EXP. N.° 02882-2008-PA/TC
LIMA
ALCIRA JUANA REYES
BORJA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de junio de 2010, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Landa Arroyo, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli, que se adjunta

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Alcira Juana Reyes Borja y otros, contra la resolución de la Sala Superior Transitoria Mixta de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fojas 1324, su fecha 20 de septiembre de 2007, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de noviembre de 2005 doña Alcira Juana Reyes Borja y otros interponen demanda de amparo contra el Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas (en adelante SUTRAMUN), a fin de que se les acepte su afiliación a dicho sindicato. Sostienen que tal negativa, sin que exista motivo alguno, afecta sus derechos fundamentales de igualdad, sindicación y asociación.

Con fecha 3 de mayo de 2006, el SUTRAMUN contesta la demanda aduciendo la excepción de incompetencia y de prescripción. Sobre el tema de fondo, señala que no existe afectación a los derechos fundamentales reclamados, pues la decisión de negarles la afiliación a los recurrentes se tomó a causa de que éstos no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 3 de su estatuto. Asimismo precisa que ellos tienen la facultad de constituir sus propios sindicatos con el propósito de defender sus intereses.

Con fecha 29 de marzo de 2007 el Juzgado Especializado en lo Civil de Lima Norte declara fundada la demanda por considerar que se ha vulnerado el derecho de sindicación de los demandantes debido a que se les ha negado su afiliación a dicho sindicato sin razón objetiva.

Con fecha 20 de septiembre de 2007, la Sala revisora reforma la apelada y la declara improcedente por considerar que los demandantes no han acreditado que se encuentren laborando en la Municipalidad Distrital de Comas.

FUNDAMENTOS

Determinación del objeto de la demanda

1. Del análisis de lo actuado se desprende que los accionantes formulan demanda de amparo a fin de que se ordene su afiliación al SUTRAMUN. Aducen que tal negativa vulnera sus derechos fundamentales de igualdad y sindicación, pues no existe motivo alguno para que se les impida ello.

Sobre el derecho a la igualdad

2. En cuanto a la alegada vulneración de su derecho a la igualdad, los recurrentes refieren que ésta se ve afectada en la medida que no se les permite su libre afiliación como a otros trabajadores. Al respecto, este Colegiado advierte que el término de comparación propuesto, esto es, la situación de los trabajadores reincorporados, no es un *tertium comparationis* válido en el presente caso, pues ninguno de los trabajadores reincorporados ha sido afiliado, con lo cual no hay un término de comparación válido y por lo tanto, este extremo de la alegación debe ser desestimada. En cuanto a las demás vulneraciones alegadas por los recurrentes, el Tribunal Constitucional ingresará al análisis correspondiente.

Sobre el derecho de sindicación

3. El derecho de sindicación reconocido en el artículo 28°, inciso 1), de la Constitución tiene como contenido esencial un ámbito de facultades que puede ser agrupados de dos formas: la primera, desde una dimensión individual y la segunda, desde una dimensión plural.

4. La dimensión individual o *intituo persona* del derecho de sindicación tiene a su vez un doble contenido: por un lado, un aspecto positivo, que comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse libremente a los sindicatos ya constituidos; y, de otro lado, un aspecto negativo, que comprende el derecho de un trabajador a no afiliarse, y en caso de estar afiliado, a no ser excluido arbitrariamente.

5. Respecto a su dimensión plural, se ha señalado que esta protege la autonomía sindical, a fin de que el sindicato funcione libremente sin injerencias o actos externos que pudiere afectarlo. Protege, asimismo, las actividades que este desarrolla y la de sus afiliados de manera colectiva, así como la de los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos. (Fundamento Jurídico N.° 6, sentencia recaída en el expediente N.° 3311-2005-PA/TC).

6. Se entiende así que los trabajadores están facultados para ejercer su libre afiliación al tipo de organización que estimen conveniente, en este caso un sindicato, siguiendo estrictamente con lo señalado a través del artículo 28 de la

Constitución, así como con lo regulado en el estatuto correspondiente, el cual tiene como límite no exigir a los trabajadores interesados medidas irrazonables que impidan ejercer su derecho de libre afiliación.

Análisis del caso en concreto

7. En el caso de autos los demandantes aducen que se les ha afectado su derecho fundamental de sindicación, pues se les está impidiendo, sin razón alguna, la afiliación al SUTRAMUN, a pesar de que por orden judicial han sido repuestos como trabajadores de la Municipalidad de Comas. Por su parte, los emplazados responden que los recurrentes no cumplen con los requisitos establecidos a través del artículo 3 del Estatuto del SUTRAMUN, para ser afiliados.

