prohibición de incrementar ingresos económicos, conforme a la prevalencia de las normas de presupuesto, no se podrá extender en todas sus expresiones o dimensiones de manera permanente, por lo que, el Laudo Arbitral impugnado, se encuentra conforme a las normas contempladas en la Constitución y normas internacionales de trabajo emitida por la OIT; conllevando a que el presente argumento formulado en la demanda sea desestimado.

UNDÉCIMO : Agregando además, que la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de Lima ya se ha pronunciado respecto a la aplicación de los extremos de la Sentencia del Tribunal Arbitral recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC que no se encuentran aún vigentes por la *vacatio sententiae*, por cuanto que en la Apelación NLPT N° 4968-2017 LIMA sobre Impugnación de Laudo Arbitral, señalando lo siguiente:

“Respecto al agravio contenido en el literal a), relativo a la aplicación indebida de la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016, Expedientes Nos.: 0025-2013-PI/TC, 003-2014-PI/TC, 008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, debemos decir lo siguiente:



- i) Que, la mencionada sentencia declaró inconstitucionales los artículos 31°2, 40°, 42° y 44°b, entre otras normas de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, estableciéndose que procedía la negociación colectiva de aspectos económicos entre los servidores públicos y las entidades estatales a las que pertenecieran.
- ii) Que, si bien la sentencia de inconstitucionalidad del 26 de abril de 2016 ha sido objeto de *vacatio sententiae*, ello no es impedimento para que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia de la República, conforme al artículo 51° y segundo párrafo del artículo 138° de la Constitución Política del Perú se pronuncie sobre la aplicación en este caso concreto de los artículos de la Ley del Servicio Civil antes citados.
- iii) Que los artículos 31°2, 40°, 42° y 44°b de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, contravienen expresamente el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo–OIT, Convenio sobre relaciones colectivas de trabajo en la Administración Pública, 1978 ratificado por la Décimo Séptima Disposición Final de la Constitución de 1979; por lo que devienen en inaplicables a este caso concreto.
- iv) Que, siendo inaplicables a la presente causa los artículos 31°2, 40°, 42° y 44°b de la Ley N° 30057, la argumentación de la parte apelante sobre el agravio materia de análisis deviene en infundada.”

Aunado a ello, el Tribunal Constitucional con fecha 26 de abril de 2016, en los procesos acumulados signado con N° 0003-2014-PI -TC, 0008-2014-PI-TC, y 0017-2014-PI-TC, declaró la Inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública, pues se refiere que, en dicha sentencia, el Tribunal Constitucional ha establecido un lapso de *vacatio sententiae* solamente empezará a contarse desde la primera Legislatura 2016-2017, y que no podrá exceder de un año.

Siendo ello así, tenemos en su fundamento 98 lo siguiente:

“(…) Ahora bien, habría que señalar que el artículo 6 de la Ley 30114 que prohíbe incrementos de remuneraciones de los empleados públicos, que han sido objeto de control en la presente sentencia, en realidad repiten una restricción presente en el ordenamiento peruano desde el año 2006. Esta práctica legislativa constituye una situación de hecho inconstitucional, ya que el Congreso de la República ha establecido una limitación permanente al derecho de negociación colectiva de los trabajadores públicos, aun cuando la prohibición analizada solo es admisible transitoria o temporalmente, y siempre que transcurran circunstancias excepcionales. Por ello, dicha limitación al derecho de negociación colectiva es inconstitucional (…)”

Es decir, del contenido de la misma se advierte que esta tiene por objeto reafirmar que los trabajadores de la administración pública tienen derecho a acceder a incrementos remunerativos a través de la negociación colectiva como lo consagra la Constitución Política del Estado, criterio que ha sido asumido en sendas sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia de la República.

DUODÉCIMO : Asimismo, tampoco procede lo alegado por el demandante, en cuanto a que no se aplica los efectos de la Sentencia de inconstitucionalidad emitida en el Expediente N° 003-2013-PI/TC, por la *vacatio sententiae* hasta julio de dos mil diecisiete; más aún, cuando los efectos de dicha inconstitucionalidad



ha tenido sus efectos desde el día siguiente de la publicación de la sentencia, esto es, desde el 19 de setiembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 204° de la Constitución Política del Perú.

