

ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE EL PERÚ Y
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
CAPÍTULO 17: LABORAL

INFORME PÚBLICO DE LA REVISIÓN EFECTUADA POR LA
OFICINA PARA ASUNTOS COMERCIALES Y LABORALES DEL
DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS
Comunicación PÚBLICA 2010-03 (PERÚ)



OFICINA DE ASUNTOS COMERCIALES Y
LABORALES
OFICINA DE RELACIONES LABORALES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO

30 DE AGOSTO DE 2012

RESUMEN

Finalidad del informe

El 29 de diciembre de 2010, la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales (*Office of Trade and Labor Affairs*, OTLA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos recibió una comunicación pública según lo dispuesto en el Capítulo 17 (el Capítulo Laboral) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos de América (*United States-Perú Trade Promotion Agreement*, PTPA) del Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SINAUT).¹

El 19 de julio de 2011, la OTLA aceptó examinar la Comunicación Pública 2010-03 (Perú), especificando que cumplía con los requisitos para ser aceptada, y publicó su decisión de aceptarla en una notificación publicada en el *Federal Register* el 26 de julio de 2011.² La OTLA ha examinado la copiosa documentación provista por los peticionarios y por el Gobierno de Perú y realizó una visita al Perú, durante la cual los representantes de la OTLA se reunieron con los representantes del SINAUT, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), de otras entidades de gobierno, así como organismos peruanos idóneos en relación con la comunicación. La OTLA ha consultado con el Departamento de Estado y con el Representante Comercial de los EE. UU. durante todo el tiempo que le tomó la revisión. El propósito de este informe es el de hacer públicos las conclusiones y recomendaciones de la OTLA sobre la base de la información obtenida de conformidad con las Pautas para los Procedimientos de la OTLA.

Resumen de la Comunicación Pública 2010-03 (Perú)

En la Comunicación Pública 2010-03 (Perú), el SINAUT afirmó que su empleador, la SUNAT, no reconoció de modo efectivo el derecho del sindicato a la negociación colectiva con respecto a cuestiones tanto de índole económico como no económico.³ La SUNAT es la agencia de la rama ejecutiva del gobierno peruano que supervisa la administración aduanera y tributaria. La comunicación sugiere que este incumplimiento tuvo lugar durante las tres fases del proceso de negociación colectiva peruano (negociaciones directas, conciliación y arbitraje), el mismo que involucró los dos siguientes periodos de negociación colectiva: 2008-2009 y 2010-2011.

Conclusiones

Durante todo el proceso de revisión, el gobierno peruano ha demostrado su disposición para discutir con el gobierno de los EE. UU. las cuestiones presentadas en esta comunicación. Los funcionarios peruanos se han reunido con los funcionarios del gobierno de los EE. UU., han provisto la información solicitada, y han facilitado reuniones con funcionarios claves del gobierno con el fin de discutir los alegatos contenidos en la comunicación.

¹ Comunicación Pública 2010-03 (Perú) de los Estados Unidos, *Denuncia de no-cumplimiento por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) en negociación colectiva para el periodo 2008-2009*. Boletín Oficial N.1 0191-2010/SINAUT-SUNAT, 29 de diciembre de 2010 [de aquí en adelante Comunicación Pública 2010-03 (Perú)], disponible en:

<http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/PeruSubmission2010.pdf>.

² 76 Reg. Fed. 44609 (26 de julio de 2011).

³ Comunicación Pública 2010-03 (Perú), pág. 1-2.

Negociaciones directas

El Artículo 57 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo del 2003 establece que las negociaciones colectivas deberán comenzar dentro de los diez días calendario⁴ de que el sindicato haya presentado al empleador su pliego de reclamos dentro de la negociación colectiva. La negociación colectiva entre la SUNAT y el SINAUT comenzó 167 días después de que el SINAUT presentara su pliego de reclamos (dentro de la negociación colectiva) a la SUNAT para el periodo de 2008-2009 y 55 días después de que el SINAUT presentara su pliego de reclamos para el periodo 2010-2011 a la SUNAT.

Conciliación

Según el Artículo 58 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, si las partes no pueden llegar a un acuerdo por medio de la negociación directa, podrían solicitar la conciliación.⁵ Las partes sostuvieron cuatro reuniones de conciliación oficiales para el periodo de negociación colectiva 2008-2009 y nueve reuniones para el periodo 2010-2011. No pudiéndose llegar a un acuerdo sobre los temas económicos o no económicos para cada uno de esos periodos.

Arbitraje

Cada vez que las partes no pudieron llegar a un acuerdo a través de la conciliación, el SINAUT solicitó el arbitraje según el Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo sobre cuestiones tanto económicas como no económicas contenidas en el pliego de reclamos del sindicato. La SUNAT declinó ambos pedidos, argumentando que: 1) el arbitraje es voluntario y requiere de la aceptación de ambas partes de una disputa; y 2) la Ley Peruana de Presupuesto del Sector Público prohíbe que la SUNAT, al ser una entidad del sector público, se someta a un arbitraje sobre cuestiones económicas. Además, la Ley de Presupuesto del Sector Público peruana prohíbe que las entidades gubernamentales reajusten o incrementen la remuneración de sus empleados más allá de lo autorizado por esta ley.⁶

Durante gran parte del periodo analizado, existió ambigüedad legal con respecto a las dos justificaciones ofrecidas por la SUNAT para no presentarse a arbitraje. Sin embargo, el 17 de setiembre de 2011, el Gobierno de Perú subsanó una de dichas ambigüedades mediante la emisión del Decreto Supremo 014-2011-TR y su respectiva Resolución Ministerial 284-2011-TR. Estos instrumentos, (1) señalan que según el Artículo 61 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo cada parte de una disputa laboral colectiva puede exigir el arbitraje potestativo en ciertas circunstancias estrictamente definidas; (2) establecen mecanismos y procedimientos más sólidos

⁴ La Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo del 2003 (Decreto Supremo N.º 010-2003-TR), Art. 57. El texto completo de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo está disponible en el sitio Web del

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en:

<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=61&tip=54pdf> (Última visita del 12 de junio de 2012).

⁵ La Ley Peruana de Relaciones Colectivas, Art. 58.

⁶ *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006*, Ley 28652, Art. 8.

para la aplicación del Artículo 61; y (3) definen de modo más claro las responsabilidades y obligaciones de las partes de la negociación y del Gobierno del Perú bajo esta Ley.⁷

De conformidad con el nuevo Decreto Supremo y Resolución Ministerial, el 16 de marzo de 2012 la SUNAT y el SINAUT asistieron a un arbitraje para el periodo de negociación 2008-2009. El 29 de marzo, el panel arbitral emitió su laudo aprobando cada una de las solicitudes presentadas por el SINAUT, las mismas que figuran en la propuesta de negociación, incluyendo las cuestiones económicas, aunque en un monto menor al solicitado por el sindicato.⁸ El 12 de abril del 2012, la SUNAT apeló esta sentencia, indicando que reflejaba una aplicación e interpretación erróneas de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Dicha apelación aún continúa pendiente. Para el periodo de negociación colectiva 2010-2011, la SUNAT y el SINAUT han designado sus árbitros correspondientes, pero a la fecha ni los árbitros ni el Gobierno del Perú han nombrado un tercer árbitro que haga las veces de presidente.

Conclusión

Basándose en un proceso de revisión exhaustivo, la OTLA ha determinado que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Peruano parecería haber cumplido con sus obligaciones durante los procesos de negociación colectiva en cuestión y respetado las disposiciones de setiembre de 2011, incluyendo la creación del Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas, habiendo brindado capacitación a dichos árbitros, y designado un árbitro suplente para el litigio correspondiente al periodo de negociación 2010-2011 entre el SINAUT y la SUNAT.

Sin embargo, la OTLA también ha determinado que la SUNAT no cumplió con la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, al menos en lo que respecta a los asuntos no económicos, al no haber iniciado las negociaciones de modo directo durante los periodos 2008-2009 y 2010-2011 dentro del límite de diez días establecido por el Artículo 57 de la Ley para dar inicio a una negociación colectiva.

Con respecto a todas las demás cuestiones que figuran en la comunicación, la OTLA ha determinado que el hecho de que existiera una ambigüedad legal importante durante el periodo en cuestión no permite concluir que la SUNAT no cumplió con la ley o que el Gobierno de Perú no cumplió sus propias leyes laborales o se aseguró de hacerlas cumplir durante dicho periodo.

Consultas Laborales Cooperativas

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Gobierno de Perú ha hecho grandes avances en lo que respecta a ocuparse de las cuestiones fundamentales contenidas en la comunicación, de manera particular a través de la promulgación del Decreto Supremo 014-2011-TR y la Resolución Ministerial 284-2011-TR. El Gobierno de Perú también continúa cooperando y manteniendo un diálogo productivo de manera regular y permanente con el Gobierno de los EE. UU. a fin de tratar estas cuestiones.

⁷ Gobierno de Perú, El Presidente de la República, Decreto Supremo N.º 014-2011TR, El Peruano, 17 de setiembre de 2011, 450080.

⁸ Laudo Arbitral de la SUNAT y el SINAUT, Negociación colectiva correspondiente al periodo 2008-2009, Expediente Administrativo No. 21704-2008-MTPE/2/12.210, 29 de marzo de 2012.

La OTLA no considera que sea necesario llevar a cabo consultas formales para continuar avanzando y alcanzando logros significativos con respecto a estas cuestiones. Por lo tanto, la OTLA no recomienda la realización de consultas formales entre el Gobierno de los EE. UU. y el Gobierno del Perú de conformidad con lo estipulado en el Artículo 17.7.1 del Capítulo Laboral del PTPA.

