

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA
EXPEDIENTE N° 1926 - 2019
LIMA NORTE

Lima, cuatro de julio de
dos mil diecinueve

VISTOS; con el expediente electrónico que obra en el SIJ- Supremo; y,
CONSIDERANDO:

I. OBJETO DE LA CONSULTA:

Es objeto de consulta la sentencia contenida en la resolución número nueve, de fecha tres de mayo de dos mil dieciocho, expedida por la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte que **revocó** la resolución número cinco, de fecha dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, que declaró infundada la demanda en todos los extremos interpuesta por Porfita Huarcaya Pichihua contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, sobre el cumplimiento de convenio colectivos y **reformándola** declararon **fundada** la demanda y dispusieron que la emplazada pague a la demandante la suma de cuarenta y dos mil doscientos cuatro punto cinco soles por concepto de beneficios derivados de los laudos de dos mil doce y dos mil trece y reintegro de las gratificaciones por incidencia de ambos laudos más intereses legales con costos del proceso.

II. ANTECEDENTES PRINCIPALES DEL PROCESO:

2.1. Con fecha cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, la demandante Porfita Huarcaya Pichihua interpone su demanda contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, a fin que cumpla con el pago de devengados del incremento remunerativo al básico de ciento cincuenta soles, producto del laudo arbitral de dos mil doce, dicho pago solicita por el mes de abril a diciembre de dos mil trece, toda vez que el dos mil catorce, dos mil quince y lo que va del año de dos mil dieciséis; además de los meses que se devenguen a la fecha de la emisión del fallo, asimismo, solicita en forma permanente la bonificación vacacional y sus devengados de los años dos mil

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

doce y dos mil trece y reintegro por pago diminuto del bono por aniversario del distrito (años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince); solicita el pago de forma permanente a partir de enero de dos mil trece en el básico del importe de ciento cincuenta soles por costo de vida, pago mensual y permanente del concepto de movilidad, cuyos montos se encuentran precisados en el cuerpo de la demanda; accesoriamente, el pago de intereses legales devengados y costos del proceso; sostiene que su contrato es indeterminado, bajo el régimen privado, siendo su fecha de ingreso al trabajo el uno de abril de dos mil cinco y mantiene vínculo laboral vigente, siendo su actual remuneración la suma de novecientos soles.

2.2. Mediante resolución número cinco, de fecha dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas cuarenta y dos del cuadernillo formando en esta Sala Suprema, declaró infundada en todos sus extremos la demanda interpuesta por Porfita Huarcaya Pichihua contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, sobre el cumplimiento de convenio colectivo; por los siguientes motivos: En el presente caso, al no ser la actora representada por el sindicato Sintromo, el cual obtuvo los beneficios de los laudos arbitrales demandados, no le corresponden los mismos, en tanto ello es así, el pedido de pago de los reintegros por incremento al básico, bonificación vacacional, bonificación aniversario, día del trabajador municipal, resultan infundados; dicha decisión fue impugnada por la demandante al interponer su recurso de apelación, obrante a fojas cuarenta y ocho del cuadernillo.

2.3. En mérito a lo descrito en el considerando precedente, se emitió la sentencia de vista número nueve, de fecha tres de mayo de dos mil dieciocho, obrante a fojas cincuenta y siete del cuadernillo formando en esta Suprema Sala, que revocó la sentencia de primera instancia de fecha dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, que declaró infundada la demanda interpuesta por la recurrente Huarcaya Pichihua; por los siguientes motivos:

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

- Nuestra legislación laboral ha consagrado el régimen de pluralidad sindical; es decir, se permite la coexistencia de varios sindicatos, pues se entiende que el derecho de libertad sindical que asiste a todos los trabajadores y trabajadoras implica poder crear tantas organizaciones como intereses pretendan defender; esto se infiere válidamente de lo prescrito en el artículo 28 de nuestra Constitución Política del Estado y también de la jurisprudencia constitucional –véase la STC N° 03655-2011-PA-TC, de fecha veintiuno de julio de dos mil catorce y la Casación N° 1315-2016-Lima, de fecha dieciocho de enero de dos mil diecisiete.
- El artículo 2 del Convenio 87, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, Convenio sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación establece que *“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tenían el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”*; empero es importante precisar que se ha establecido el sistema de mayor representación para iniciar la negociación colectiva, según el cual se otorga al sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores dentro de su ámbito, la representación de la totalidad de los trabajadores, incluso de los trabajadores no sindicalizados, o la representación al conjunto de sindicatos que sumados afilien a más de la mitad de los trabajadores (artículo 9 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR).
- Los números de afiliados al Sintromo en los años dos mil doce y dos mil trece y los números de trabajadores obreros para esos períodos que constan en las planillas de obreros anexas a los Informes N° 942-2017/MDLO/GAF/SGRRHH y N° 943-2017-MDLO/GAF/SGRRHH, de fojas doscientos treinta y cuatro y doscientos treinta y cincodiecios cincuenta y cuatro y doscientos cincuenta y cinco, de los

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

cuales forman parte los Informes N° 188-2017/MDLO/G AF/SGRRHH-HPP y N° 189-2017/MDLO/GAF/SGRRHH-HPP; dichas planillas obran en las fojas doscientos treinta y siete – doscientos cincuenta y tres para el año dos mil doce y doscientos cincuenta y siete-doscientos setenta y tres para el año dos mil trece; de esas planillas fluye que para ambos años el número de obreros fue de cuatrocientos cincuenta y cinco y cuatrocientos cincuenta y siete. En ese sentido, el número de afiliados en esos años es mayor a la mitad más uno del número de trabajadores obreros, es decir de la categoría del sindicato que inició la negociación, respecto de la cual se dictó el laudo.

- El artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo prevé que los acuerdos adoptados en conciliación o mediación, los laudos arbitrales y las resoluciones de la Autoridad de Trabajo tienen la misma naturaleza y surten idénticos efectos que las convenciones adoptados en negociación directa; por consiguientes, en este caso, habiendo en la negociación sobre la base de la cual se dictó el laudo, participado un sindicato mayoritario, corresponde a todos los trabajadores no sindicalizados al sindicato mayoritario y aun a los afiliados a sindicatos minoritarios percibir los beneficios acordados.
- Sin embargo, ***para los años dos mil doce y dos mil trece existían reglas que prohibían el incremento de remuneración por cualquier vía, prohibiciones que datan desde el dos mil seis y que tratándose de un periodo tan extendido son lesivas de la autonomía colectiva***, conforme se detallará a continuación:
 - Las normas presupuestarias inaplicadas contienen prohibiciones absolutas de negociar incrementos remunerativos por la vía de la negociación colectiva y que por consiguiente son relevantes para resolver este caso porque los laudos que sirven de título a la demanda corresponden a beneficios que rigen a partir de los años dos mil doce y dos mil trece.

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

- Dichas normas (artículo 6 de las Leyes de Presupuestos dos mil doce y dos mil trece) no pueden ser interpretadas de forma que ajusten al mandato constitucional de fomentar la negociación colectiva.
- La prohibición de negociación tiene lugar por un lapso mayor al razonable teniendo en consideración la naturaleza fundamental del derecho intervenidos para lo cual utilizaron los parámetros del Comité de Libertad Sindical, acogidos por el Tribunal Constitucional. Tomamos en consideración, asimismo, que la prohibiciones de negociar para obtener incrementos data desde el año dos mil seis, conforme fluye de la Ley de Presupuesto de aquel año artículo 8, inciso a de la Ley N° 28652.

III. SOBRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL

3.1 El control constitucional, es el marco general del tema materia de consulta, siendo necesario tener presente que la doctrina y la legislación comparada reconocen la existencia de dos sistemas de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas Control Difuso y Control Concentrado. Este control, revisión o examen de constitucionalidad de las leyes consiste en comprobar si todas aquellas que integran el sistema jurídico son conformes con la Constitución, control que varía según la opción del constituyente.