Ello, al tener presente que en el Expediente N° 003-2013-PI/TC, se ha desarrollado la inconstitucionalidad de tales normas conforme a los siguientes criterios:

“(…) La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal”

Entonces, no se aprecia una relación necesaria con la *vacatio sententiae* y la necesidad de prohibir per se la posibilidad de incremento de conceptos económicos, conforme así también lo ha fundamentado el Tribunal Arbitral en el laudo materia de impugnación.

DECIMOTERCERO : Respecto a la vulneración de las normas que regulan el Presupuesto del Estado.

La Corte Suprema de la República, a través de la Apelación N° 29811-2018-Lima, ha ordenado que en el presente proceso se tenga la posibilidad de analizar la posibilidad de un equilibrio presupuestario sujeto al informe económico financiero; debido a que se habría omitido una evaluación adecuada sobre la única partida presupuestal que cuenta la entidad demandada y el cual debe sujetarse al cotejo de las partidas destinadas a los auxiliares (15%), técnicos (12%) y profesionales (12%).

Sin embargo, consideramos respetuosamente que tal mandato contenido en la apelación emitido por la Corte Suprema de la República admitiría una intervención de fondo sobre lo resuelto en el laudo arbitral, pues se estaría contraviniendo la posibilidad de negociar conceptos económicos en el sector público por la sola prevalencia del pliego presupuestario; a pesar, que tal condición se haya limitado a un periodo específico y conforme a un carácter permanente.

Por ello que, si bien es verdad que dentro de los Exp. N° 00032-2008-PI/TC y Exp. N° 004-2004-CC/TC, se ha previsto que toda asignación económica debe sustentarse mediante una previa partida presupuestal, al sostener:

“(…) El Presupuesto Anual es el documento en el que se encuentra contenido el plan de acción que deben cumplir los órganos del Estado, es decir es la planificación y control expresados en términos económicos financieros dentro del marco de un plan estratégico, capaz de ser un instrumento o herramienta de promoción de la integración en las diferentes áreas que tenga el sector público. Los términos de programas establecidos por cada área permitirán que la participación de éstas sea activa en cuanto a la responsabilidad de cumplir las metas establecidas; es decir, deberán cumplir los términos de una estructura



claramente definidos para este proceso. Por medio del Presupuesto el Estado procura que la gestión sea organizada y controlada por el Estado mismo (...) (Exp. N° 00032-2008-PI/TC)

"(...) La Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual, el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77° de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, pues se tenía garantizada la obtención de fondos sin tener que renovar las convocatorias a los entes de naturaleza parlamentaria de la época, la adopción estatalista de las ideas liberales en el siglo XIX origina la imposición de un régimen de temporalidad de los fondos y la previa aprobación democrática del gasto (...)" (Exp. N° 004-2004-CC/TC).

También se deberá recordar que las prohibiciones presupuestales han sido declaradas inconstitucionales, por el Expediente N° 003-2013-PI/TC el cual sustenta, lo siguiente:

"23. De este modo, el contenido de la Ley de Presupuesto está compuesto tanto por normas estrictamente presupuestarias como por normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria. Las primeras están referidas a la previsión de los ingresos, la habilitación de los gastos o la aclaración de los estados económico financieros que tengan incidencia directa en el presupuesto público, mientras que las segundas conciernen a la materialización de la política económico-financiera en general y a la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que tienen incidencia directa en el presupuesto público. Por ello, constitucionalmente es admisible que la ley presupuestaria solo regule una materia específica, o dicho a la inversa, la ley presupuestal no es competente para regular temas ajenos a la materia presupuestal o directamente vinculada a ella.

2.3.2.2. Lo constitucionalmente imposible

24. La Constitución, a la vez de señalar el contenido constitucionalmente necesario de la Ley de Presupuesto, especifica también lo que es constitucionalmente imposible que regule. Es decir, aquello que está vedado disciplinar a través de ella. Así, por ejemplo, el artículo 74 de la Constitución prohíbe que las leyes de presupuesto puedan "contener normas sobre materia tributaria". De la misma manera, el artículo 78 prescribe que no se puede cubrir con empréstitos los gastos de carácter permanente. Vale decir, no debe comprometerse ni devengar gastos por cuantía superior al monto de los créditos presupuestarios autorizados (artículo 27.1 de la Ley 28411). Con el propósito de garantizar que no exista desbalance en el presupuesto, también está "prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente" (artículo 1 del Título Preliminar de la Ley 28411).