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA 2010-03 (PERÚ).....	3
A. Periodo de negociación colectiva 2008-2009.....	3
1. Fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva.....	3
2. Fase de conciliación del proceso de negociación colectiva.....	5
3. Fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva.....	5
B. Periodo de negociación colectiva 2010-2011.....	6
1. Fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva.....	6
2. Fase de conciliación del proceso de negociación colectiva.....	7
3. Fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva.....	8
III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	8
A. Fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva.....	8
B. Fase de conciliación del proceso de negociación colectiva.....	9
C. Fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva.....	12
D. Disposiciones recientes para clarificar el uso del arbitraje.....	13
IV. CONCLUSIONES.....	18

I. INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2010, la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales (*Office of Trade and Labor Affairs*, OTLA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos recibió una comunicación pública según lo dispuesto en el Capítulo 17 (El Capítulo Laboral) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos de América (*United States-Perú Trade Promotion Agreement*, PTPA) del Sindicato Nacional de la Unidad de Trabajadores de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SINAUT).⁹ La comunicación afirma que el Gobierno de Perú incumplió con sus obligaciones, según lo estipulado en el Capítulo Laboral del PTPA, de aplicar de modo efectivo las leyes laborales al no haber cumplido la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) del Perú con sus obligaciones bajo la negociación colectiva con el SINAUT.

Perú ratificó el PTPA en junio de 2006 y un Protocolo de enmienda en junio de 2007.¹⁰ El acuerdo entró en vigencia el 1 de febrero de 2009.¹¹ De conformidad con el Capítulo Laboral, las partes del PTPA reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹² Las Partes además se comprometen a: (1) adoptar y mantener en sus estatutos y reglamentos y en sus prácticas derivadas de estos, los derechos que figuran en la Declaración de la OIT de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento; (2) no renunciar o derogar u ofrecer renunciar o derogar dichos estatutos y reglamentos en aquellos casos en los que el hacerlo sería inconsistente con el derecho fundamental; y (3) no dejar de hacer cumplir de modo efectivo las leyes laborales a través un curso de acción o inacción sostenido o recurrente.¹³

El Capítulo Laboral establece que cada Parte deberá establecer una oficina dentro de su Ministerio de Trabajo o entidad equivalente para servir como punto de contacto con la otra Parte y con el público.¹⁴ Para los Estados Unidos, la OTLA fue designada como su punto de contacto en una notificación del *Federal Register* publicada el 21 de diciembre de 2006.¹⁵ Según el Capítulo Laboral, cada punto de contacto de una Parte se encarga de la comunicación, recepción y consideración de las comunicaciones de las personas de una Parte sobre cuestiones relacionadas con el Capítulo y la revisión de dichas comunicaciones de acuerdo con los procedimientos internos.¹⁶

La misma notificación del *Federal Register* informó al público acerca de las Pautas que debían seguirse para los Procedimientos del Departamento de Trabajo que la OTLA implementa para la recepción y revisión de las comunicaciones públicas. De acuerdo con las definiciones contenidas en la Sección B de las Pautas para los Procedimientos, una “comunicación” significa “una comunicación del público que contenga imputaciones acompañadas por la información relevante sobre el caso, indicando que la otra Parte no ha cumplido con sus compromisos o con las

⁹ Comunicación Pública 2010-03 (Perú), *Denuncia de no-cumplimientos por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) en negociación colectiva para el periodo 2008-2009*. Boletín Oficial N.1 0191-2010/SINAUT-SUNAT, 29 de diciembre de 2010 [de aquí en adelante Comunicación Pública 2010-03 (Perú)], disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/PeruSubmission2010.pdf>.

¹⁰ Oficina del Representante Comercial de los EE. UU., Acuerdo de Promoción Comercial de Perú, disponible en: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa>.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los EE. UU. (PTPA), Art. 17.1. Para el texto completo del acuerdo, consulte <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa/final-text>.

¹³ PTPA, Art. 17.2.1, 17.2.2, 17.3(a). Para dejar establecido que ha ocurrido una violación de estas disposiciones, una de las Partes deberá demostrar que existió la violación "de forma tal que afecta al comercio e inversión entre las Partes". *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*, Art. 17.5.5.

¹⁵ 71 Reg. Fed. 76691 (21 de diciembre de 2006), disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/2006021837.pdf>.

¹⁶ PTPA, Art. 17.5.5(c), 17.5.6.

obligaciones derivadas de un capítulo laboral”.¹⁷

Las Pautas para el Procedimiento también establecen que la OTLA deberá considerar seis factores, siempre que estos sean relevantes, para determinar la aceptación de una comunicación para su revisión. Estos factores son: (a) si la comunicación presenta cuestiones relevantes sobre cualquier tema del capítulo laboral; (b) si una revisión serviría para reforzar los objetivos del capítulo laboral; (c) si la comunicación claramente identifica a la persona que la presenta, está firmada y fechada, y es lo suficientemente específica para determinar la naturaleza de la solicitud y permitir un análisis adecuado de la misma; (d) si los enunciados contenidos en la comunicación, en caso de ser fundamentados, constituirían un incumplimiento de la otra Parte en lo que respecta sus obligaciones o compromisos según algún capítulo laboral; (e) si los enunciados contenidos en la comunicación o información disponible demuestran que se ha buscado la ayuda adecuada en lo que a las leyes internas de la otra Parte se refiere, o que la cuestión o una cuestión relacionada se encuentra pendiente ante un organismo internacional; y (f) si la comunicación es substancialmente similar a una comunicación reciente y si se ha presentado información nueva y significativa que diferenciaría dicha comunicación de otra anteriormente presentada.¹⁸

El 19 de julio de 2011, la OTLA aceptó para su revisión la Comunicación Pública 2010-03 (Perú) especificando que cumplió con los criterios para su aceptación, y publicó su decisión para aceptar la comunicación en el *Federal Register* del 26 de julio de 2011.¹⁹

Según las Pautas para el Procedimiento, la OTLA deberá emitir un informe público dentro de los 180 días de haber sido aceptada una comunicación para su revisión, a menos que debido a circunstancias determinadas por la OTLA se requiera de una extensión del plazo. El 10 de enero de 2012, la OTLA notificó al Gobierno de Perú y a los peticionarios que extendía el periodo de revisión. Adicionalmente, las Pautas establecen que el informe deberá incluir un resumen de los procedimientos y de toda conclusión y recomendación.²⁰ Asimismo, las Pautas establecen que la OTLA puede recomendar -en cualquier momento- a la Secretaría de Trabajo que los Estados Unidos debería solicitar consultas formales con otra de las Partes según lo establecido en el Artículo 17.7.1 del PTPA.

El objetivo de la revisión consistió en reunir información para apoyar a la OTLA permitiéndole tener una mejor comprensión y mayor información de los asuntos presentados por la comunicación. Durante todo el proceso de revisión, la OTLA realizó consultas con el Departamento de Estado de los EE. UU. y la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU. Adicionalmente, la OTLA envió un pliego de preguntas al punto de contacto en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Peruano (MTPE) y al SINAUT. La OTLA ha revisado una gran cantidad de documentación provista por los peticionarios y por el Gobierno de Perú. Asimismo, la OTLA envió al Perú a una comisión para entrevistar a las Partes interesadas pertinentes, así como para recoger información adicional sobre las cuestiones presentadas en la comunicación. Los días 20 y 21 de septiembre de 2011, dos representantes de la OTLA, además del Funcionario de Derechos Humanos y Trabajo y el Especialista en Promoción del Comercio

¹⁷ 71 Reg. Fed. 76691 (21 de diciembre de 2006).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ 76 Reg. Fed. 44609 (26 de julio de 2011).

²⁰ 71 Reg. Fed. 76691 (21 de diciembre de 2006).

de la Embajada de los EE. UU. en el Perú, se reunieron con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del MTPE, de la SUNAT, del SINAUT, y otras organizaciones del Perú relacionadas con la comunicación. Asimismo, la OTLA evaluó documentos pertinentes elaborados por la OIT como parte de sus funciones de monitoreo, los mismos, que incluían casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y las observaciones presentadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

II. RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA 2010-03 (PERÚ)

La SUNAT es la agencia de la rama ejecutiva del gobierno peruano que supervisa tanto la administración aduanera como la tributaria. El SINAUT, sindicato con base en Lima que presentó la Comunicación Pública 2010-03 (Perú), fue creado el 18 de febrero de 2008, y lo integran 1.896 empleados de la SUNAT. Aunque la SUNAT es una entidad del gobierno peruano, sus trabajadores, incluyendo los miembros del SINAUT, están sujetos al régimen laboral del sector privado.²¹

En la Comunicación Pública 2010-03 (Perú), el SINAUT afirma que la SUNAT, ha violado “el principio fundamental y el derecho de reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.”²² La comunicación sugiere que esta falta fue cometida durante las tres fases del proceso de negociación colectiva peruano: la negociación directa, la conciliación, y el arbitraje.²³

A. El periodo de negociaciones colectivas 2008 - 2009

1. La fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva

El 31 de julio de 2008, el SINAUT presentó a la SUNAT un pliego para negociar el primer acuerdo de negociación colectiva del sindicato, para el periodo que se extendía desde el 1 de agosto de 2008 al 31 de julio de 2009.²⁴ Este pliego abordaba asuntos económicos y no económicos.²⁵

²¹ Texto Único Ordenado del Estatuto de la SUNAT, Resolución de la Superintendencia 041-98/SUNAT, Art. 30, 27 de marzo de 1998, disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/1998/041.htm> (última visita el 12 de junio de 2012).

²² Comunicación Pública 2010-03 (Perú), pág. 1-2.

²³ La Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo del 2003 (Decreto Supremo N.º 010-2003-TR), [de aquí en adelante TUO-LRCT] específicamente sanciona tres fases en el proceso de negociación colectiva en el Perú: las negociaciones directas (Art. 57, 58), la conciliación (Art. 58, 59), y el arbitraje (Art. 61). Además, las partes pueden participar de reuniones extraprocesales no específicamente referenciadas en la TUO-LRCT como “medios válidos para la resolución pacífica de la controversia” (Art. 60). El Artículo 1 de la TUO-LRCT limita su alcance de aplicación a los trabajadores empleados bajo el régimen de trabajo privado, incluyendo a los trabajadores del sector público empleados en el régimen de trabajo privado, como los empleados de la SUNAT, cuando esto no se oponga a las limitaciones específicas a los beneficios de estos trabajadores. El texto completo de la TUO-LRCT está disponible en el sitio Web del MTPE: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=61&tip=54> (última visita el 12 de junio de 2012).

²⁴ El SINAUT Pliego de Negociación Colectiva 2008-2009, del 31 de julio de 2008.