3.2 El artículo 138, segundo párrafo de la Constitución Política del Perú, sin importar jerarquías de los órganos jurisdiccionales, encarga a los jueces el respeto a los principios de supremacía de la Constitución y también de jerarquía de las normas. En otras palabras dicho control constituye a los órganos jurisdiccionales en los principales controladores de la legalidad constitucional, debiendo aplicarse dicha facultad solo cuando existe un conflicto real y concreto de intereses en el que debe discernirse la

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

compatibilidad o incompatibilidad constitucional de una norma inferior; pero además, constituye un mecanismo idóneo de control de excesos legislativos en que puedan incurrir los Poderes Legislativo y Ejecutivo; de modo tal que es un mecanismo de equilibrio del ejercicio del poder del Estado.

3.3 El artículo 14, del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que cuando los jueces al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualesquiera clase de procesos o especialidad, encuentre que hay incompatibilidad en su interpretación, de un precepto constitucional y otro con rango de ley, resolverán la causa con arreglo al primero, en cuyo caso las sentencias así expedidas son elevadas en consulta a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema. Norma que debe ser concordada con el primer párrafo del artículo VI, del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que desarrolla los alcances del control judicial de constitucionalidad llamado también control difuso¹ y que contiene el siguiente enunciado: "*Cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el Juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución*".

3.4 Por su parte el Tribunal Constitucional ha fijado los presupuestos que deben tener en cuenta los jueces cuando inapliquen las normas legales por ser incompatibles con las normas constitucionales. Por citar un ejemplo, en el caso Gamero Valdivia, Expediente N° 1109-2002-AA/TC, sentencia de fecha seis de agosto de dos mil, dejó establecido que: "*6. (...) El control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder-deber del Juez (...). El control difuso es un acto complejo en la medida en que significa preferir la aplicación de una norma cuya validez, en principio, resulta beneficiada de la presunción de legitimidad de las normas del Estado. Por ello, su ejercicio no*

¹ Al respecto, ver: ABAD YUPANQUI, Samuel. Derecho Procesal Constitucional la edición. Gaceta Jurídica, Lima, 2004

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

*es un acto simple, y para que él sea válido se requiere de la verificación, en cada caso, de los siguientes **presupuestos**: a) Que, en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional. b) que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia. c) que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretarla de conformidad con la Constitución, en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional². (Palabra y consonantes destacadas que no aparecen en el original). La disposición bajo comentario establece los márgenes dentro de los cuales el juez puede ejercer la facultad de inaplicar una norma por ser incompatible con la Constitución. El control de constitucionalidad se ejercita con el único propósito de resolver una “controversia”, concepto que según Edgar Carpio no puede entenderse de manera restringida, en el sentido de comprender solo a los conflictos intersubjetivos surgidos al amparo del derecho privado, sino que involucra la solución de cualquier caso concreto penal, administrativo, constitucional, etc.³*

3.5 Asimismo, esta Suprema Sala con fecha dieciséis de agosto de dos mil dieciséis ha emitido pronunciamiento respecto de la **Consulta N° 1618-2016-LIMA NORTE**, estableciendo que los fundamentos de su segundo considerando constituye **doctrina jurisprudencial vinculante**; en el cual se precisó que: *“2.2.3. El control difuso conlleva una labor compleja que ineludiblemente debe ser observada por los jueces y traducida en la motivación de la decisión judicial, en tanto garantiza que están actuando conforme a los fines de preservar la supremacía de la norma constitucional,*

² Confrontar además las sentencias recaídas en los Expedientes N°. 145-99-AA/TC, sentencia publicada el 16 de marzo de 2000, 1124-2001-AA/TC Sindicato Único de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A. y FETRATEL, 1383-2001-AA/TC Luis Rabines Quiñones; y 410-2002-AA/TC Julia Soledad Chávez Zúñiga. La referencia a la Segunda Disposición General corresponde a la anterior LOTC, Ley N° 26435, reproducida en la Segunda Disposición Final de la vigente LOTC, Ley N° 28301

³ CARPIO MARCOS, Edgar. Control difuso e interpretación constitucional Módulo 4 del Curso de Formación: Código Procesal Constitucional. Academia de la Magistratura. Lima, octubre der 2004, p.29

