



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 3039-2003-AA/TC  
LA LIBERTAD  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
MUNICIPALES UNITARIO DE  
CASA GRANDE

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de enero de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por el Sindicato de Trabajadores Municipales Unitario de Casa Grande contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas 231, su fecha 11 de setiembre de 2003, que declaró infundada la acción de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 7 de marzo de 2003, el sindicato recurrente, representado por su Secretario General, don José Demetrio Barreno Mejía, interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de Casa Grande, solicitando que se declare inaplicable la Resolución de Concejo N.º 003-2003-MDCG, de fecha 14 de enero de 2003, que declara la nulidad de la resolución de alcaldía mediante la cual se le reconoció su constitución y personería, así como la legitimación de su Junta Directiva; y que, en consecuencia, se declare la plena vigencia de la resolución de alcaldía alegando la violación de su derecho a la libertad sindical y al debido proceso.

La emplazada señala que la nulidad de la resolución de alcaldía que reconoce la constitución del sindicato demandante así como la legitimación de su junta directiva, se origina en que representa tanto a trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada como a los de la actividad publica, no pudiendo determinarse la norma aplicable. Del mismo modo, indica que no se ha cumplido con los requisitos para el ejercicio de la libertad sindical.

El Juzgado Civil de Ascope, con fecha 16 de mayo de 2003, declara infundada la demanda, por considerar que existen elementos controvertibles que requieren de etapa probatoria para dilucidarlos, no siendo el amparo una vía idónea.

La recurrida confirma la apelada, por estimar que la nulidad de la resolución de alcaldía mediante la cual se le reconoció a la parte demandante su constitución y personería, así como la legitimación de su junta directiva, no importa su disolución o prohibición de funcionamiento, tampoco limita su derecho a la libertad sindical, tanto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en su aspecto orgánico como funcional, agregando que no existe norma expresa que obligue a la demandada a reconocer como organización sindical al sindicato demandante.

### FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable la Resolución de Concejo N.º 003-2003-MDCG que se pronuncia por la nulidad de la Resolución de Alcaldía N.º 486-2002-MDCG mediante la cual se reconoce la constitución del Sindicato de Trabajadores Municipales Unitarios de la Municipalidad Distrital de Casa Grande y de su junta directiva, por vulnerar los derechos constitucionales de libertad sindical y al debido proceso.
2. El Tribunal Constitucional en la STC N.º 1124-2001-AA/TC ha señalado que el derecho constitucional de libertad sindical, reconocido en el artículo 28º, inciso 1), tiene como contenido esencial un aspecto orgánico y un aspecto funcional, precisando que “El primero consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales. El segundo consiste en la facultad de afiliarse o no afiliarse a este tipo de organizaciones [...].” Bajo esa premisa, el citado pronunciamiento precisa que “lo anterior no conlleva a que el contenido esencial del citado derecho constitucional se agote en los aspectos antes relevados. Por el contrario, es posible el desarrollo de ulteriores concretizaciones o formas de proyección del citado derecho constitucional que, en principio, no pueden, como tampoco deben, ser enunciadas de manera apriorística. Los derechos constitucionales albergan contenidos axiológicos que, por su propia naturaleza, pueden y deben desarrollarse, proyectando su *vis expansiva* a través de remozadas y, otrora, inusitadas manifestaciones.”
3. Siguiendo el criterio esbozado, este Tribunal en la STC N.º 1469-2002-AA/TC ha puntualizado, respecto al contenido esencial del derecho de libertad sindical, que aquél no puede agotarse en los planos orgánico y funcional, sino que “[...] a este núcleo mínimo e indisponible deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla con los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato resulta vulneratorio del derecho de libertad sindical.”
4. Como se observa, el contenido del derecho constitucional de libertad sindical puede materializarse o proyectarse de múltiples formas en razón de su naturaleza lo que dependerá de la manifestación concreta del mismo en determinado contexto espacial y temporal, sólo a partir de tal situación el contenido esencial del derecho



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podrá ser definido siempre teniendo como pilares el aspecto orgánico y funcional que constituyen el mínimo indisponible en el derecho en cuestión. Al respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos constitucionales deben interpretarse dentro del contexto de los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano en la materia, por lo que aquéllos constituyen el parámetro de interpretación de los derechos reconocidos por la Carta Fundamental.

5. La Resolución de Alcaldía N.º 486-2002-MDCG, de fecha 24 de noviembre de 2002, (f. 5) resuelve reconocer la constitución del sindicato demandante y de su junta directiva luego de evaluados los requisitos establecidos en las normas sobre el derecho a sindicalización de los servidores públicos. Tal situación ha sido cuestionada por la demandada argumentando que la constitución de un sindicato no requiere el reconocimiento de ninguna autoridad, debiendo inscribirse en el registro de organizaciones sindicales de servidores públicos de la autoridad de trabajo para la obtención de su personería jurídica.