²⁵ Algunos ejemplos de las cuestiones económicas contenidas en la propuesta de negociación colectiva 2008-2009 de SINAUT incluyen los aumentos en el salario básico que van desde el 24-50%, un bono a la productividad anual y un pago por trabajo riesgoso. Los ejemplos de cuestiones no económicas que figuran en la misma propuesta incluyen un proceso de contratación y ascenso más transparente, nuevos uniformes, y cinco días de licencia por paternidad para padres de recién nacidos.

De conformidad con la legislación peruana,²⁶ el SINAUT también presentó una copia de la propuesta de negociación al MTPE el 1 de agosto de 2008. El 4 de agosto, el MTPE abrió un expediente sobre el caso y notificó a las partes que el proceso de negociación colectiva había comenzado.²⁷

De acuerdo con el Artículo 57 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, la negociación colectiva debe comenzar dentro de los diez días calendarios de la presentación por parte del sindicato de los puntos de la negociación colectiva al empleador.²⁸ El 13 de agosto de 2008, el SINAUT envió una carta a la SUNAT solicitando que se de inicio a la negociación colectiva.²⁹ Al día siguiente, la SUNAT respondió por carta que el MTPE le había otorgado ocho días para presentar la documentación relacionada con los costos proyectados sobre los puntos contenidos en la propuesta de negociación colectiva del SINAUT.³⁰ Cuando el SINAUT argumentó que la entrega de dicha documentación no estaba relacionada con los requisitos estatutarios del inicio de la negociación colectiva dentro del plazo de diez días,³¹ la SUNAT respondió, el 26 de agosto, que se encontraba en proceso de designar a sus representantes para la negociación colectiva con el sindicato.³²

El 27 de agosto de 2008, el Gobierno de Perú nombró un nuevo Superintendente de la SUNAT.³³ El mismo día, la SUNAT aprobó una resolución designando a las personas que lo representarían en la negociación con el SINAUT y, el 29 de agosto, la SUNAT envió una copia de la resolución al sindicato.³⁴ La SUNAT envió una carta al MTPE, el 1 de septiembre del 2008, indicando que se encontraba a la espera de una comunicación del Ministerio para dar comienzo a las negociaciones con el sindicato.³⁵

El 3 de noviembre, el SINAUT envió a la SUNAT una carta solicitando el inicio de las negociaciones dentro de los tres días siguientes.³⁶ Con fecha 14 de noviembre -en una carta dirigida al MTPE- el SINAUT informó al Ministerio que tenía intenciones de considerar que el periodo de negociación

²⁶ TUO-LRCT, Art. 53. : *"El pliego se presenta directamente a la empresa, remitiéndose copia del mismo a la Autoridad de Trabajo"*.

²⁷ La notificación del MTPE para abrir la negociación colectiva, Expediente No. 210704-2008-MTPE/2/12.210, 4 de agosto de 2008.

²⁸ TUO-LRCT, Art 57: *"La negociación colectiva se realizará en los plazos y oportunidades que las partes acuerden, dentro o fuera de la jornada laboral, y debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el pliego"*.

²⁹ La petición del SINAUT para iniciar una negociación colectiva, Oficio No. 040-2008/SINAUT-SUNAT-TI, 13 de agosto de 2008.

³⁰ La respuesta de la SUNAT para la petición del SINAUT de iniciar la negociación colectiva, Oficio N.º 410-2008-SUNAT/2F3000, 14 de agosto de 2008.

³¹ La segunda petición del SINAUT para iniciar la negociación colectiva, Oficio N.º 042-2008/SINAUT-SUNAT-TI, 18 de agosto de 2008.

³² La respuesta de la SUNAT para la segunda petición del SINAUT de iniciar la negociación colectiva, Oficio N.º 426-2008-SUNAT/2F3000, 26 de agosto de 2008.

³³ Gobierno de Perú, Resolución de designa al nuevo superintendente de la SUNAT, Resolución Suprema N.º 070-2008-EF, 27 de agosto de 2008.

³⁴ La designación de los representantes de negociación de la SUNAT, Oficio No. 436-2008-SUNAT/2F3000, 27 de agosto de 2008.

³⁵ La carta de la SUNAT al MTPE solicitando comenzar la negociación colectiva, Oficio N.º 437-2008-SUNAT/2F3000, 01.09.08.

³⁶ La carta del SINAUT solicitando iniciar la negociación colectiva, Carta Notarial N.º 16.817, 31 de octubre de 2008 (certificado del 3 de noviembre de 2008).

directa había finalizado y solicitó al MTPE abrir la fase de conciliación del proceso, como lo prevé la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo cuando las Partes no han podido alcanzar un arreglo a través de la negociación directa.³⁷ El 19 de noviembre, la SUNAT envió una carta de respuesta al sindicato en la cual explicaba que no le había sido posible dar inicio a la negociación colectiva antes debido a cambios administrativos internos y al reemplazo de sus representantes en la negociación colectiva.³⁸

2. La fase de conciliación del proceso de negociación colectiva

El 27 de noviembre de 2008, el MTPE notificó a las Partes que la fase de negociación directa del proceso de negociación había concluido y que la fase de conciliación había comenzado.³⁹ El 11 de diciembre, el Conciliador del MTPE informó a las Partes que la primera reunión de conciliación sería programada para el 14 de enero de 2009.⁴⁰ Las Partes se reunieron oficialmente para la conciliación en dicha fecha y otras tres veces más durante el periodo de negociación colectiva 2008-2009.⁴¹ Cuando estas cuatro reuniones oficiales no acercaron a las Partes a un acuerdo, se realizaron otras diez reuniones extraprocesales.⁴² Estas reuniones extraprocesales, a las que no se hace referencia específicamente en la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, están permitidas según lo descrito por el Artículo 60 de la misma ley como un “medio válido para la solución pacífica de la controversia.”⁴³ Las Partes no pudieron llegar un acuerdo sobre ninguna de las cuestiones de la negociación colectiva.

3. La fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva

Luego de que las Partes no pudieron llegar a un acuerdo en las fases de negociación directa y de conciliación del proceso de negociación, el 11 de marzo del 2009, el SINAUT informó a la SUNAT que optaba por presentar los puntos contenidos en la negociación colectiva 2008-2009 a

³⁷ La carta del SINAUT dirigida al MTPE solicitando que se de por iniciada la fase de conciliación del proceso de negociación, SINAUT, Expediente No. 210704 MTPE/2/12.210, 14 de noviembre 2008; TUO-LRCT, Art. 58.: *“Las Partes informarán a la Autoridad de Trabajo de la terminación de la negociación, pudiendo simultáneamente solicitar el inicio de un procedimiento de conciliación. Si ninguna de las Partes lo solicitara, la Autoridad de Trabajo podrá iniciar dicho procedimiento de oficio, si lo estimare necesario o conveniente, en atención a las características del caso”*.

³⁸ La carta de la SUNAT que anuncia el reemplazo de los representantes de la negociación colectiva, Oficio No. 021-29008-SUNAT/100000, 19 de noviembre de 2008.

³⁹ La notificación del MTPE acerca de que la fase de conciliación estaba abierta, Expediente No. 2010704-2008-MTPE/2/12.210, 27 de noviembre de 2008.

⁴⁰ La notificación del MTPE citando a las Partes a la reunión de conciliación del 14 de enero de 2009, Expediente No. 1152253-08-MTPE/2/12.210, 11 de diciembre de 2008.

⁴¹ Para el periodo de negociación colectiva 2008-2009, la SUNAT y el SINAUT asistieron a las reuniones de conciliación en las siguientes fechas: 14 de enero de 2009; 26 de enero de 2009; 16 de febrero de 2009; 2 de marzo de 2009. Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011.

⁴² Para el periodo de negociación colectiva 2008-2009, las Partes asistieron a las siguientes reuniones extraprocedurales: 26 de marzo de 2009; 30 de marzo de 2009; 24 de abril de 2009; 4 de mayo de 2009; 12 de mayo de 2009; 20 de mayo de 2009; 28 de mayo de 2009; 9 de diciembre de 2009; 15 de diciembre de 2009; 17 de diciembre de 2009. Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011.

⁴³ TUO-LRCT, Art. 60.: *“Las Partes conservan en el curso de todo el procedimiento el derecho de reunirse, por propia iniciativa, o a indicación de la Autoridad de Trabajo, y de acordar lo que estimen adecuado. Asimismo, podrán recurrir a cualquier medio válido para la solución pacífica de la controversia”*.

arbitraje.⁴⁴ Después de varios intercambios entre las Partes, la SUNAT formalmente rechazó el arbitraje el 25 de marzo de 2009.⁴⁵ La SUNAT argumentó que la presentación de la cuestión a arbitraje requería del acuerdo voluntario de ambas partes y que no estaba de acuerdo con el arbitraje.⁴⁶ Ante la negativa por parte de la SUNAT al arbitraje, y la imposibilidad de que las Partes alcanzaran un acuerdo a través de las reuniones de negociación directa, conciliación, o extraprocesales, el SINAUT ejerció su derecho a la huelga. El sindicato realizó un paro de 48 horas autorizado por el MTPE los días 17-18 de diciembre de 2009.⁴⁷

El 27 de enero de 2010, el SINAUT entabló una demanda contra la SUNAT ante el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima alegando que la SUNAT se había rehusado de modo ilegal a presentarse a un arbitraje potestativo.⁴⁸ El 30 de setiembre de 2011, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima emitió su veredicto sobre el caso. El tribunal pronunció a favor del sindicato y ordenó a la SUNAT presentarse a arbitraje con respecto a la petición del periodo de negociación colectiva 2008-2009, sobre temas de índole económico y no económico.⁴⁹

El 13 de octubre de 2011, la SUNAT presentó un escrito de apelación ante la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.⁵⁰ El 11 de abril de 2012, la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima revertió la decisión del 30 de setiembre de 2011 del Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, estableciendo que en vista de que el SINAUT había sido notificado el 25 de marzo de 2009 acerca de la negativa por parte de la SUNAT de someterse a arbitraje, pero no había entablado la demanda hasta el 27 de enero de 2010, la ley de prescripción que establecía el plazo de 60 días para presentar dicho reclamo había expirado.⁵¹ El SINAUT presentó una notificación de apelación ante esta decisión el 25 de mayo de 2012.⁵² Sin embargo, la SUNAT ya se había presentado a arbitraje para el periodo 2008-2009 antes de la decisión del 11 de abril de 2012, con lo cual la cuestión no llegó a materializarse.