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

que no están vulnerando la presunción de legitimidad y constitucionalidad de las leyes, no están actuando contra el ordenamiento jurídico, ni utilizando el control difuso para fines distintos a los permitidos.” Y en el fundamento 2.5 ha enfatizado las siguientes **reglas para el ejercicio del control difuso judicial**: “*i. Partir de la presunción de validez, legitimidad y constitucionalidad de las normas legales (...). ii. Realizar el juicio de relevancia, en tanto solo podrá inaplicarse una norma cuando es la vinculada al caso,(...).* *iii. Identificada la norma del caso, el juez debe efectuar una **labor interpretativa exhaustiva** distinguiendo entre disposición y norma;(…).* *iv. En esencia el control difuso es un control de constitucionalidad en concreto que conlleva la inaplicación al caso particular, es exigencia ineludible iniciar identificando los derechos fundamentales involucrados en el caso concreto, el medio utilizado, el fin perseguido, el derecho fundamental intervenido y el grado de intervención, para así poder aplicar el test de proporcionalidad u otro de igual nivel de exigencia, examinando si la medida legal en cuestión, supera el examen de idoneidad (...), el examen de necesidad (...) y el examen de proporcionalidad en sentido estricto (...).” Reglas que, en el presente caso, son valoradas por esta Sala Suprema al momento analizar el ejercicio de control difuso realizado por el Quinto Juzgado Especialidad de Familia de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque en la sentencia elevada en consulta.*

3.6 De otro lado, esta Suprema Sala en la resolución dictada el veintidós de julio de dos mil catorce en la Consulta N° 17151-20 13 - cuarto considerando - indicó que “(...) *la inaplicación de una norma legal, que se interpreta contraria a la Constitución Política del Estado, constituye una prerrogativa jurisdiccional de última ratio, por ésta razón no puede ser invocada a menudo en la actividad jurisdiccional; sino por el contrario, atendiendo a la trascendencia que ésta decisión implica, el juzgador deberá tener en cuenta, en principio, todas las leyes expedidas por el Congreso de la República, por el sólo hecho de haber sido expedidas por el Órgano constitucional que tiene*

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

a su cargo la función legislativa, siguiendo para el efecto, todo un proceso de formación de la ley, que es conocido en la doctrina como el 'iter legislativo', están amparadas por la presunción de constitucionalidad; por tanto, a priori se presume que todas las leyes son constitucionales y que éstas guardan perfecta armonía entre sí y con la Carta Fundamental'.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

4.1 Cabe señalar que el ***Tribunal Constitucional al emitir su Pleno Jurisdiccional en los expedientes N° 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013, de fecha tres de setiembre de dos mil quince, determinó la relación que tiene el Estado respecto a las negociaciones colectivas, señalando los siguientes puntos:***

Sobre el derecho a la negociación colectiva y los servidores públicos.

4.1.1 El artículo 28 de la Constitución, en su parte pertinente, establece que "El Estado reconoce (a los trabajadores en general) los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga". Por su parte, el artículo 42 de la Constitución precisa, en relación con los servidores públicos, que a estos se les reconoce "los derechos de sindicación y huelga". Ninguna de las partes ha negado, a partir de la relación entre los artículos 28 y 42 de la Constitución, que los servidores públicos no tengan reconocido el derecho a la negociación colectiva. Así, al suministrarse a esta Sala Suprema los argumentos para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley N° 30281 -que establece la prohibición del incremento de las remuneraciones de los servidores públicos "cualquiera que sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento"-, los demandantes no problematizaron que los servidores públicos carecieran de la titularidad de este derecho colectivo. Antes bien, aceptando implícitamente que lo tienen, han argumentado que dicha disposición legal es inconstitucional al impedir a los trabajadores públicos discutir, mediante la

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

negociación colectiva, el reajuste o incremento de sus remuneraciones y bonificaciones. Reducir su uso únicamente a que se obtengan mejoras en las condiciones de trabajo contraviene el artículo 28 de la Constitución, el Convenio 98 de la OIT, y la jurisprudencia reiterada en esta Sala Suprema.