25. Como antes se ha dicho, la ley presupuestaria no debe regular materias ajenas a las estrictamente presupuestales. Detrás de esta exigencia subyace el principio de especialidad al que está sujeta la Ley del Presupuesto. Al respecto,



el Tribunal considera que se afecta el principio de especialidad y, por tanto, se incurre en un supuesto de inconstitucionalidad por anidar vicios de competencia cuando alguna disposición de la ley presupuestaria regula cuestiones que son ajenas a la materia presupuestaria, concretamente, extrañas al contenido normativo señalado supra, por lo que de presentarse este supuesto queda habilitada la posibilidad de que el Tribunal declare su inconstitucionalidad.

2.3.3. Temporalidad

26. *El artículo 77 de la Constitución, en la parte pertinente, señala de manera expresa que el presupuesto es aprobado anualmente por el Congreso de la República. De esta disposición se deriva que la Ley de Presupuesto tiene una vigencia temporal de un año calendario, que coincide con el ejercicio del año presupuestal respectivo, que se extiende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Rige, pues, el principio de anualidad.*

27. *Sobre dicho principio, este Tribunal ha declarado que "la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada [...]. Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo" (fundamento 9.8 de la STC 0004-2004-CC/TC).*

28. *Por lo anterior, al tener vigencia solo durante el ejercicio presupuestal del año fiscal respectivo (entre el 1 de enero y el 31 de diciembre), cesa la vigencia de la Ley del Presupuesto al concluir dicho ejercicio presupuestal. En la misma línea, el artículo IX del Título Preliminar de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto, precisa que "El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Durante dicho período se afectan los ingresos percibidos dentro del año fiscal, cualquiera [que] sea la fecha en la que se hayan generado, así como los gastos devengados que se hayan producido con cargo a los respectivos créditos presupuestarios durante el año fiscal".*

29. *Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es per se incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente **es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria**" (el resaltado en nuestro).*

Por consiguiente, no se encuentra prohibida constitucionalmente, el debate respecto a las condiciones de trabajo y los aspectos remunerativos conforme lo ha establecido la Sentencia del Tribunal Constitucional en los Expedientes 00003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/ FC y 0023-2013-PUTC, y también la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.



DECIMOCUARTO : De otro lado, si bien el derecho a la negociación colectiva, no es un derecho absoluto (en tanto se encuentra delimitado por límites intrínsecos y extrínsecos, cualquier intervención que pretenda establecer el Estado sobre ella) pero la misma deberá contar con la debida fundamentación y cuidándose preservar el contenido esencial de tal derecho (situación que no se ha garantizado en modo alguno con las disposiciones presupuestales referidas); resultando por ende irrazonable e inadmisibles que mediante normas legales presupuestales (o su viabilidad presupuestal en sub niveles ocupacionales), se pretenda negar o eliminar el derecho al acceso a la mejora de las condiciones de trabajo, remunerativas, productivas, etc.; imponiendo dichas limitaciones o exclusiones.

Además de ello, toda restricción, debe de respetar los criterios señalados por La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, en el sentido que:

- 1) No cabe la imposición por el Estado de restricciones a los convenios colectivos ya celebrados, los que deben ejecutarse conforme a sus términos, salvo acuerdo de las partes en sentido diferente.
- 2) En lo que se refiere a las futuras negociaciones colectivas, medidas de esta naturaleza no deben de resultar de la imposición por el Estado sino de la concertación entre las partes y aquel.
- 3) Las medidas restrictivas deben ser excepcionales, limitadas a lo necesario, no exceder de un periodo razonable e ir acompañadas de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Por lo que, es menester destacar que los informes del Comité de Libertad Sindical y el Convenio 154 OIT, en lo que respecta a las cláusulas de los acuerdos colectivos relativas a remuneraciones y a condiciones de empleo en la administración pública que implican gastos económicos, uno de los principios fundamentales es que los acuerdos colectivos deben ser respetados por las autoridades legislativas y administrativas.