B. El periodo de negociaciones colectivas 2010 - 2011

1. La fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva

Tras no alcanzar un acuerdo para el periodo 2008-2009, el SINAUT presentó solicitudes de negociación para el periodo de negociación colectiva 2010-2011 ante la SUNAT

⁴⁴ Carta del SINAUT que anuncia su intención de someter la cuestión a arbitraje, Oficio No. 0019-

4009/SINAUT-SUNAT, 11 de marzo de 2009.

⁴⁵ Carta de la SUNAT negándose al arbitraje, Oficio No. 0193-2009-SUNAT/100000, 25 de marzo de 2009.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Gobierno de Perú, MTPE, Directiva que considera que la huelga del SINAUT es legal, Auto Directoral No. 153-2009-MTPE/2/12.2, 18 de diciembre de 2009.

⁴⁸ Informe legal del SINAUT dirigido al Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, 27 de enero de 2010.

⁴⁹ Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, Expediente No. 04427-2010-0-1801-JR-CI-01, 30 de setiembre de 2011.

⁵⁰ Notificación de Apelación de la decisión del 30 de setiembre del Primer Juzgado en lo Constitucional de Lima, Oficina legal de Carlos Blancas Bustamante, Memorando No. 118-2011/E.CBB, 13 de octubre 2011.

⁵¹ Corte Superior de Justicia de Lima, Cuarta Sala Civil, Expediente No. 04427-2010-0-1801-JR-CI-01 (Nº Ref. Sala: 00066-2012-0), Número de resolución 26, 11 de abril de 2012, Lima.

⁵² Apelación del SINAUT a la Corte de Justicia de Lima, Cuarta Sala Civil, sobre la decisión del 11 de abril de 2012, Expediente 4427-2010, Recurso de Agravio Constitucional, 25 de mayo de 2012, Lima.

el 26 de febrero de 2010.⁵³ Nuevamente, las peticiones se relacionaron con cuestiones económicas y no económicas. El 5 de marzo de 2010, el MTPE abrió un expediente para dicho caso y notificó a las Partes que podían iniciar negociaciones colectivas.⁵⁴ El 12 de abril de 2010, el SINAUT envió una carta a la SUNAT solicitando que las negociaciones directas se iniciaran el 14 de abril de 2010.⁵⁵ En una carta de fecha 13 de abril de 2010, la SUNAT sugirió, a su vez, el día 22 de abril para el comienzo de las negociaciones directas para el periodo de negociación 2010-2011.⁵⁶ El SINAUT estuvo de acuerdo. La primera reunión de negociación directa de las partes tuvo lugar el 22 de abril de 2010, 55 días calendarios después de la fecha en que el SINAUT presentó su solicitud de negociación colectiva para el periodo 2010-2011 a la SUNAT, y las partes analizaron y acordaron el plazo y frecuencia de reuniones futuras. La segunda y última negociación directa se llevó a cabo el 6 de mayo de 2010, durante la cual la SUNAT solicitó que el SINAUT presentara sus demandas en mayor detalle.⁵⁷ No se alcanzó acuerdo alguno sobre cuestiones de índole económica y no económica.

2. La fase de conciliación del proceso de negociación colectiva

El 7 de mayo de 2010, el SINAUT notificó a la SUNAT su decisión de dar por terminada la fase de negociación directa del proceso y acusó a la SUNAT de utilizar tácticas dilatorias y de no tener intención de negociar.⁵⁸ El MTPE informó a las Partes que las negociaciones directas habían finalizado formalmente el 12 de mayo de 2010, y que la fase de conciliación había comenzado.⁵⁹ El SINAUT y la SUNAT mantuvieron su primera reunión de conciliación el 11 de junio de 2010, y asistieron a otras ocho reuniones de conciliación oficiales subsiguientes durante el periodo de negociación 2010-2011.⁶⁰ Además, la SUNAT y el SINAUT tuvieron otras seis reuniones extraprocerales como parte de este periodo de negociación.⁶¹ La SUNAT no presentó propuestas o contra-propuestas relativas a las cuestiones económicas o no económicas en consideración, y las

⁵³ El SINAUT Pliego de Negociación Colectiva 2010-2011, 26 de febrero de 2010. Esta propuesta de negociación colectiva tuvo por objetivo cubrir el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2010 al 28 de febrero de 2011.

⁵⁴ Notificación del MTPE de inicio de la negociación colectiva, Expediente No. 32509-2010-MTPE/2/12.210, 5 de marzo de 2010.

⁵⁵ Carta del SINAUT a la SUNAT solicitando el inicio de negociaciones directas, Oficio No. 040-2010/SINAUT-SUNAT, 12 de abril de 2010.

⁵⁶ Carta de la SUNAT al SINAUT sugiriendo que las partes se reúnan el 22 de abril de 2010, SUNAT Ref.: Oficio No. 040-2010/SINAUT-SUNAT, 13 de abril de 2010.

⁵⁷ Carta del SINAUT al MTPE sobre la negativa de la SUNAT a la negociación colectiva como violación del PTPA, Oficio No. 016-2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

⁵⁸ Carta del SINAUT notificando a la SUNAT sobre la finalización de las negociaciones directas, Oficio No. 051-2010/SINAUT-SUNAT, 7 de mayo de 2010.

⁵⁹ Notificación del MTPE sobre el inicio de la fase de conciliación, Expediente No. 32509-2010-MTPE/2/12.210 12 de mayo de 2010.

⁶⁰ Para el periodo de negociación colectiva 2010-2011, las Partes sostuvieron las siguientes reuniones: 11 de junio de 2010; 24 de junio de 2010; 12 de julio de 2010; 22 de julio de 2010; 10 de agosto de 2010; 19 de agosto de 2010; 1 de setiembre de 2010; 8 de setiembre de 2010; 21 de setiembre de 2010. Carta del SINAUT sobre el fracaso de la negociación colectiva del PTPA, Oficio No. 016-2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

⁶¹ Para el periodo de negociaciones colectivas 2010-2011, las partes mantuvieron reuniones extraprocerales en las siguientes fechas: 22 de noviembre de 2010; 25 de noviembre de 2010; 10 de diciembre de 2010; 11 de enero de 2011; 18 de enero de 2011; 25 de enero de 2011. Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011.

Partes no pudieron alcanzar un acuerdo colectivo.⁶² Sin embargo, la SUNAT accedió, en la práctica, a un número de propuestas de índole no económica del SINAUT y realizó cambios en los términos y condiciones en el lugar de trabajo, incluyendo cuestiones relativas a los uniformes de trabajo, un sistema abierto de línea de carrera, un sistema para los traslados de personal, y días de licencia paga y no paga.⁶³

3. La fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva

El 4 de noviembre de 2010, cuando las partes llegaron a otro punto muerto, el SINAUT nuevamente solicitó que la SUNAT acordase someter las cuestiones a arbitraje.⁶⁴ El sindicato reiteró su solicitud durante reuniones extraprocesales que mantuvo con la SUNAT, el 10 de diciembre, el 11 de enero, el 25 de enero, no habiendo recibido ninguna respuesta formal.⁶⁵ El 3 de febrero de 2011, el SINAUT envió una carta al MTPE solicitando que obligase a la SUNAT a presentarse a arbitraje.⁶⁶ El MTPE acusó recibo de esta carta y envió una notificación oficial a la SUNAT informándole que el sindicato había presentado esta solicitud, pero de acuerdo con su función de facilitador del proceso de arbitraje, en ese entonces, no tomó pasos para obligar a la SUNAT a presentarse a arbitraje.⁶⁷ La SUNAT no respondió.

III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

El análisis de la OTLA de la Comunicación Pública 2010-03 (Perú) se centra en las obligaciones relacionadas con la negociación colectiva del SINAUT y la SUNAT en base a la legislación peruana al momento de producirse estos hechos, la ejecución efectiva del Gobierno de Perú de estas obligaciones, y las disposiciones reglamentarias y legislativas recientes por parte del Gobierno de Perú, que buscan abordar algunos de los temas que se presentan en la comunicación.

A. La fase de negociaciones directas del proceso de negociación colectiva

El Artículo 57 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo requiere que las negociaciones colectivas comiencen dentro de los diez días calendarios de la fecha en que un sindicato presenta su propuesta de negociación colectiva al empleador.⁶⁸ La función del MTPE en el proceso de negociación colectiva fue principalmente la de facilitador, a cargo de tareas tales como dar inicio a cada fase del proceso,⁶⁹ determinar el valor económico de los elementos contenidos en el pliego de negociación colectiva de una de las Partes,⁷⁰ así como designar a conciliadores calificados y

⁶² Carta del SINAUT al MTPE con respecto al fracaso de la negociación colectiva de la SUNAT en violación del PTPA, Oficio No. 016-2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

⁶³ Reunión entre la OTLA y la SUNAT, 20 de setiembre de 2011, Lima. Se estipuló cada una de estas propuestas en la negociación colectiva 2008-2009 del SINAUT. El SINAUT Pliego de Negociación Colectiva 2008-2009, del 31 de julio de 2008.

⁶⁴ Solicitud de arbitraje del SINAUT, Oficio No. 166-2010/SINAUT-SUNAT, 4 de noviembre de 2010.

⁶⁵ Carta del SINAUT al MTPE sobre el fracaso de la negociación colectiva de la SUNAT como violación del PTPA, Oficio No. 016-2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

⁶⁶ Petición del SINAUT al MTPE para que obligara a la SUNAT al arbitraje, Oficio No. 007-2011/SINAUT-SUNAT, 3 de febrero de 2011.

⁶⁷ Gobierno de Perú, MTPE, Expediente No. 32509-2010-MTPE/2/12.210, 17 de febrero de 2011.

⁶⁸ TUO-LRCT, Art. 57. para el texto del artículo 57, consulte fn. 28.

⁶⁹ TUO-LRCT, Art. 58. para la referencia del artículo 58, fn. 37.