4.1.2 Tampoco el apoderado del Congreso de la República ha objetado que los servidores públicos carezcan de la titularidad de este derecho colectivo. Sus argumentos de defensa se han centrado, esencialmente, en persuadir a esta Sala Suprema que la disposición legal cuestionada no hace sino traducir un límite al ejercicio de este derecho con base en el artículo 7 del Convenio 153 de la OIT. En su opinión, una restricción como aquella resulta razonable, pues, tratándose de los servidores públicos, autorizar un incremento a través de la vía de la negociación colectiva comportaría afectar sensiblemente los principios de equidad y estabilidad presupuestaria en los términos de los artículos 77 y 78 de la Constitución.

4.1.3 Hay razones constitucionales de suficiente peso para que esta Sala Suprema comparta los criterios de las partes en relación con la titularidad del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos. El silencio del artículo 42 acerca de la titularidad del derecho de negociación colectiva por parte de los servidores públicos no puede entenderse en el sentido de que lo excluya. En diversas ocasiones, el Tribunal ha rechazado que las disposiciones de la Ley Fundamental puedan interpretarse de manera aislada; antes bien, ha indicado que la comprensión de sus disposiciones debe obtenerse a partir de una interpretación bajo los alcances del principio de unidad.

4.1.4 No otra cosa debe hacerse con la determinación de los titulares del derecho a la negociación colectiva. El reconocimiento a todos los trabajadores de los derechos sindicación, huelga y negociación colectiva que realiza el artículo 28 de la Ley fundamental también comprende a los

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

trabajadores públicos. La ausencia de individualización semántica de este derecho en el artículo 42 de la Ley Fundamental no tiene por objeto excluir de su reconocimiento a este sector de trabajadores, sino enfatizar la importancia de los derechos a la sindicalización y huelga en este grupo de trabajadores.

4.1.5 Podría decirse, incluso, que tras la afirmación de que los servidores públicos titularizan el derecho a la sindicalización y a la huelga en los términos que formula el artículo 42 de la Constitución se encuentra implícitamente reconocido el derecho a la negociación colectiva. Esto es consecuencia de una interpretación institucional de dichos derechos a la sindicalización y a la huelga. De acuerdo con el primero, el derecho a la sindicalización garantiza que los trabajadores constituyan organizaciones laborales tendientes a representar sus intereses. Esta representación tiene lugar, entre otros espacios, en el proceso de negociación de las condiciones del trabajo con sus empleadores. La negociación colectiva, así, es una de las principales actividades de los órganos de representación de las organizaciones de trabajadores.

4.1.6 Desde el punto de vista del derecho de huelga, este es un derecho funcionalmente orientado a permitir el ejercicio y goce del derecho de negociación colectiva. La huelga, en su sentido constitucionalmente aceptado, es un derecho al que tienen los trabajadores para satisfacer sus intereses colectivos, que se materializa no como resultado de la imposición unilateral, sino dentro del proceso de negociación que realizan trabajadores y empleadores.

4.1.7 Una interpretación diferente que no incluyese otros derechos de índole laboral, más allá de los reconocidos en el artículo 42 de la Constitución, desnaturalizaría la esencia de los derechos de sindicalización y huelga, pero tampoco guardaría coherencia con el principio-derecho de igualdad.

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

Asimismo, una interpretación que excluyera el derecho de negociación colectiva del ámbito de los derechos del trabajador público sería de carácter sesgado. Ese ha sido, por lo demás, el criterio que ha tenido este Tribunal, al sostener que "las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42" (fundamento 52 de la STC 0008-2005-PPTC), de modo pues que es una obligación constitucional del Estado privilegiar y fomentar la negociación colectiva, y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales, también en el ámbito público.

4.1.8 La obligación de estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores el procedimiento de negociación colectiva voluntaria lleva consigo una disminución del papel del Estado en la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, pero no una anulación de su rol de garante de los derechos fundamentales los bienes o principios constitucionales que puedan estar involucrados, particularmente, en el caso de los trabajadores públicos. Sin embargo, las tareas estatales de estímulo y fomento de la negociación colectiva no son cuestiones que el legislador pueda libremente disponer en el desarrollo legal del derecho. Estos son roles que se derivan de la obligación de garantizar el derecho a la negociación colectiva y que surgen de manera directa de los artículos 28 y 42 de la Constitución, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y, de manera más específica, del artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, según el cual los Estados miembros deben adoptar las "medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones".