De lo expuesto, se concluye que el laudo arbitral impugnado tienen resguardo desde una perspectiva constitucional y ordinario laboral, pues ha permitido la posibilidad de negociación de conceptos económicos así como la desestimación de los mismos por la sola vigencia de una restricción presupuestaria previstas en la Ley del Servicio Civil, su reglamento y la Ley de Presupuesto del Sector Público y el literal e) del numeral 1) del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071.

DECIMOQUINTO : **Sobre la “propuesta 0” en la Negociación Colectiva.**

De la revisión de los actuados en el arbitraje, se advierte que la Entidad demandante, ha presentado su “Propuesta 0”, sustentándose a los ahora inconstitucionales artículos 42 y 44° de la Ley de Servicio Civil N° 30057; los cuales, han sido materia de motivación por el Tribunal Arbitral, en cuanto que ya se ha determinado previamente que tales preceptos normativos deberán



sujetarse en base a las premisas constitucionales esbozadas en el Exp. N° 0025-2013-PI/TC dentro de la fundamentación del fallo a nivel arbitral.

En efecto, nuestro sistema nacional, en materia constitucional, requiere que todo tipo de órgano solucionador de conflictos pueda llegar a medidas atenuantes (tal como lo señalado en el Exp. N° 0008-2005-PI/TC por el TC⁵), al priorizarse el rol del Estado a promover una solución pacífica de los conflictos en materia colectiva laboral, tal como sucede dentro de la conciliación, mediación o arbitraje.

En el presente caso, el Tribunal Arbitral ha evaluado las propuestas presentadas por ambas partes, lo que ameritado un pronunciamiento de fondo, siendo cuestionado por la parte demandante, al no admitir su propuesta "0"; sin embargo, siendo que dicha propuesta tiene sustento en normas ya declarados inconstitucionales, en consecuencia, **este Colegiado Superior** señala, que no se puede admitir una respuesta negativa absoluta de los incrementos económicos pretendidos, basados en la propuesta "0", dentro de la negociación colectiva, pues ello conllevaría, sustentar su negativa en medidas legales que son actualmente inconstitucionales, evitando de esta manera la posibilidad de atenuar e integrar las propuestas formuladas conforme al principio constitucional de razonabilidad⁶.

DECIMOSEXTO : Sobre la motivación de las resoluciones.

El inciso 5) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú prescribe que toda resolución emitida por cualquier instancia judicial, incluido el Tribunal

⁵ Dentro de sus fundamentos, señala 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.
- 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 segundo, la promoción se viabiliza según la norma anotada, a través de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (...)

Esta promoción se justifica en razón de las dos consideraciones siguientes:

- Asegurar que el desacuerdo entre los agentes negociadores no se prolongue indefinidamente en el tiempo, de modo que se consolide la paz laboral y el normal desarrollo de la actividad económica.
- Otorgar satisfacción mancomunada, por la vía pacífica, a las pretensiones de las partes contendientes en el conflicto laboral. (...)

La labor conciliadora consiste en apaciguar y frenar la confrontación. Atenuar las diferencias, propiciar un diálogo constructivo y sugerir vías de entendimiento (...)

⁶ En los Exp. N° 2192-2004-AA/TC y N° 02250-2007-AA/TC, el Tribunal Constitucional prescribió que: "(...) El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200° último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres sub principios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación(...)".



Constitucional, se deberá encontrar debidamente motivada, en donde manifestará en los considerandos la *ratio decidendi* que fundamenta la decisión, la cual deberá contar –por ende- con los fundamentos de hecho y de derecho que expliquen por qué se ha resuelto de tal o cual manera⁷.

Con ello, la exigencia de que las resoluciones judiciales se encuentren motivadas o fundamentadas, por un lado, informa sobre la manera en que se está llevando a cabo la actividad jurisdiccional, y –por otro lado- constituye un derecho fundamental para que los justiciables ejerzan de manera efectiva su defensa⁸; pero, también se deberá analizar con criterio de conciencia que el mismo no garantizará una determinada extensión de la motivación, pues solamente deberá existir un suficiente sustento fáctico, jurídico y probatorio en la decisión a asumir, es decir, una relación entre lo pedido y lo resuelto.