⁷⁰ TUO-LRCT, Art. 56. *"En el curso del procedimiento, a petición de una de las partes o de oficio, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de una oficina especializada, practicará la valorización de las peticiones de los trabajadores y examinará la situación económico-financiera de las empresas y su capacidad para atender dichas peticiones..."*

capacitarlos.⁷¹

El 31 de julio de 2008, el SINAUT presentó por primera vez a la SUNAT su pliego de reclamos a fin de iniciar negociaciones colectivas para el periodo de negociaciones colectivas 2008-2009.⁷² El pliego contenía cuestiones de índole económica como no económica. La SUNAT no entró en negociaciones directas con el SINAUT para ese periodo. Las negociaciones colectivas comenzaron el 14 de enero de 2009, cuando el MTPE dio inicio a un periodo de conciliación de conformidad con la solicitud del SINAUT.⁷³ La primera reunión se llevó a cabo a 167 días calendarios posteriores a la presentación del pliego de negociación.

El 26 de febrero de 2010, el SINAUT volvió a presentar a la SUNAT su pliego de negociación para el periodo de negociaciones colectivas 2010-2011. La primera reunión de negociación directa tuvo lugar el 22 de abril de 2010, 55 días calendarios después de la presentación del pliego.

El periodo de 167 días para el inicio de las negociaciones colectivas para el periodo 2008-2009 y el periodo de 55 días para el periodo 2010-2011 sobrepasan ampliamente el plazo de diez días para el comienzo de las negociaciones colectivas establecido por el Artículo 57 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo. Por tal motivo, aunque el MTPE parece haber cumplido con las funciones que la ley le impone durante ambos periodos, la SUNAT parece haber violado el Artículo 57 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, al menos en lo que respecta a cuestiones de índole no económica, y posiblemente, con respecto a temas económicos, tal como se analiza en mayor detalle a continuación.

B. La fase de conciliación del proceso de negociación colectiva

Según el Artículo 58 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, si las Partes no pueden alcanzar un acuerdo de modo exitoso a través de la negociaciones directas, pueden solicitar al MTPE, que de inicio a la fase de conciliación del proceso de negociación.⁷⁴ De acuerdo con el Artículo 58, el MTPE inició la fase de conciliación para el proceso de negociación colectiva el 14 de enero de 2009, a pedido del SINAUT, para el periodo de negociación colectiva 2008-2009 y el 12 de mayo de 2010, para el periodo de negociación 2010-2011.⁷⁵ Las partes mantuvieron cuatro reuniones de conciliación oficiales durante el periodo de negociación 2008-2009 y nueve reuniones de conciliación oficiales durante el periodo del proceso de negociación 2010-2011.⁷⁶

⁷¹ TUO-LRCT, Art. 59: *"La función conciliatoria estará a cargo de un cuerpo técnico especializado y calificado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, pudiendo las Partes, sin embargo, si así lo acuerdan, encomendársela a personas privadas, caso en cual deberán remitir a la Autoridad de Trabajo copia de las actas que se levanten."*

⁷² El SINAUT Pliego de Negociación Colectiva 2008-2009, del 31 de julio de 2008.

⁷³ Informe legal del SINAUT dirigido al Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, 27 de enero de 2010; Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011.

⁷⁴ TUO-LRCT, Art. 58. Por el texto completo ver la nota 37.

⁷⁵ Informe legal del SINAUT para el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, 27 de enero de 2010; la carta del SINAUT al MTPE con respecto al fracaso de la negociación colectiva de la SUNAT como violación del PTPA, Oficio No. 016- 2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

⁷⁶ Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011; carta del SINAUT al MTPE con respecto al fracaso de la negociación colectiva de la SUNAT como violación del PTPA, Oficio No. 016-2011/SINAUT-SUNAT, 21 de febrero de 2011.

El Artículo 60 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece que si las Partes no pueden llegar a un acuerdo a través de las negociaciones directas y la conciliación, podrán utilizar “cualquier medio válido para la solución pacífica de la controversia”.⁷⁷ En la práctica, esto implica que las Partes pueden participar en reuniones extraprocesales adicionales con el propósito de lograr avances en el proceso de negociación colectiva. Como se indicó arriba, las Partes mantuvieron diez reuniones extraprocesales durante el proceso de negociación colectiva 2008-2009 y seis reuniones extraprocesales durante el proceso de negociación 2010-2011.⁷⁸ Sin embargo, no pudieron llegar a un acuerdo sobre ninguno de los puntos planteados en la negociación colectiva, aunque la SUNAT accedió, en la práctica, a un número de propuestas de índole no económica del SINAUT y realizó los cambios correspondientes en los términos y condiciones del lugar de trabajo.

El SINAUT afirma que las Partes no pudieron alcanzar un acuerdo porque durante las reuniones, la SUNAT jamás presentó propuestas o contra propuestas sobre temas de índole económico o no económico planteados y, porque generalmente, no negoció de buena fe.⁷⁹ Esta imputación, si estuviera justificada, al menos con respecto a cuestiones no económicas, parecería violar el requisito del Artículo 54 de la Ley de Relaciones Colectivas que establece que “las partes están obligadas a negociar de buena fe y a abstenerse de toda acción que pueda resultar lesiva a la contraria.”⁸⁰ La SUNAT no brindó una justificación por supuestamente no haber cumplido con negociar sobre cuestiones de índole no económica. Sin embargo, la SUNAT sostiene que, en su calidad de entidad del sector público, estaba impedido legalmente por la Ley de Presupuesto del Sector Público de negociar de manera significativa con el SINAUT sobre cualquier cuestión de índole económica.⁸¹ Si la Ley de Presupuesto del Sector Público no prohibía que la SUNAT negociara sobre cuestiones económicas, parecería ser que el hecho de que la SUNAT no haya negociado sobre cuestiones económicas también podría haber violado el Artículo 54 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

La Ley de Presupuesto del Sector Público

Desde el Año Fiscal 2006, la Ley de Presupuesto del Sector Público ha venido prohibiendo que las entidades gubernamentales reajusten o incrementen las remuneraciones de sus empleados por encima de lo autorizado.⁸² Esta ley determina las formas prohibidas de realizar reajustes o incrementos en la remuneración, incluyendo entre otros la aprobación de nuevas “escalas remunerativas, bonificaciones, dietas, asignaciones, salarios y beneficios de toda índole cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo, fuente de financiamiento.”⁸³ A partir del Año Fiscal 2010, esta prohibición también incluye explícitamente cualquier reajuste o aumento que pueda resultar de algún arbitraje en negociaciones laborales colectivas.⁸⁴

⁷⁷ TUO-LRCT, Art. 60. Si desea ver el texto consulte la nota 43.

⁷⁸ Correo electrónico del SINAUT a la OTLA, 15 de noviembre de 2011.

⁷⁹ Comunicación Pública 2010-03 (Perú), pág.5.

⁸⁰ TUO-LRCT, Art. 54.

⁸¹ Respuesta inicial de la SUNAT a la solicitud del SINAUT de arbitraje, Oficio No. 0181-2009-SUNAT/100000, 15 de marzo de 2009.

⁸² *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2006*, Ley 28652, Art. 8.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2010*, Ley 29465, Art. 6.

El Artículo 28 de la Constitución Política del Perú indica que “el Estado reconoce los derechos de sindicación, de negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: (1) garantiza la libertad sindical, (2) fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.”⁸⁵

En el año 2008, al realizar un análisis de la Ley de Presupuesto del Sector Público y tomando en cuenta la Constitución Política, el MTPE sugirió que la disposición que prohíbe los reajustes en la remuneración por las entidades del gobierno serían inconstitucionales si restringiesen el derecho de negociación colectiva.⁸⁶ Esta interpretación también se refleja en las decisiones del panel judicial y arbitral que aparecen a continuación, incluyendo un laudo emitido por un panel arbitral después de que la Ley de Presupuesto del Sector Público del 2010 entró en vigencia.

En una decisión del 2002, el Tribunal Constitucional peruano sostuvo que los aumentos en la remuneración de los trabajadores municipales del sector público, cubiertos por la Ley de Presupuesto, son adecuados cuando: se efectúan a través de procedimientos adecuados y pacíficos, tales como las negociaciones colectivas; y, la entidad pública en cuestión cuenta con fondos suficientes en su presupuesto anual como otorgar tales incrementos.⁸⁷ El derecho de los trabajadores del sector público a negociar colectivamente sobre cuestiones de índole económica, establecido en la Constitución Política del Perú, también fue señalado en el 2009 por la Tercera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia en Lima. En esa causa, el tribunal determinó que la legislación que redujo la remuneración total de los trabajadores del sector público mediante la eliminación de las concesiones económicas previamente adquiridas a través de negociaciones colectivas no era válida ya que violó, *ex post facto*,⁸⁸ el deber constitucional del gobierno que “fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.”⁸⁸ Varios paneles de arbitraje también han emitido laudos económicos para los trabajadores del sector público en disputas de negociación colectivas con sus empleadores, incluyendo el laudo emitido en junio de 2011 después de que la Ley de Presupuesto del Sector Público del 2010 entró en vigencia.⁸⁹

De acuerdo con la SUNAT, estas opiniones de la rama judicial y ejecutiva no son vinculantes para la SUNAT. La SUNAT argumentó que dado que la decisión del Tribunal Constitucional del 2002 afectaba a los trabajadores municipales, y no a los trabajadores del gobierno central, no estableció precedentes vinculantes para la SUNAT.⁹⁰ La SUNAT además sostiene que la opinión del MTPE, las decisiones no constitucionales de los tribunales, y los laudos arbitrales son únicamente vinculantes para casos específicos para los cuales se emitieron y no constituyen un precedente para el caso SINAUT-SUNAT.⁹¹

⁸⁵ *Constitución Política del Perú*, disponible en

<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> (última visita el 12 de junio de 2012).

⁸⁶ Gobierno de Perú, MTPE, Memorando interno que analiza la constitucionalidad de la Ley de Presupuesto del Sector Público, Informe No. 308-2008-MTPE/9.110, 30 de mayo de 2008.

⁸⁷ Tribunal Constitucional del Perú, Resolución del Tribunal Constitucional No. 1035-2001-AC/TC, Sindicato de Obreros Municipales de Breña, 5 de agosto de 2002, Lima.

⁸⁸ Tercera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, Sentencia Arequipa, Expediente No. 48-06/AP, 20 de mayo de 2009, Lima.