Sobre el derecho a la negociación colectiva y la Administración Pública

4.1.9 La negociación colectiva es el principal instrumento para la armonización de los intereses contradictorios de las partes en el contexto de una relación laboral. En ese sentido, dentro del respeto del orden público constitucional, la Constitución impone al Estado el deber de fomentar la negociación colectiva y promover formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Al lado de estas tareas de fomento y estímulo, al Estado también le corresponde la obligación constitucional de asegurar y garantizar que los convenios aprobados tengan "fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (fundamento 5 de la STC 0785-2004-PA/TC). Las normas particulares derivadas de este proceso de negociación "tienen fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado" (artículo 28.2 de la Constitución) y, ante la aprobación de ellas por los sujetos legitimados, el Estado tiene la obligación de garantizar su cumplimiento mediante el reconocimiento de una serie de derechos de organización y procedimiento. Estos últimos, que pueden concretarse a través de la creación de una serie de agencias gubernamentales y el establecimiento de procedimientos rápidos y eficaces, a su vez, forman parte del deber estatal de garantizar las condiciones necesarias para su ejercicio y su tarea de promover su desarrollo (fundamento 3 de la STC 0261-2003-AA/TC).

4.1.10 Al desarrollarse legislativamente el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, el legislador no debe olvidar las previsiones y salvaguardas que explícita o implícitamente se deriven de los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario y, en particular, el principio de equilibrio presupuestal. Aquello debe darse no solo desde el punto de vista de la asignación equitativa de "los recursos públicos", sino también del hecho de que su programación y ejecución debe estar orientada a responder a "criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización". Por lo demás, se trata de un límite que resulta también admisible en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos,

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N°1926 - 2019

LIMA NORTE

pues allí también se señala que los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva (artículos 4 del Convenio 98 y 7 del Convenio 151 de la OIT) **(Fundamento Jurídico 80 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004 -2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).**

4.1.11 Ahora bien, *aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios. Así, el legislador puede prever que, durante la época de crisis, los trabajadores del sector público no puedan negociar el incremento anual del salario, el monto por horas extra de trabajo o el monto de remuneración en días feriados. Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia, como la de una crisis económica y financiera* **(Fundamento Jurídico 81 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).**

4.1.12 Por otro lado, los límites a la negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al sector público serán admisibles siempre que estos sean razonables y proporcionales, es decir, que no terminen desnaturalizando el contenido de este derecho, el cual supone la capacidad de negociar salarios justos, condiciones humanas y equitativas de trabajo, seguridad y protección en el trabajo, entre otros. **(Fundamento Jurídico 82 del Pleno**

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N°1926 - 2019

LIMA NORTE

Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).

El Tribunal entiende que pueden imponerse restricciones de orden presupuestal a la negociación colectiva con los trabajadores del sector público y que el establecimiento de estos límites al poder de negociación colectiva (collective bargaining) puede encontrarse justificado y ser razonable atendiendo a situaciones de insuficiencia económica por las que atraviese el Estado. Sin embargo, incluso casos como el mencionado, la prohibición de negociación colectiva siempre estar sujeta a criterios de temporalidad. El Tribunal juzga que las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del periodo previsto por la ley restrictiva, son, en sí mismas, inconstitucionales. **(Fundamento Jurídico 83 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004 -2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).**

4.1.13 Precisamente, la restricción temporal de la negociación colectiva, en cuanto al incremento de salarios, guarda coherencia con el hecho de que este es un mecanismo que permite equiparar las relaciones entre trabajadores y empleadores. De lo contrario, y de mantenerse una restricción absoluta e indefinida del ejercicio de este derecho de los trabajadores, el Tribunal considera que se desnaturalizaría dicha relación si se impide que los trabajadores tengan la posibilidad de someter sus expectativas legítimas sobre la mejora de condiciones laborales u otros mediante el proceso de negociación y diálogo entre el Estado y sus trabajadores. **(Fundamento Jurídico 84 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 00 23-2013-PI/TC).**