Con tal finalidad, mediante los Expedientes N° 4215-2010-PA/TC, N° 01230-2002-HC/TC y N° 08125-2005-HC/TC, el citado colegio de constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que:

“La jurisprudencia de este Tribunal ha sido constante al establecer que la exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas “garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables (...) De este modo, la motivación de las resoluciones judiciales se revela tanto como un principio que informa el ejercicio de la función jurisdiccional, así como un derecho constitucional que asiste a todos los justiciables (...) El derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta, prima facie, siempre que exista: a) fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación y justificación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas; b) congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; y, c) que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión”.

Asimismo, en lo que respecta al contenido esencialmente protegido del Derecho Constitucional a la Motivación de las Resoluciones Judiciales, tal colegio sostiene que:

“El Tribunal Constitucional ha formulado una tipología de supuestos en los cuales dicho contenido resulta vulnerado, como es el caso de la sentencia recaída en el Expediente N° 03943-2006-PA/TC, en la que el Tribunal reconoció las siguientes hipótesis de vulneración:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente

⁷ LANDA ARROYO CESAR, “La Constitucionalización del Derecho, El Caso del Perú”, Edit. PALESTRA, Lima, 2018, Pág. N°532.

⁸ Ibidem, pág. 532



- b) Falta de motivación interna del razonamiento, que se presenta en una doble dimensión: por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el juez o tribunal, ya sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.
- c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas, que se presenta cuando las premisas [normativa y fáctica] de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica [según corresponda].
- d) La motivación insuficiente, referida básicamente al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resultan manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.
- e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control mediante el proceso de amparo. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva).
- De manera que, si bien no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, cierto es también que el deber de motivar constituye una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso".

De la revisión al laudo impugnado, **este Colegiado Superior** observa, que el Tribunal Arbitral ha señalado los motivos suficientes por los cuales ha concluido que se deberá inaplicar las normas de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, Leyes de Presupuesto y demás que restrinja la Negociación Colectiva; ya analizados de manera precedente.

Así, al exponerse los fundamentos de Derecho, así como una valoración de las normas que sustentan su decisión; esta Vocalía Superior estima que no se podrá admitir un pronunciamiento de fondo respecto al criterio adoptado por el Tribunal



Arbitral, ya que este órgano jurisdiccional no tiene como propósito revisar, reevaluar y resolver el fondo de la controversia planteado en el arbitraje, o establecer si le corresponde o no aplicar tal o cual norma; debido a que el Tribunal arbitral es quien tiene plena competencia para determinar los derechos inherentes al fondo de la controversia, de acuerdo a la Ley y en concordancia con el principio Kompetenz – Kompetenz. Siendo el único que puede evaluar y decidir sobre lo que considere más conveniente a nivel constitucional conforme a la motivación realizada en este caso en concreto, siempre y cuando se exponga los motivos correspondientes, lo que ha hecho en el presente caso, por lo que no corresponde declarar nulidad respecto a la aplicación de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, Leyes de Presupuesto y demás que restrinja la Negociación Colectiva.

Por otro lado, este **Colegiado Superior** concuerda con lo expuesto por el Tribunal Arbitral, pues estima pertinente que - para acceder a mejores condiciones de trabajo o incrementos remunerativos - la negociación colectiva sigue siendo un derecho constitucional intrínseco de todo trabajador; por lo que, si bien es verdad que el Estado, cuando ejerce su actividad como empleador, se faculta a imponer ciertas regulaciones a este derecho por limitaciones por normas presupuestarias, el mismo no implica que el propio Estado tenga la potestad de eliminar el derecho de los trabajadores del sector público a obtener mejoras de contenido económico.