⁸⁹ En cada uno de estos casos, los empleadores del sector público acordaron someterse a arbitraje de modo voluntario. Consulte, por ejemplo, Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) vs. Federación de Trabajadores del Sistema Nacional de Registros Públicos (FETRASINARP), 11 de enero de 2011; Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) vs. Sindicato Único de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (SINTRARENIEC), 28 de junio de 2011; Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV) vs. Sindicato de Trabajadores de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (SITCONASEV), 25 de julio de 2008.

⁹⁰ Reunión entre la OTLA y la SUNAT, 20 de setiembre de 2011, Lima.

⁹¹ *Ibid.*

C. La fase de arbitraje del proceso de negociación colectiva

Según el Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, “si no se hubiese llegado a un acuerdo en la negociación directa o en conciliación, de haberlo solicitado los trabajadores, podrán las Partes someter el diferendo a arbitraje.”⁹² La SUNAT argumenta que el uso de la frase “podrán las Partes” en el Artículo 61 sugieren que el arbitraje al que se hace referencia es voluntario y requiere de aceptación expresa de ambas Partes.⁹³

El Tribunal Constitucional de Perú examinó la disposición en una decisión del 10 de junio de 2010 en relación a un pedido del Sindicato de Trabajadores Marítimos y Portuarios solicitando que sus empleadores se presentasen a arbitraje, indicando que bajo la legislación peruana existen tres tipos de arbitraje: (1) el arbitraje *voluntario*, “cuando se establece de consuno entre las partes”; (2) el arbitraje *potestativo*, “cuando una de las partes tiene la capacidad de obligar a la otra a heterocomponer el desacuerdo a través de la intervención del árbitro”; y (3) el arbitraje *obligatorio*, “cuando el arbitraje viene impuesto por una tercera voluntad, distinta de la de las partes.”⁹⁴ El tribunal concluyó que el arbitraje al que se hace referencia en el Artículo 61 es potestativo y que “ante la falta de acuerdo, y manifestada la voluntad de una de las partes de acudir al arbitraje, la otra tiene la obligación de aceptar esta fórmula de solución del conflicto”.⁹⁵

Como se indicó arriba, el SINAUT notificó por primera vez a la SUNAT que optaba por el arbitraje de los puntos que figuran en el periodo de negociación colectiva 2008-2009 el 11 de marzo del 2009, y la SUNAT subsecuentemente emitió una carta declinando someterse a arbitraje el 25 de marzo.⁹⁶ El Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectiva de Trabajo del 2003, que se analizó líneas arriba, se encontraba vigente en dicho momento, pero el Tribunal Constitucional no había dispuesto aún que el Artículo 61 permite el arbitraje potestativo.⁹⁷ Por ende, al momento de negarse la SUNAT a presentarse a arbitraje para el periodo de negociación 2008-2009, parecía todavía existir una ambigüedad legal con respecto a si una Parte podría obligar a la otra a arbitrar un conflicto de negociación colectiva.

Para los temas contenidos en el periodo de negociación 2010-2011, sin embargo, el SINAUT presentó su primer pedido de arbitraje el 4 de noviembre de 2010, casi cinco meses después de que el Tribunal Constitucional concluyese que según el Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas, el arbitraje podía ser potestativo a solicitud de los trabajadores. Consecuentemente, parecería ser que el SINAUT estaba autorizado a “obligar” a la SUNAT a arbitrar en el conflicto en noviembre de 2010.

⁹² TUO-LRCT, Art. 61.

⁹³ Carta de la SUNAT oponiéndose al arbitraje, Oficio No. 0193-2009-SUNAT/100000, 25 de marzo de 2009.

⁹⁴ Tribunal Constitucional del Perú, Resolución del Tribunal Constitucional No. 03561-2009-PA/TC, Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (SUTRAMPORPC), 10 de junio de 2010, Lima [de aquí en adelante “Decisión del Tribunal Constitucional, 10 de junio de 2010”].

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 2, ¶ 8.

⁹⁶ Carta del SINAUT anunciando su intención de someter la cuestión a arbitraje, Oficio No.

0019-2009/SINAUT-SUNAT, 11 de marzo de 2009; Carta de la SUNAT negándose al arbitraje, Oficio No. 0193- 2009-SUNAT/100000, 25 de marzo de 2009.

⁹⁷ Decisión del Tribunal Constitucional, 10 de junio de 2010.

El 3 de febrero de 2011, el SINAUT solicitó formalmente que el MTPE obligase a la SUNAT a presentarse al arbitraje solicitado para el periodo 2010-2011.⁹⁸ En dicho momento, sin embargo, debido a que la función del MTPE en el proceso de negociación colectiva, incluyendo el arbitraje, era la de facilitador, no tenía la autoridad legal para obligar a que tuviese lugar el arbitraje.⁹⁹ Como resultado, aunque el MTPE reconoció la recepción de esta carta solicitando el arbitraje y notificó oficialmente a la SUNAT acerca de la petición del sindicato, no tomó acción alguna para obligar a la SUNAT a presentarse a arbitraje.¹⁰⁰

La SUNAT sostiene que el no haberse sometido al arbitraje para el periodo de negociación 2010-2011 estuvo justificado. Manifiesta que si bien la petición de arbitraje del SINAUT para el periodo de negociación 2010-2011 era potestativa, la Ley de Presupuesto del Sector Público hubiera prohibido a la SUNAT cumplir con cualquier laudo arbitral resultante con respecto a cuestiones económicas, tales como los ajustes o aumentos salariales obligatorios para los trabajadores, lo cual justificaba el que la SUNAT no se hubiera sometido a un arbitraje.¹⁰¹ La SUNAT no ofreció justificación para su negativa de presentarse a arbitraje en cuestiones de negociación de índole no económica para el periodo 2010-2011.

Tomando en cuenta la decisión del Tribunal Constitucional del 10 de junio de 2010 que determinó que el arbitraje podría ser potestativo, la negativa de la SUNAT de presentarse a negociar cuestiones de índole no económica para el periodo de negociación 2010-2011 en el arbitraje en noviembre de 2010 podría constituir un incumplimiento del Artículo 61 de la Ley de Relaciones Colectivas. Además, si la Ley de Presupuesto del Sector Público, tal como esta se entendía en dicho momento, no prohibía a la SUNAT cumplir con el laudo arbitral sobre cuestiones económicas, la negativa a acceder al arbitraje en respuesta a la petición del SINAUT con respecto a cuestiones económicas pareciera constituir un incumplimiento del Artículo 61.

D. Disposiciones recientes para clarificar el uso del arbitraje en conflictos laborales colectivos

Las disposiciones recientes del Gobierno de Perú tienen el propósito de reglamentar la decisión del Tribunal Constitucional del 10 de junio de 2010 con respecto a la aplicación del Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo. Específicamente, el 17 de setiembre de 2011, el Gobierno de Perú emitió el Decreto Supremo 014-2011-TR, que añade el Artículo 61-A al Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo para permitir de modo explícito a cada una de las Partes de un conflicto laboral colectivo a obligar a la otra Parte a someterse a un arbitraje potestativo según las siguientes circunstancias: (a) “las Partes no se ponen de acuerdo en la primera negociación, en el nivel o su contenido;” o (b) “cuando durante la negociación del pliego se adviertan

⁹⁸ Petición del SINAUT para que el MTPE obligue a la SUNAT a someterse a arbitraje. Oficio No. 007-2011/SINAUT- SUNAT, 3 de febrero de 2011.

⁹⁹ Reunión entre la OTLA y el Ministerio Peruano de Economía y Finanzas, 20 de setiembre de 2011, Lima; Reunión entre la OTLA y el Ministerio Peruano de Trabajo y Asuntos Externos, 20 de setiembre de 2011, Lima.

¹⁰⁰ Gobierno de Perú, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Expediente No. 32509-2010-MTPE/2/12.210, 17 de febrero de 2011.

¹⁰¹ Informe legal de la SUNAT para el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, Expediente No. 4427-2010-01801-JR-CI-01, 17 de diciembre de 2010, pág. 22.

actos de mala fe que tengan por efecto dilatar, entorpecer o evitar el logro de un acuerdo.”¹⁰² Además, la Resolución Ministerial 284-2011-TR, emitida el 24 de setiembre de 2011 por el MTPE, establece una lista no exhaustiva de circunstancias que se consideran actos de mala fe en la negociación colectiva.¹⁰³

De acuerdo con el MTPE, la Parte que peticione un arbitraje potestativo también puede presentar un tema a los árbitros para cerciorarse de que se cumplan los nuevos prerequisites establecidos en el arbitraje potestativo.¹⁰⁴ Es más, el MTPE ha señalado que según el nuevo sistema de arbitraje, el MTPE tiene una obligación proactiva de designar un árbitro en tres circunstancias específicas: (1) cuando una de las Partes no designa un árbitro dentro de los cinco días hábiles de presentada la petición de arbitraje de la otra Parte; (2) cuando los dos árbitros designados no llegan a un acuerdo con respecto a un tercer árbitro que cumplirá la función de presidente del panel; y (3) cuando un árbitro designado renuncia o no asiste al arbitraje.¹⁰⁵

El Decreto Supremo 014-2011-TR también asigna al MTPE la tarea crear un Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas¹⁰⁶ encargados de prestar su apoyo en conflictos laborales, y la Resolución Ministerial 284-2011-TR hace al MTPE responsable de asegurarse que dichos árbitros reciban capacitación sobre las leyes de presupuesto del sector público y otros

¹⁰² *Gobierno de Perú, El Presidente de la República, Decreto Supremo No 014-2011-TR, El Peruano, 17 de setiembre de 2011, 450080 [de aquí en adelante el Decreto Supremo N.º 014-2011-TR]. Aunque el Decreto Supremo 014-2011-TR reúne los dos prerequisites articulados con la conjunción “y”, implicando que ambos son necesarios para que una Parte solicite un arbitraje potestativo, el MTPE ha informado a la OTLA que el Decreto debería contener la conjunción “o” y que la existencia de cualquier prerequisite es suficiente (“Es correcto, hay un error, se entiendo como “o” y no “y”).* Gobierno de Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Correo electrónico al Departamento de Trabajo de los EE. UU., 12 de octubre de 2011. El actual texto del Decreto es el siguiente: “Las partes tienen la facultad de interponer el arbitraje potestativo en los siguientes supuestos: (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.” Decreto Supremo No. 014-2011-TR.