4.1.14 Por ello, el Tribunal considera que las restricciones temporales deben ser excepcionales y limitarse a lo indispensable, y que el Estado debe

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

procurar garantizar un adecuado nivel de vida para los trabajadores, a pesar del impedimento del incremento de salarios (OIT). La negociación colectiva en el sector público, del año dos mil once). También es incompatible con la exigencia de temporalidad el establecimiento de restricciones por periodos de tiempo prolongados; por ello, la imposibilidad de negociar aumentos salariales de manera indeterminada es contraria al principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio 98 (Comité de Libertad Sindical, recomendación en el caso de dos mil seiscientos noventa trabajadores de la Sunat c/ Perú). La infracción a los principios de negociación colectiva libre y voluntaria, en este caso, no se deriva de la imposibilidad de negociar aumentos de sueldos y remuneraciones (medida que puede encontrarse transitoriamente justificada), sino de la permanencia indefinida de esta. **(Fundamento Jurídico 85 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N°0003-2013-PI/TC, 0004 -2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).**

4.1.15 En razón de esta premisa, el Comité de Libertad Sindical ha acotado que la prohibición o limitación de la negociación colectiva en materia de incrementos salariales, siendo una medida excepcional, debe limitarse a lo necesario y no exceder de un periodo razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores, ya que una limitación permanente vulnera el Convenio 98 de la OIT (Comité de Libertad Sindical, recomendación en el caso dos mil seiscientos noventa trabajadores de la Sunat c/ Perú).

4.1.16 No obstante que tales limitaciones o prohibiciones excesivas en el tiempo se han declarado incompatibles con el Convenio 98 de la OIT, el Comité de Libertad Sindical ha expresado ser consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, y de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado (Caso mil

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

seiscientos diecisiete, quejas contra el gobierno del Ecuador presentadas por la Confederación de Trabajadores de Ecuador). Por ello, ha señalado que la legislación que establece las restricciones debería dejar de tener efectos como máximo en las fechas estipuladas en la ley, o incluso antes, si mejora la situación financiera y económica (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, dos mil seis, párr. 1025). **(Fundamento Jurídico 87 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, Expedientes N° 0003-20 13-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).**

4.1.17 Sobre la prohibición de control difuso en los arbitrajes sobre negociación colectiva de los servidores públicos en materia de incrementos remunerativos.

El tercer nivel de análisis que este Tribunal va a desarrollar en el presente caso tiene que ver con la supuesta prohibición de realizar el control difuso en sede arbitral respecto del incremento de remuneraciones de los servidores públicos. Para ello conviene recordar que, en lo relevante para estos efectos, la disposición prevista en el artículo 6 de la Ley N° 29951, de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal dos mil trece, dispone lo siguiente: "Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes". Debe tenerse presente que dentro del proceso arbitral establecido en la Ley N° 29951, y a través del artículo 6 impugnado, lo que se dispone es que los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones señaladas en la misma disposición y en las demás disposiciones legales vigentes. Por lo tanto, se estaría regulando la prohibición de generar gastos corrientes adicionales al presupuesto público. Por ende, y al tratarse de una disposición estrictamente presupuestaria, corresponde que este Tribunal realice el examen de constitucionalidad. **(Fundamento Jurídico 100 del Pleno Jurisdiccional del**

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

Tribunal Constitucional, Expedientes N° 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC).

En mérito a ello, el Tribunal Constitucional, en los acotados expedientes, declaró **INCONSTITUCIONAL la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la Administración Pública contenida en las disposiciones impugnadas; en consecuencia, FUNDADAS EN PARTE, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6 de la Ley N° 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil trece; por tanto, se declara: a) INCONSTITUCIONALES las expresiones "[...] beneficios de toda índole [...]" y "[...] mecanismo [...]"**, en la medida en que no se puede prohibir de o absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva a Administración Pública que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos; y, b) **INCONSTITUCIONAL, por conexión, y por reflejar una situación de hecho inconstitucional, la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales contenida en los artículos 6 de la Ley N° 30114, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil catorce, y 6 de la Ley N° 30182, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil quince. 2. EXHORTAR al Congreso de la República a que, en el marco de sus atribuciones y, conforme a lo señalado en el fundamento 71 de la presente sentencia, apruebe la regulación de la negociación colectiva acotada, a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo dos mil dieciséis y dos mil diecisiete y por el plazo que no podrá exceder de un año.**