DECIMOSÉPTIMO : Otro punto a evaluar, es que si bien la parte demandante cuestiona el hecho de que el Tribunal Arbitral ha otorgado a los trabajadores del Sindicato un incremento en sus remuneraciones, ante ello se debe precisar que el pronunciamiento del Tribunal Arbitral tiene su sustento en el informe económico y su capacidad económica de la Entidad, la misma que se encuentra motivada bajo los siguientes argumentos que en el laudo se precisan:

- El Costo Anual de Remuneraciones y Beneficios vigentes de los 24 empleados de **confianza Profesionales/Gerentes** bajo el régimen del D. Leg. 276, no sujetos a pliego asciende a S/.3´980,140, monto que representa el 0.11% de los Gastos de Operación del año 2015 y el 0.11% del total de Ingresos del mismo año.
- El Costo Anual de Remuneraciones y Beneficios vigentes de los 129 **empleados "a"** bajo el régimen del D. Leg. 1057, no sujetos a pliego asciende a S/.7´267,674, monto que representa el 0.20% de los Gastos de Operación del año 2015 y el 0.11% del total de Ingresos del mismo año.
- El Costo Anual de Remuneraciones y Beneficios vigentes de los 133 **empleados "b"** bajo el régimen del D. Leg. 1057, no sujetos a pliego asciende a S/.15´491,702, monto que representa el 0.43% de los Gastos de Operación del año 2015 y el 0.24% del total de Ingresos del mismo año.
- En lo que corresponde al Patrimonio del **PROVIAS**, en el año 2015 el Patrimonio Neto ascendió a S/. 26,006´906,795, observándose un incremento de 10.94% con respecto del Patrimonio Neto del año anterior, debido básicamente al aumento de la cuenta Hacienda Nacional en 8.23%. Los resultados preliminares del primer trimestre 2016, muestran que el Patrimonio Neto asciende a S/. 26,576´123,318, lo que significa un incremento del 2.19% respecto del año anterior.



- El incremento salarial solicitado por **EL SINDICATO** significaría el 31.03% del costo del proyecto de convenio colectivo.
- Finalmente, se ha considerado que la Inflación correspondiente al año anterior a la fecha de inicio de vigencia del proyecto de convenio colectivo fue de 3.16% para Lima Metropolitana y de 3.30% a Nivel Nacional.

Tomando en cuanto lo desarrollado por el Dictamen Económico Laboral No. 097-2016/MTPE/2/14.1 es importante rescatar que **PROVIAS** cuenta un Patrimonio sólido, siendo que para efectos de los aumentos remunerativos hemos considerado su porcentaje de impacto en el porcentaje de costos, así como las categorías involucradas.

En ese sentido, teniendo en cuenta todos estos elementos y la necesidad de equilibrio que debe tener el monto adoptado por el Tribunal, éste decide atenuar los porcentajes de incremento salarial planteados por **EL SINDICATO** en los términos previstos en la parte resolutoria de este laudo, debiendo indicarse que este incremento no formará parte ni se deducirá de cualquier otro otorgado o que se otorgue por pacto unilateral de la empresa o por decisión del gobierno central durante la vigencia de la presente convención colectiva.

El mismo razonamiento ha sido aplicado a los incrementos solicitados por **EL SINDICATO** respecto de la bonificación por refrigerio, bonificación por movilidad.

Por consiguiente, en virtud a los fundamentos expuestos en el considerando precedente, este **Colegiado Superior** concluye que el Tribunal Arbitral ha sustentado de manera suficiente y congruente su decisión, realizando una valoración de la situación financiera y económica de la entidad, tomando como referencia principal el Dictamen Económico laboral, invocando también las normas que sustentan su decisión, siendo que no corresponde a esta Sala Superior realizar un pronunciamiento de fondo; ya que el órgano jurisdiccional no tiene como propósito revisar, reevaluar y resolver el fondo de la controversia planteado en el arbitraje, o establecer si le corresponde o no los derechos reconocidos en el Laudo a los trabajadores del Sindicato, ya que ello afectaría los alcances del principio de independencia arbitral y principio Kompetenz – Kompetenz, pues el Tribunal Arbitral es el único que puede evaluar y decidir sobre lo que considera más conveniente, siempre que exponga los motivos correspondientes, lo que ha hecho en el presente caso, por lo que no corresponde declarar la nulidad del laudo.

Además, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) 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”⁹

Infiriéndose de ello, que el máximo intérprete de la Constitución apunta a negar la sacralidad del presupuesto público, demostrando que existen alternativas que compatibilicen la negociación colectiva con las potestades parlamentarias en materia de presupuesto público.