8. Asimismo, de los actuados se advierte que con fecha 21 de diciembre de 2004, los demandantes solicitaron por el conducto notarial la reiteración de su afiliación correspondiente al Secretario General de SUTRAMUN, según obra a fojas 86 del expediente. Igualmente se observa que dicho pedido fue reiterado con fechas 30 de mayo y 16 de septiembre del 2005, según obra a fojas 94 y 93 respectivamente.

9. Con fecha 20 de enero de 2006, es decir luego de más de un año, se contesta las solicitudes presentadas (fojas 235) argumentando escuetamente que:

> (...) el estatuto específicamente en el artículo 3 señala: "no tienen derecho a sindicalizarse, los funcionarios del Estado con poder de decisión o que desempeñe cargos de confianza, ni responsabilidad directiva ni los servidores contratados. Tampoco podrán sindicalizarse los cesantes, jubilados ni obreros eventuales"

10. Al respecto se debe manifestar que la capacidad de autoorganización de los sindicatos, la cual se ve reflejada a través de la configuración de sus estatutos, goza de protección pues es un aspecto protegido por el derecho de sindicación. Está claro que las disposiciones estatutarias responden al *pactum associationis* de la institución creada por el acto que sindica a los trabajadores para finalidades comunes, y como tal, vincula a todos los miembros del sindicato.

11. Sin embargo, aún cuando la potestad normativa privada del sindicato supone el ejercicio de un derecho fundamental, que viene a ser el derecho de afiliarse libremente a un sindicato, ello no implica que las normas que proceden de ella se hallen exentas de un control de constitucionalidad, cuando resulten contrarias a derechos constitucionales. Por el contrario, tal control resulta inexorable en virtud del efecto *interprivatos* de los derechos fundamentales.

12. Los derechos fundamentales de la persona humana detentan un *efecto horizontal* o *inter privatos* (Cfr. STC, Exp. 1124-2001-PA/TC, entre otros). Tal efecto se

deriva, por un lado, del artículo 38° de la Constitución, en cuanto establece que todos los peruanos tienen el deber de "respetar" y "cumplir" la Constitución y, por otro, del principio de dignidad (artículos 1° y 3° de la Constitución), en cuanto el valor central de la persona impone que sus derechos fundamentales proyecten su efecto regulador al ámbito de la sociedad y de la propia autonomía privada. La dignidad de la persona humana trae consigo una proyección universal frente a todo tipo de destinatario, respecto de los derechos fundamentales, de modo que no hay ámbito social exento del efecto normativo y regulador de dichos derechos pues de haber alguno, por excepcional que fuese, significaría negar el antedicho valor normativo que se sustenta en el principio de dignidad. En consecuencia, los derechos fundamentales vinculan, detentan fuerza regulatoria en las relaciones jurídicas de derecho privado, lo cual implica que las normas estatutarias de las entidades privadas y los actos de sus órganos no deben contradecir a la Constitución tratándose de los derechos fundamentales de la persona humana. Tal exigencia se proyecta a todas las normas que provienen de particulares como por ejemplo estatutos, reglamentos de estatutos, etc.

13. De manera que aquellas normas privadas o particulares que sean contrarias a derechos constitucionales, han de ser inaplicadas en ejercicio del control de difuso que habilita el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución.

Control concreto de constitucionalidad del artículo 3 del Estatuto del SUTRAMUN

14. A fin de garantizar un equilibrio entre el derecho de libre sindicación y el derecho de autorregulación de aquellos que hayan constituido un determinado sindicato, se ha sostenido que las prerrogativas de la no admisión (normas estatutarias que prevean requisitos para el ingreso de nuevos miembros sindicales), serán válidas en sí mismas en la medida que guarden un estricto respecto por los derechos fundamentales.

15. Respecto de los límites a la prerrogativa de no admisión que se establezcan a través del documento que regule a este tipo de organizaciones, a través del fundamento jurídico N.° 7 de la sentencia recaída en el expediente N.° 1027-2004-AA/TC este Tribunal ha señalado lo siguiente:

> a) <u>La prerrogativa de la no admisión</u>
> La doctrina y el derecho positivo establecen que, bajo determinadas condiciones de *razonabilidad* y de no *discriminación*, puede considerarse como legal que no se acepte la incorporación de una persona al seno de una asociación.

16. Dicha prerrogativa exige criterios de razonabilidad y objetividad para establecer requisitos respecto del ejercicio del derecho de sindicalización, además, se

desprende que éstas jamás podrán ampararse en el desconocimiento del principio de dignidad de las personas, así como tampoco en condiciones no explicitadas en los objetivos del sindicato.