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:

4.2 En ese sentido, se advierte que la Sala Superior, al emitir la sentencia impugnada, tuvo en cuenta en su decisión la norma constitucional debe ser

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

aplicada en casos de negociaciones colectivas, que es un derecho previsto en la norma de máxima jerarquía en el artículo 28 de la Carta Magna, por tanto la resolución materia de consulta está conforme a derecho, por los siguientes motivos:

- La Ley N° 29812-Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal dos mil doce–, que en su artículo 6, determinó “Ingreso de personal prohíbase en las entidades del Gobierno Nacional, gobierno regionales y locales, el reajuste o incremento de remuneraciones (...) los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas”.
- La Ley N° 29951 Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal dos mil trece–, que en su artículo 6, indicó “Prohíbase en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (...) los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas”.
- *Las leyes descritas líneas arriba establecieron prohibiciones presupuestarias que aparentemente prohibirían cualquier aumento remunerativo concertado vía negociación colectiva; en tal sentido, el Tribunal Constitucional a emitir la STC N° 003-2 013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, de fecha tres de setiembre de dos mil quince, estableció que constituía una situación de hecho constitucional que el Congreso de la República haya establecido una limitación permanente al derecho de negociación colectiva de los trabajadores públicos, aun cuando la prohibición analizada solo*

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

es admisible transitoria o temporalmente, y siempre que transcurran circunstancias excepcionales; por ello dicha limitación al derecho de negociación colectiva es inconstitucional. Además dichas prohibiciones presupuestarias resultan irrazonables por contravenir el artículo 28 de la Constitución Política del Perú que reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva o huelga de los trabajadores.

- De otro lado, se deber tener en cuenta que la Municipalidad demandada no ha presentado documentos de gestión presupuestaria que demuestren que en realidad la ejecución de los laudos arbitrales de dos mil doce y dos mil trece carecían de financiamiento previsto y disponible.
- *En consecuencia, corresponde inaplicar las reglas de prohibición establecidas en los artículos 6 de las Leyes N° 29812 y N° 29951 (Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales dos mil doce y dos mil trece, respectivamente) por contravenir el artículo 138 de Constitución Política del Estado.*

V. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, **APROBARON** la sentencia consultada contenida en la resolución número nueve, de fecha tres de mayo de dos mil dieciocho, obrante a fojas trescientos cincuenta y seis, expedida por la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte que **revocó** la resolución número cinco de fecha dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas trescientos ocho, que declaró **infundada** la demanda en todos los extremos, interpuesta por Porfita Huarcaya Pichichua contra la Municipalidad Distrital de Los Olivos, sobre el cumplimiento de convenio colectivos y **Reformándola**, declararon **FUNDADA** la demanda y **dispusieron** que la emplezada pague a la demandante la suma de cuarenta dos mil doscientos cuatro punto cinco soles por concepto de beneficios

Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
CONSULTA

EXPEDIENTE N° 1926 - 2019

LIMA NORTE

derivados de los laudos de dos mil doce y dos mil trece, y reintegro de las gratificaciones por incidencia de ambos laudos más intereses legales con costos del proceso; e integraron la referida resolución materia de consulta, la inaplicación del artículo 6 de la Ley N° 29812 y el artículo 6 de la Ley N° 29951 (Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales dos mil doce y dos mil trece) por contravenir la norma constitucional prevista en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado; que si bien en la parte considerativa de la acotada resolución glosa la norma inaplicable, también lo es que en la parte resolutive de la misma no la consigna, por lo que debe integrarse la sentencia recurrida; y los devolvieron.- ***Interviene como ponente el señor Juez Supremo Pariona Pastrana.***

S.S.

PARIONA PASTRANA

ARIAS LAZARTE

RUEDA FERNÁNDEZ

TOLEDO TORIBIO

BERMEJO RÍOS