En efecto, el acto fundacional o constitutivo de una organización sindical, entendido éste como el acuerdo de asociación y la elaboración de las reglas de organización y funcionamiento es una actividad en la cual se plasma, de manera primaria, el ejercicio de la libertad sindical en su aspecto orgánico. Este derecho fundamental además de garantizar que la creación de la organización y la formación del estatuto se ejecuten sin intervención administrativa extiende su contenido hasta el reconocimiento de la personería jurídica la cual debe ser otorgada evitando la imposición de requisitos de difícil cumplimiento y sin que en esta actividad se permitan decisiones discrecionales que escapen a la mera observancia de los requisitos previstos legalmente.

6. El Decreto Supremo N.º 003-82-PCM que reguló el derecho a la sindicalización de los servidores públicos estableció en el artículo 11º que las organizaciones sindicales de servidores públicos se inscribirán en el registro que abrirá el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De manera complementaria el Decreto Supremo N.º 026-82-JUS dispuso en el artículo 4º que la Dirección Nacional de Personal del INAP llevará el Registro de Sindicatos de Servidores Públicos.
7. Mediante Ley N.º 26507 se declaró en disolución al INAP estableciéndose en el artículo 2º que el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, podrá transferir las funciones que correspondan a dicha entidad, a fin que sean asumidos por los organismos públicos competentes designados para tales efectos. Para dar cumplimiento a dicha norma se expidió el Decreto Supremo N.º 74-95-PCM, de fecha 30 de diciembre de 1995, que dispuso en el artículo 2º que las funciones del INAP no contempladas expresamente en decreto supremo, quedaban eliminadas a partir de su entrada en vigencia. En el mismo sentido el artículo 3º del citado decreto supremo derogó el artículo 4º del Decreto Supremo N.º 026-82-JUS que, tal como se ha precisado en el acápite anterior, otorgó competencia a una dependencia del INAP para que lleve el Registro



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Sindicatos de Servidores Públicos. Tal situación implica que a partir de la transferencia de competencias del INAP, como consecuencia de su disolución, no hubo organismo público encargado de administrar el registro de sindicatos de servidores públicos lo que en la práctica significó que no exista registro para tales organizaciones sindicales y consecuentemente que aquél sea obligatorio.

8. Por Ley N.º 27556, de fecha 22 de noviembre de 1995, se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción Social la creación del registro de organizaciones sindicales de servidores públicos, haciéndose efectiva tal autorización, conforme al artículo 3º, recién con la promulgación del Decreto Supremo N.º 003-2004-TR, del 23 de marzo de 2004, que crea el Registro de Organizaciones de Organizaciones Sindicales – ROSSP y establece los documentos necesarios para la inscripción.
9. Se advierte, de lo anotado, que la organización sindical recurre a la entidad demandada en defecto de la existencia de una autoridad competente que le permita ejercer plenamente su derecho constitucional de libertad sindical, pues si bien la constitución orgánica de un sindicato no necesita de autorización administrativa alguna, al ser un acto eminentemente voluntario y de naturaleza asociativa, la personería jurídica lo dota de la capacidad legal necesaria para ejercer a plenitud los derechos de negociación colectiva y de huelga, pudiendo ser adquirida solamente mediante el reconocimiento administrativo de la organización sindical. Tales afirmaciones quedan corroboradas con los documentos obrantes a fojas 15 y 6 que, por un lado, demuestran que el registro de organizaciones sindicales de servidores públicos no había sido creado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, por otro, que la organización sindical y la entidad municipal suscribieron y aprobaron el convenio colectivo de fecha 22 de octubre de 2002.
10. La Resolución de Concejo N.º 003-2003-MDCG que declara la nulidad de la Resolución Administrativa N.º 486-2002-MDCG restringe y limita el derecho de libertad sindical en la medida que le resta vocación de permanencia y continuidad a la organización sindical la cual, luego del reconocimiento de su personería jurídica, no puede ser disuelta o suspendida por vía administrativa, conforme a lo establecido por el artículo 4º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, aplicable al derecho nacional según lo previsto por el artículo 55º de la Constitución.
11. Por último, debe precisarse que el derecho constitucional que se tutela, por su propia naturaleza, tiene alcances sobre la organización sindical como ente colectivo y no sobre el cuestionamiento de las relaciones individuales, cualquiera sea su naturaleza, que se puedan haber generado entre sus miembros y la municipalidad demandada con posterioridad a la expedición de la Resolución de Alcaldía N.º 486-2002-MDCG.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5

EXP. N.º 3039-2003-AA/TC  
LA LIBERTAD  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
MUNICIPALES UNITARIO DE  
CASA GRANDE

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, y en consecuencia, inaplicable la Resolución de Concejo N.º 003-2003-MDCG.
2. Ordenar que la demandada reconozca la personería jurídica de la organización sindical demandante y de su junta directiva, debiendo remitir el acervo documentario pertinente al Ministerio de Trabajo y Promoción Social para los fines de ley, de conformidad con la Disposición Final del Decreto Supremo N.º 003-2004-TR.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

.....  
*Dr. Daniel Figallo Rivadeneysra*  
SECRETARIO RELATOR (e)