¹⁰³ *Gobierno de Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Resolución Ministerial No. 284-2011-TR, El Peruano, 24 de setiembre de 2011, 450489-450490 [de aquí en adelante Resolución Ministerial No. 284-2011-TR].* La lista de circunstancias que constituyen “mala fe” en negociaciones colectivas incluyen “el negarse a recibir a los representantes de los trabajadores o a negociar plazos y oportunidades establecidas en la Ley de Relaciones Colectivas y su Reglamento”.

¹⁰⁴ *Gobierno de Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Resolución Directoral General No. 01-2012-MTPE/2/14, 18 de enero de 2012 [de aquí en adelante MTPE Resolución No. 01-2012-MTPE];* Reunión entre la OTLA, Los Ministros de Trabajo y Asuntos Exteriores, 21 de setiembre de 2011, Lima.

¹⁰⁵ *Gobierno de Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Memorando con respecto a la aplicación de arbitraje potestativo por parte de entidades públicas con personal bajo el régimen privado, Informe No. 002-2012-MTPE/2/14, 3 de enero de 2012.*

¹⁰⁶ *Decreto Supremo N.º 014-2011-TR.*

parámetros legales que afectan a las negociaciones colectivas con los trabajadores del gobierno.¹⁰⁷ Adicionalmente, la Resolución Ministerial indica que la primera de las capacitaciones mencionadas deberá comenzar dentro de los 60 días hábiles de la publicación de la Resolución Ministerial del 24 de septiembre de 2011, y que el nuevo sistema de arbitraje deberá estar operativo dentro de los 90 días hábiles de la fecha de publicación.¹⁰⁸

El 21 y 22 de diciembre de 2011, el MTPE cumplió con sus obligaciones relacionadas con la capacitación según la Resolución Ministerial a través de la conducción del “Primer Curso de Capacitación Sobre Negociación Colectiva en el Sector Público” para árbitros y posteriormente publicó en el Registro Nacional de Árbitros para Negociaciones Colectivas la lista de árbitros calificados que habían sido capacitados. El 22 de diciembre, el MPTE también publicó en su sitio Web una lista de veinte árbitros calificados que habían recibido la capacitación. El MTPE rectificó esta lista el 4 de enero de 2012 consignando en ella a 19 árbitros calificados.¹⁰⁹

Aplicación de disposiciones recientes al caso del SINAUT y la SUNAT

El 22 de diciembre de 2011, el SINAUT reiteró a la SUNAT la solicitud de presentar los conflictos de negociación correspondientes a los periodos 2008-2009 y 2010-2011 a arbitraje y solicitó a la SUNAT los nombres de sus árbitros para ambos periodos de negociación antes del 3 de enero de 2012.¹¹⁰

Periodo de negociaciones colectivas 2008 - 2009

El 29 de diciembre de 2011, la SUNAT seleccionó un árbitro de la lista de árbitros calificados para pronunciarse en el conflicto entre las Partes en el periodo de negociación 2008-2009, tanto en lo económico como no económico.¹¹¹ En la misma fecha, el SINAUT también seleccionó un árbitro de la lista para desempeñarse en el panel para dicho periodo.¹¹² El 31 de enero de 2012, los dos árbitros seleccionaron un tercer árbitro para desempeñarse como presidente del panel y programaron el 24 de febrero de 2012 para la instalación del panel y el comienzo del arbitraje para el periodo de negociación 2008-2009.¹¹³ El 16 de marzo de 2012, el panel arbitral en pleno sostuvo audiencias orales en las cuales tanto la SUNAT como el SINAUT presentaron sus propuestas para la negociación.¹¹⁴

La propuesta del SINAUT al panel arbitral contuvo principalmente peticiones económicas, en cantidades específicas, como un aumento en la asignación diaria alimentaria de \$2,63 a \$9,38, una gratificación navideña anual de \$375 para cada miembro del sindicato, y un bono de \$3.750 para cada miembro del sindicato por cierre de pacto.¹¹⁵

¹⁰⁷ Resolución ministerial No. 284-2011-TR; Gobierno de Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Correo electrónico al Departamento de Trabajo de los EE. UU. Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales, 28 de setiembre de 2011.

¹⁰⁸ Resolución Ministerial N. 284-2011-TR.

¹⁰⁹ Resolución MTPE No. 01-2012-MTPE.

¹¹⁰ Oficio No. 116-2011/SINAUT-SUNAT, 22 de diciembre de 2011.

¹¹¹ Laudo Arbitral de la SUNAT y el SINAUT, Negociación colectiva correspondiente al periodo 2008-2009, Expediente Administrativo No. 21704-2008-MTPE/2/12.210, 29 de marzo 2012.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid; El SINAUT Pliego de Negociación Colectiva 2008-2009, del 31 de julio de 2008.

La propuesta de la SUNAT al panel arbitral contenía varios compromisos no económicos como un nuevo sistema de evaluación de desempeño y línea de carrera.¹¹⁶ Su única propuesta con respecto a valores monetarios específicos consistió en una oferta de un bono de \$131 a cada miembro del sindicato por cierre de pacto.¹¹⁷ La propuesta de la SUNAT también incluyó un compromiso de emitir en el futuro Resoluciones de Superintendencia a fin de abordar ciertos temas económicos, tales como un incentivo anual por desempeño laboral y bonos otorgados por el desempeño en algún trabajo de función crítica o una actividad riesgosa así como solicitar que el Ministerio de Economía y Finanzas modificara sus escalas remunerativas.¹¹⁸

El 29 de marzo de 2012, el panel arbitral emitió un laudo otorgando al SINAUT cada una de las peticiones contenidas en su propuesta, aunque en cantidades menores a lo solicitado por el sindicato, incluyendo una asignación por alimentos diaria de \$5,25, un bono navideño de \$187 para cada miembro del sindicato y un bono de \$2.625 para cada miembro del SINAUT por cierre de pacto.¹¹⁹ Al alcanzar dicha decisión, el panel sostuvo que la Ley de Presupuesto del Sector Público quedaba invalidada por la obligación constitucional del Gobierno de Perú que según el Artículo 28 lo obliga a promover la negociación colectiva y las soluciones pacíficas para los conflictos del trabajo colectivo.¹²⁰

El 12 de abril, la SUNAT apeló la decisión del panel arbitral ante la Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima.¹²¹ El sindicato caracterizó tanto la apelación como la falta de cumplimiento inmediato del laudo arbitral por parte de la SUNAT como contrarios al Artículo 66 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.¹²²

El Artículo 66 establece que los laudos arbitrales son inapelables, y pueden ser únicamente impugnados por razón de nulidad o por establecer menos derechos de los contemplados por ley en favor de los trabajadores, y que la interposición de la acción impugnatoria no impide ni posterga la ejecución del laudo arbitral, salvo resolución contraria de la autoridad judicial competente.¹²³ El MTPE ha caracterizado el laudo arbitral como una aplicación errónea de la ley por parte de los árbitros, y por ende posiblemente inválido, así como potencialmente apelable de conformidad con el Artículo 66, ya que no comprendieron a cabalidad la limitación que la Ley de Presupuesto del Sector

¹¹⁶ Laudo Arbitral 2008-2009 del panel arbitral SINAUT-SUNAT, Expediente Administrativo No. 21704-2008-MTPE/2/12.2010, 29 de marzo de 2012.

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ Denuncia del SINAUT sobre la falta de cumplimiento del laudo arbitral por parte de la SUNAT, publicada en el Diario Gestión, pág.5, 27 de abril de 2012.

¹²² Carta del SINAUT al Ministro de Trabajo Villena Petrosino solicitando la ejecución del laudo del panel arbitral, Oficio No. 026-2012-SINAUTSUNAT, 11 de abril de 2012; Denuncia del SINAUT sobre la falta de cumplimiento del laudo arbitral, publicada en el Diario Gestión, pág.5, 27 de abril de 2012.

¹²³ TUO-LRCT, Art. 66. El Artículo 66 dice lo siguiente: “*El laudo, cualquiera sea la modalidad del órgano arbitral, es inapelable y tiene carácter imperativo para ambas Partes. Es susceptible de impugnación ante la Sala Laboral de la Corte Superior, en los casos siguientes: (a) Por razón de nulidad. (b) Por establecer menores derechos a los contemplados por la ley a favor de los trabajadores. La interposición de la acción impugnatoria no impide ni posterga la ejecución del laudo arbitral, salvo resolución contraria de la autoridad judicial competente.*”

Público impone a los laudos arbitrales en lo que respecta a las cuestiones económicas.¹²⁴ El 18 de mayo, el Vigésimo Séptimo Juzgado Laboral de Lima suspendió la aplicación del laudo arbitral hasta que se tomara una decisión sobre la apelación.¹²⁵ Sin embargo, el 4 de julio, esta misma corte cambió su decisión en parte señalando que la SUNAT debía cumplir con la parte del laudo arbitral que otorgó al SINAUT una bolsa de 1.250 horas sindicales, dado que a esta parte del laudo no la afecta la Ley de Presupuesto del Sector Público y el insistir sobre esta parte del laudo restringiría la libertad de asociación del sindicato.¹²⁶ La corte no cambió los tramos de índole económica del laudo arbitral. Hasta el momento en que se redactó este informe, no se había tomado decisión alguna con respecto a la apelación de la SUNAT.

Periodo de negociaciones colectivas 2010 - 2011

El 3 de enero de 2012, el SINAUT designó su árbitro para la resolución del conflicto del periodo de negociación 2010-2011.¹²⁷ La SUNAT, sin embargo, no designó un árbitro dentro de los cinco días hábiles de presentada la petición del SINAUT -el 22 de diciembre de 2011- de conformidad con lo señalado por el nuevo régimen de arbitraje.¹²⁸ En cumplimiento con sus obligaciones según el nuevo sistema de arbitraje, el MTPE designó un árbitro el 5 de enero de 2012 de parte de la SUNAT. La SUNAT cuestionó la designación del árbitro, pero el 18 de enero de 2012, el MTPE emitió una resolución que rechazaba el cuestionamiento de la SUNAT.¹²⁹ El 25 de enero, la SUNAT presentó una apelación ante el Director General de Trabajo del MTPE.¹³⁰ Sin embargo, antes de que el Director General pudiese emitir una opinión, el árbitro designado por el MTPE renunció por motivos personales el 27 de enero.¹³¹ El 9 de febrero, el SINAUT pidió al MTPE que nombrase un árbitro en reemplazo del anterior.¹³² El 3 de marzo, la SUNAT notificó al MTPE que para el periodo de negociación 2010-2011 estaba designando al mismo árbitro que había designado para el periodo 2008-2009.¹³³ Sin embargo, el 3 de mayo, este árbitro también renunció.¹³⁴ El 9 de mayo, la SUNAT nombró otro árbitro en reemplazo del árbitro renunciante para el periodo 2010-2011.¹³⁵

¹²⁴ El Diario Gestión, *880 reclamos laborales en el Estado pueden generar crisis*, pág. 1-2, 30 de abril de 2012.