Lo cual, nos conduce a señalar que el ejercicio del derecho de negociación colectiva de los servidores públicos debe de garantizarse incluso con la adecuación presupuestaria por parte del Estado; más aún, cuando el demandante no ha probado que los efectos del laudo arbitral, así hayan sido retroactivos, le hayan generado un agravio a su presupuesto, por lo que, no

⁹ Fundamento N° 54 del Expediente 008-2005 – PITC.



procede declarar la nulidad del laudo, en base a la causal prevista en el literal e) del inciso 1 del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071.

DECIMOCTAVO : Otro de los fundamentos vertidos en la demanda, es lo expuesto por la **parte demandante**, al solicitar la nulidad del Laudo Arbitral impugnado y su resolución de aclaración, por haber incurrido en la **causal de nulidad prevista en el inciso b) del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071**.

Sustenta dicha nulidad, al señalar que la resolución aclaratoria tampoco ilustra cuál es el criterio válido y razonable que ha sustentado la decisión del Tribunal, pues se ha declarado extemporánea una cuestión previa que sí fue planteada de manera oportuna; es por ello, que el laudo arbitral incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 63.1, literal b) del Decreto Legislativo N° 1071.

Por el contrario, **la parte demandada** alega que, el derecho a la negociación colectiva tiene reconocimiento y protección a nivel constitucional; siendo que, de conformidad al artículo 28°, inciso 2) de la Constitución señala expresamente que el Estado fomenta la negociación colectiva y promueve formas pacíficas de los conflictos laborales, siendo que el TUO –Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo prevé como formas de autocomposición la negociación directa, la conciliación y la mediación; y como mecanismo de hétérocomposición, el arbitraje. Este último, en nuestro ordenamiento legal, se configura como potestativo.

Ahora bien, de los actuados, este **Colegiado Superior** sustenta lo siguiente:

DECIMONOVENO : **Respecto a la cuestión previa** alegada por el demandante, de la revisión a los actuados obrante en autos, se advierte que la presentación de la propuesta final de la parte demandante denominado “Proyecto de Convención Colectiva Periodo 2014-2015”, con fecha 27 de junio de 2016, no interpuso cuestión previa; la misma que se sustenta con la oposición contra el inicio de la etapa de conciliación por la causal invocada en su escrito de fecha 05 de julio de 2016; siendo que, fue absuelta después de la actuación realizada por el sindicato, con fecha 04 de julio de 2016.

Por lo que, tal acción ha dado lugar a que su propuesta sea elegible para el Tribunal y el cual conllevará que tal solicitud sea declarada extemporánea, tal como así lo resolvió el Tribunal Arbitral en el Laudo Arbitral de fecha 19 de julio de 2016.

VIGÉSIMO : **Respecto a la Resolución de fecha 07 de setiembre del 2016**, se observa que el Tribunal Arbitral, ha expuesto las razones por la cual declaró improcedente el pedido de exclusión, integración e interpretación planteado por el demandante, explicando el marco normativo que motiva su decisión; por lo que, resulta infundado lo señalado por la parte demandante,



cuando refiere que la resolución antes indicada, tampoco habrían ilustrado cual es el criterio válido y razonable que ha sustentado su decisión.

En consecuencia, no procede declarar la nulidad del laudo, en base a la causal prevista en el literal b) del inciso 1 del artículo 63° del Decreto Legislativo N° 1071, debiéndose declarar infundada la demanda.

III. **PARTE RESOLUTIVA:**

Por los fundamentos expuestos, éste Colegiado, con la autoridad que le confiere el artículo 138° de la Constitución Política del Perú y la Ley, impartiendo justicia en nombre del Pueblo.

HA RESUELTO:

1. Declarar **INFUNDADA la demanda**, interpuesta por **PROVIAS NACIONAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** contra el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE PROVIAS NACIONAL - SUTRAPROVIASNAC** sobre Impugnación de Laudo Arbitral.
2. **DISPONER** que los autos sean archivados definitivamente una vez quede consentida o ejecutoriada la presente sentencia. **Notifíquese.-**
RFRS

YANGALI IPARRAGUIRRE

BURGOS ZAVALITA

GONZALEZ SALCEDO