17. Corresponde ahora ejercer el control constitucional de la norma estatutaria contenida en el artículo 3 del Estatuto del SUTRAMUN, a fin de verificar su correspondencia a las exigencias antes mencionadas. La disposición en cuestión establece lo siguiente:

> Artículo 3.-
>
> "(...) no tienen derecho a sindicalizarse, los funcionarios del Estado con poder de decisión o que desempeñe cargos de confianza, ni responsabilidad directiva ni los servidores contratados. Tampoco podrán sindicalizarse los cesantes, jubilados ni obreros eventuales"

18. La norma sujeta a control utiliza la prerrogativa de no admisión, y en virtud a ella dispone que cierta categoría de personas no tienen derecho a sindicalizarse, ellos son los funcionarios del Estado con poder de decisión o que desempeñen cargos de confianza, responsabilidad directiva, o aquellos si se sean servidores contratados, cesantes, jubilados u obreros eventuales. Es decir, permite que solamente los servidores públicos empleados nombrados y *los obreros permanentes* puedan ingresar al Sindicato emplazado.

19. Se entiende que tal medida restrictiva tiene como finalidad brindar a la organización en sí, SUTRAMUN, un clima de estabilidad respecto de sus miembros que lo integran para así poderla dirigir adecuadamente, por lo que aquellos trabajadores que ocupen cargos de confianza o presten servicios eventuales a la Municipalidad de Comas, y que deseen integrar dicho sindicato no ayudarían en cumplir tal finalidad.

20. De modo que al basarse éste razonamiento en cuestiones objetivas, como son el tipo de relación laboral que tenga cada trabajador y no evidenciándose que la finalidad perseguida sea contraria a los derechos fundamentales que nuestra constitución consagra, la prerrogativa de no admisión plasmada a través del artículo 3 del Estatuto del Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas, es constitucional.

Aplicación de la norma estatutaria

21. A pesar que dicha disposición es conforme a los derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución, se observa que está siendo aplicada de manera inconstitucional, pues no se le permite el ingreso de aquellos demandantes que han sido reincorporados a su centro de trabajo en la Municipalidad de Comas por la vía judicial correspondiente.

22. Obra en el expediente que mediante sendas resoluciones judiciales se ha emitido órdenes a favor de los recurrentes a fin de que puedan ser reincorporados en su centro de labores. Ello responde a que se les reconoció el status de trabajador "permanente" en virtud a la naturaleza de los servicios continuos que prestaron de manera ininterrumpida por más de un año bajo criterios de subordinación. Razón por la cual se les otorgó la protección jurídica del artículo 1 de la Ley N.° 24041, en el sentido de que sólo podrían ser despedidos por las causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo N.° 276.

23. Por lo tanto a los trabajadores reincorporados por estos argumentos, no se les podría aplicar el artículo 3 del estatuto del SUTRAMUN, a fin de impedirles la afiliación a dicho sindicato, debido a que al ser reconocidos judicialmente como trabajadores permanentes por medio de resolución judicial correspondiente, cualquier negativa no se fundaría en causas objetivas ni razonables por lo que devendría en un trato constitucionalmente no permitido.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia:

1. Ordénese al Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas, la afiliación de doña Alcira Juana Reyes Borja, don Amancio Máximo Silvia Balbín, don Milton Cesar Mansilla Rivas, doña Mónica Carmela Yallicuna Rosales, don Fernando Emiliano Jaque Huerta, don Genaro Emilio Pérez Téllez, don Jesús Gregorio Paitan Carrillo, don Marcos Félix Guerrero Bardales, doña Juana Rosa Sepúlveda Samán, don Saúl Cesáreo Luján Luján, don Antenogenes Claudio Ceferino, doña Angelita Montalvo Barreto, don Luis Alejandro Loayza Martínez, don Fructuoso Llamoca Villacorta, don José Antonio Revilla Fernández, don Benancio Huamaní Parra, don Richard Willy Chiara Ayarquispe, don Pedro Lucio Cosme Espinoza, don Aquiles Pacheco Pebe, don Selmer Silviano Alzadora Bernal, don Manuel Jesús Bautista Ocampo, doña Esther Verónica Medrano Auque, doña Elva Hortensia Bustamante Tantalean, don Raúl Andrés Maraví Gamarra, doña Maryluz Puellas Bermúdez, don Víctor Alfonso Vergaray Alva, doña Esmeralda Liliana Bances Oyola, don Manuel Alberto Fonseca Morales, don Ángel Manuel Lagos Soto, don César Raúl Castillo Ronceros, don José Laurencio Alvarado, don Julio César Auyacancha Loayza, doña Andrea Nelly Leguía Cerrón, don Vicente Enríquez Rado, don Pedro Pablo Acosta Marcelo, doña Haydee Francisca Jaulla Gómez, don Juan Francisco Zegarra Sevillano, don Rufino Liberato Zorrilla, don Héctor Jorge Castro Nina, don Ronald Vicente Gerónimo Mendoza, don Ramos Sánchez López, don Luis Damián Carranza Campos, don Wilmer Farfán Castro, don Javier Cruz Cementerio, don José Marchán Taquire, doña María Ninamanco

Alayo, don Jorge Campomanes Apolinario, don Teófilo Huerta Loayza, doña Jesús Martín Violeta Noriega, don Walter Abilio Ferreira Meza, don Fernando Marcelo Castro Calderón, doña Karen Sujey Izquierdo Salas, doña Elizabeth Rosmery Llantoy de Paz, don Juan Carlos Malaspina Guerrero, don Samuel Carlos Córdova López y don Máximo Palomino Guevara.