¹²⁵ El Vigésimo Séptimo Juzgado Laboral de Lima, Expediente No. 183427-2012-9914, Resolución No. 1, 18 de mayo de 2012.

¹²⁶ El Vigésimo Séptimo Juzgado Laboral de Lima, Expediente No. 09914-2012-91-0, Resolución No. 5, 4 de julio de 2012.

¹²⁷ Designación del árbitro del SINAUT para el periodo de negociación 2008-2009, Oficio No. 001-2012/SINAUT-SUNAT, 3 de enero de 2012.

¹²⁸ Gobierno de Perú, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, *Auto Directoral General* No. 01-2012-MTPE/2/14, 5 de enero de 2012.

¹²⁹ Resolución del MTPE No. 01-2012-MTPE.

¹³⁰ Apelación de la SUNAT al Auto Directoral General del MTPE No. 01-2012-MTPE/2/14, 25 de enero de 2012.

¹³¹ Carta de renuncia de Jaime Zavala a Christian Sánchez Reyes, Director-General de Trabajo, Escrito con No. 1699-2012-Ext, 27 de enero de 2012.

¹³² Petición del SINAUT para un árbitro de reemplazo, Oficio No. 011-2012/SINAUT-SUNAT, 9 de febrero de 2012.

¹³³ Carta de la SUNAT al MTPE anunciando la designación de Jorge Luis Acevedo Mercado como árbitro para el periodo 2010-2011, Oficio No. 34-2012-SUNAT/4F0000, 3 de marzo de 2012.

¹³⁴ Carta de renuncia de Jorge Luis Acevedo Mercado al SUNAT, Ref. Cedula de Notificación Exp. 32509-2010-MTPE/2/12.210, 3 de mayo de 2012.

¹³⁵ Carta del SUNAT al MTPE anunciando la designación de Roberto Matallana Ruiz como árbitro para el periodo 2010-2011, Oficio No. 136-2012-SUNAT/4F0000, 9 de mayo de 2012.

El 14 de mayo el MTPE reconoció de manera oficial al nuevo árbitro de la SUNAT.¹³⁶ Los árbitros del SINAUT y la SUNAT no pudieron ponerse de acuerdo sobre un tercer árbitro para que se desempeñara como presidente del panel. Sin embargo, la Ley de Presupuesto del Sector Público del 2012, creó un nuevo mecanismo para hacer frente a dicha situación.

La Ley de Presupuesto del Sector Público estipula que corresponderá a un consejo especial nombrar al presidente del tribunal arbitral en casos de no ponerse de acuerdo las partes en su designación y mediante decreto supremo se establece la conformación de dicho consejo.¹³⁷ El 3 de junio de 2012, el Gobierno de Perú publicó el Decreto Supremo 009-2012-TR en su diario oficial, *El Peruano*, habiendo creado un Consejo Especial, en base al MTPE, para desempeñar esta función.¹³⁸ De acuerdo con este Decreto, una vez que la última de las Partes haya nombrado a su árbitro, los dos árbitros nombrados tienen cinco días hábiles para nombrar -de mutuo acuerdo- a un tercer árbitro para desempeñar la función de presidente del panel.¹³⁹ Si este periodo de cinco días transcurre sin existir acuerdo, cualquiera de las Partes puede solicitar que el Consejo Especial nombre el presidente del panel.¹⁴⁰ Una vez que recibida dicha petición, el Consejo Especial tiene diez días hábiles para designar al presidente del panel arbitral.¹⁴¹

El 16 de julio de 2012, el SINAUT envió una carta al Consejo Especial notificando que los árbitros nombrados por la SUNAT y el SINAUT no habían llegado a ningún acuerdo sobre el tercer árbitro y solicitaron que el Consejo lo nombrara.¹⁴² El SINAUT reiteró esta petición al Consejo Especial en una carta de fecha 3 de agosto.¹⁴³ Al momento de redactar este informe, el Consejo Especial no había seleccionado un tercer árbitro para cumplir las funciones de presidente del panel.

IV. CONCLUSIONES

Durante todo el proceso de revisión, el gobierno peruano ha demostrado su intención de llevar a cabo -junto con el Gobierno de los EE. UU.-, una discusión fructífera de los temas incluidos en la comunicación, así como de tomar medidas a fin de corregir ciertos problemas. Los funcionarios peruanos se han reunido con los funcionarios del gobierno de los EE. UU., han proporcionado la información solicitada y facilitado reuniones con funcionarios en puestos claves del gobierno con el propósito de abordar las acusaciones contenidas en la comunicación. Además, el MTPE parece haber cumplido con sus obligaciones durante los dos procesos de negociación colectiva en cuestión y, pareciera haberse plegado a las disposiciones emitidas en el mes de setiembre de 2011, al haber creado el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas, capacitado a los árbitros, y al haber designado un árbitro suplente para la disputa del periodo de negociación 2010-2011 entre el SINAUT y la SUNAT.

¹³⁶ Gobierno de Perú, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuncio de designación de Roberto Matallana Ruiz como árbitro de la SUNAT para el periodo de negociación 2010-2011, Expediente No. 32509-2010-MTPE/2/12.210, 14 de mayo de 2012.

¹³⁷ *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012*, Ley 29812, Disposición Complementaria Final Quincuagésima Cuarta.

¹³⁸ Gobierno de Perú, Presidente de la República, Decreto Supremo No. 009-2012- TR, *El Peruano*, 3 de junio de 2012, 467671-467672.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Primera solicitud del SINAUT para que la Corte Especial designe a un árbitro laboral para el periodo de negociación 2010-2011, Oficio No. 0138-2012/SINAUT-SUNAT, 16 de julio de 2012.

¹⁴³ Segunda petición del SINAUT para que la Corte Especial designe a un árbitro laboral para el periodo de negociación 2010-2011, Oficio No. 0144-2012/SINAUT-SUNAT, 3 de agosto de 2012.

A través de un proceso de revisión riguroso, la OTLA ha determinado que la SUNAT no cumplió con la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, al menos en lo que respecta a las cuestiones no económicas, al no haber iniciado las negociaciones directas para los periodos 2008-2009 y 2010-2011 dentro del plazo de diez días fijado para dar inicio a las negociaciones colectivas, tal como lo dispone el Artículo 57.

Sin embargo, con respecto a todas las demás cuestiones que figuran en la comunicación, la OTLA ha determinado que la existencia de un importante ambigüedad legal durante el periodo en cuestión impide que se pueda determinar si la SUNAT no cumplió con la ley o si el Gobierno de Perú no cumplió o no ejecutó las leyes laborales durante dicho plazo. De manera específica, durante el periodo en cuestión, existió una ambigüedad legal con respecto a dos cuestiones directamente relacionadas con las obligaciones que según la ley tenía la SUNAT referentes a la negociación colectiva y cuya relevancia es determinante para la comunicación: 1) si, según el Artículo 61 de la Ley Peruana de Relaciones Colectivas de Trabajo, un empleador debe presentarse a arbitraje potestativo a pedido de los trabajadores durante una disputa de negociación colectiva no resuelta; y 2) si la Ley de Presupuesto del Sector Público prohíbe que los empleadores comprendidos por esta Ley negocien de buena fe y se presenten a arbitraje en cuestiones económicas.

En setiembre de 2011 y junio 2012, el Gobierno de Perú implementó medidas de suma importancia con el fin de corregir las ambigüedades legales y procesales relacionadas con la aplicación del Artículo 61 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. El Gobierno de Perú emitió el Decreto Supremo 014-2011-TR, dejando en claro que, bajo el Artículo 61 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, a través del cual esclareció que cualquiera de las Partes en una disputa de relaciones laborales colectivas puede solicitar el arbitraje potestativo bajo ciertas circunstancias específicamente definidas. Asimismo, el Decreto Supremo 014-2011-TR, conjuntamente con la Resolución Ministerial 284-2011-TR establecen mecanismos y procedimientos más sólidos a utilizarse en la aplicación del Artículo 61 y describen de manera más transparente las responsabilidades y obligaciones de las Partes, así como las responsabilidades y obligaciones del Gobierno de Perú de conformidad con esta Ley. Finalmente, a través de la emisión del Decreto Supremo 009-2012-TR el Gobierno de Perú creó un Consejo Especial para designar al presidente del panel arbitral en aquellos casos en los que las Partes no consiguen ponerse de acuerdo y una de las Partes es una entidad del sector público.

La promulgación de estos instrumentos legales constituye un paso positivo que aborda de modo directo temas significativos inherentes a esta comunicación. Su aplicación y cumplimiento efectivo y expeditivo por parte de las entidades gubernamentales, incluyendo la pronta selección por parte del Consejo Especial de un presidente del panel arbitral en el caso del conflicto SINAUT-SUNAT para el periodo de negociación 2010-2011, facilitará en gran medida la aplicación efectiva del Artículo 61.

Como ya se ha mencionado, el Gobierno de Perú ha hecho grandes avances en lo que respecta al abordaje de las cuestiones fundamentales de la comunicación. Asimismo, el Gobierno de Perú continúa colaborando con el Gobierno de los Estados Unidos de manera positiva, así como manteniendo un diálogo fructífero y regular en el abordaje de estos temas con el Gobierno de los Estados Unidos.

La OTLA no considera que sea necesario realizar consultas formales para garantizar un avance y colaboración continuada con respecto a estos temas. Por lo tanto, la OTLA no recomienda que se lleven a cabo consultas formales entre el Gobierno de los EE. UU. y el Gobierno de Perú según lo indicado en el Artículo 17.7.1 del Capítulo Laboral del PTPA.