2. Ordénese al juez de ejecución determinar la afiliación de doña Victoria Celinda Canales Castillo, don Carlos Eduardo Tejada Rosales, don Julio Enrique Pacherre Valiente, doña Irene Virginia Melgarejo Ávila, don Oswaldo Eleodoro Cruz Olivari, don José Francisco Oyarce Abanto, don Pedro Hipólito Valle Florindez, don Basilio Jiménez Cruz, don Leandro Morales Velis, don Cesar Felipe Mallqui, don Robert Alberto Medina Calderón, don Antonio Rojas Chávez al Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas, conforme lo establecido en el fundamento jurídico N.º 22 *supra* y de acuerdo a los documentos presentados por las partes que respondan a tal criterio.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 02882-2008-PA/TC
LIMA
ALCIRA JUANA REYES BORJA Y
OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Estando de acuerdo con el proyecto de la ponencia, considero necesario emitir un fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

1. Los recurrentes interponen demanda de amparo contra el Sindicato Unitario de Trabajadores Municipales de Comas (en adelante SUTRANUM), a fin de que se les acepte su afiliación a dicho sindicato. Sostiene que tal negativa, sin que exista motivo alguno, afecta sus derechos fundamentales de igualdad, sindicación y asociación.

2. En primer lugar debo señalar que este Colegiado en la sentencia recaída en el Exp. 206-2005-PA/TC, ha manifestado que la libertad sindical y el derecho de sindicación reconocidos por el artículo 28, inciso 1 de la Constitución (STC 0008-2005-PI/TC, fundamentos 26, 27 y 28), e interpretados conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y al artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, imponen la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación e impedir todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, tales como condicionar el empleo de un trabajador a que no se afilie o a que deje de ser miembro de un sindicato, o despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier forma a causa de su afiliación sindical o a su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo (artículo 11 del Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, artículo 1 del Convenio 9 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva).

3. Tenemos entonces que el derecho a la libertad sindical es un derecho de especial relevancia en una sociedad democrática, es decir, es un derecho social que establece protección a los trabajadores sindicalizados contra cualquier actitud arbitraria que provenga por parte de su empleador.

4. Al respecto, tengo bien manifestar que el reconocimiento de este derecho a los trabajadores –libertad sindical–, también crearía por parte del sindicato un deber y un derecho, con relación al primero por lo que podríamos decir que el sindicato se encuentra en la obligación (deber) de aceptar la afiliación o no afiliación, o la salida de cualquier trabajador al sindicato sin que medie ningún impedimento o restricción, pues de lo contrario estaríamos vulnerando el libre desarrollo de dicho derecho; por otro lado, lo expuesto no excluye al segundo, esto es, el derecho que tiene el sindicato, después de evaluar la situación que tienen los trabajadores que soliciten el

ingreso a dicha organización para denegar el acceso a ciertos trabajadores exponiendo las razones debidamente motivadas, por ejm: un pariente o persona de confianza del empleador que se hace pasar como trabajador, para formar parte del sindicato de trabajadores, con la velada intención de servir no al sindicato sino al empleador, pudiendo en este caso el sindicato denegar el ingreso, ya que como se ha dicho el sindicato se crea o forma en beneficio de los trabajadores y no en desmedro de ellos. En definitiva debo señalar que el derecho a la libertad sindical del trabajador crea a su vez en el sindicato el derecho de denegar el ingreso mediante exposición de argumentos razonables y debidamente sustentados, a fin de no vulnerar el derecho a la libertad sindical de todo trabajador, pues como hemos expresado, dicho derecho garantiza los intereses colectivos sociales de los trabajadores.

5. Asimismo también considero que el derecho a la libertad sindical es un derecho público inherente a todo trabajador que no sólo busca mejoras por parte de su empleador para todos los de su misma condición (trabajadores), sino que también de manera amplia se preocupa por la vida íntegra de sus compañeros tanto en su empleo como en su hogar y de sus relaciones sociales, para lo que el Sindicato debe crear y desarrollar programas de diversas actividades como las educativas, recreativas, culturales, y deportivas y estos programas deben beneficiar tanto al trabajador afiliado como a la familia de éstos.

Por las consideraciones antes expuestas mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de amparo.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR