TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 142

EXP. N.° 03655-2011-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRADORA CLÍNICA RICARDO PALMA S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Miranda Canales, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, en reemplazo del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por encontrarse con licencia, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Empleados de Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. contra la sentencia de fojas 401, su fecha 23 de mayo de 2011, expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de diciembre de 2008, el Sindicato de Empleados de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, solicitando que se dejen sin efecto el Auto Sub Directoral N.° 053-2008-MTPE/2/12.210, de fecha 7 de julio de 2008, el Auto Directoral N.° 138-2008-MTPE/2/12.2, de fecha 16 de setiembre de 2008 y las resoluciones de fecha 26 de setiembre y 17 de octubre de 2008; y que, en consecuencia, el ministerio emplazado prosiga con el trámite de la negociación colectiva por el periodo 2008-2009, que se tramita ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas de Lima, Expediente N.° 43440-2008-MTPE/2/12/12.210. Refiere que se le impide seguir con el trámite de negociación colectiva por tratarse de un sindicato minoritario, lo cual vulnera los derechos constitucionales a la negociación colectiva, de sindicación, debido proceso, tutela jurisdiccional y a la no discriminación.

El procurador público del ministerio emplazado contesta la demanda argumentando que el Auto Sub Directoral N.° 453-2008-MTPE/2/12.210 y las demás resoluciones emitidas dentro del Expediente N.° 43440-2008-MTPE/2/12.210 se sujetan a lo dispuesto en la normatividad legal vigente y que se dispuso el archivamiento de la negociación colectiva, porque el sindicato recurrente no tenía la representatividad legal para seguir con dicho trámite, pues el Sindicato de Trabajadores de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. reúne a la mayoría de los trabajadores.

El Vigésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 30 de octubre de 2009, declaró improcedente la demanda por estimar que existen hechos controvertidos que deben ser dilucidados en una vía procedimental que cuente con etapa

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 143

probatoria.

La sala superior revisora confirmó la apelada por considerar que las resoluciones cuestionadas han sido emitidas conforme a lo dispuesto por el artículo 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR, que aprueba el T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, pues el sindicato demandante no ejerce la representatividad mayoritaria de los trabajadores de la empresa emplazada; por lo que, los hechos y el petitorio no se encuentran referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, debiendo recurrirse a la vía del proceso contencioso administrativo, pues en esencia se cuestionan actos administrativos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La pretensión de la demanda es que se dejen sin efecto el Auto Sub Directoral N.° 053-2008-MTPE/2/12.210, de fecha 7 de julio de 2008, el Auto Directoral N.° 138-2008-MTPE/2/12.2, de fecha 16 de setiembre de 2008, y las resoluciones de fechas 26 de setiembre y 17 de octubre de 2008; y que, como consecuencia de ello, se ordene al ministerio demandado la continuación de la negociación colectiva para el periodo 2008-2009. Refiere que las referidas resoluciones administrativas emitidas por el referido ministerio vulneran los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva, de sindicación, al debido proceso y a la igualdad.

Procedencia de la demanda

2. Conforme a los hechos expuestos por el sindicato demandante, se aprecia que en el presente caso se encuentra comprometido los derechos fundamentales de sindicación y a la negociación colectiva; por lo que, de acuerdo al artículo 37.°, numeral 11, del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa de dichos derechos, este Tribunal examinará el fondo del asunto.

Análisis de la controversia

3. El sindicato recurrente, con fecha 8 de febrero de 2008, presentó ante la Subdirección de Negociaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, su pliego de reclamos para el periodo 2008-2009 y su proyecto de convención colectiva para que se ordene el inicio de la negociación colectiva con la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 144

Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. (fs. 2 a 7). La Autoridad de Trabajo, mediante resolución de fecha 14 de febrero de 2008, emitida en el Expediente N.° 43440-2008-MTPE/2/12.210, dispuso notificar a las partes para que se dé inicio a la negociación colectiva (f. 8).

4. La Administradora Clínica Ricardo Palma S.A., con fecha 26 de febrero de 2008, se apersona ante la Autoridad de Trabajo señalando que había iniciado trato directo con el Sindicato de Trabajadores Administradora Clínica Ricardo Palma S.A., que constituye el sindicato mayoritario y, por tanto, es el que ejerce la representación sindical de todos los trabajadores; y, por ello, no corresponde que negocie colectivamente con el sindicato recurrente. La referida sociedad sustentó su posición en lo dispuesto en el artículo 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR, que aprueba el T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y en el artículo 34.° del Decreto Supremo N.° 011-92-TR (fs. 12 a 16).

5. Es así que, mediante Auto Sub Directoral N.° 053-2008-MTPE/2/12.210, de fecha 7 de julio de 2008, se declaró "fundada la oposición planteada por la empresa Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. al trámite del pliego de reclamos correspondiente al periodo 2008-2009", fundamentándose la denegatoria en lo establecido en las normas legales antes citadas (fs. 18 a 20). La referida resolución administrativa es confirmada mediante Auto Directoral N.° 138-2008-MTPE/2/12.2, de fecha 16 de setiembre de 2008 (fs. 29 a 31). Asimismo, mediante resolución de fecha 26 de setiembre de 2008, se resuelve declarar improcedente el recurso de revisión interpuesto por el sindicato recurrente contra el Auto Directoral N.° 138-2008-MTPE/2/12.2 (f. 38). Finalmente, mediante resolución del 17 de octubre de 2008, se dispuso el archivamiento del procedimiento de la negociación colectiva (f. 40).

6. Como es de advertirse, la controversia se circunscribe a determinar si la aplicación por parte de la Autoridad de Trabajo del primer párrafo de los artículos 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR, TUO y 34.° del Decreto Supremo N.° 011-92-TR afectan el derecho a la negociación colectiva y, consecuentemente, el derecho de sindicación del sindicato demandante; pues, en atención a ello, la Autoridad de Trabajo ha considerado que éste resulta ser minoritario por contar con solamente 258 afiliados con relación a los 396 afiliados con los que cuenta el sindicato mayoritario (Sindicato de Trabajadores Administradora Clínica Ricardo Palma), por lo que no cuenta con la representación para negociar.

7. En efecto, cabe señalar que el artículo 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR,

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 145

que aprueba el T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo establece que:

> "En materia de negociación colectiva, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados.
>
> De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos.
>
> En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados".

8. En este sentido, el artículo 34.° del Decreto Supremo N.° 011-92-TR, que aprueba el reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo dispone que

> "En concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 y 47 de la Ley, en materia de negociación colectiva, la representación de todos los trabajadores del respectivo ámbito, a excepción del personal de dirección y de confianza, será ejercida por el sindicato cuyos miembros constituyan mayoría absoluta respecto del número total de trabajadores del ámbito correspondiente. Para estos efectos, se entiende por ámbito, los niveles de empresa, o los de una categoría, sección o establecimiento de aquélla; y los de actividad, gremio y oficios de que trata el Artículo 5 de la Ley.
>
> En el caso que ningún sindicato de un mismo ámbito afilie a la mayoría absoluta de trabajadores de éste, su representación se limita a sus afiliados.
>
> Sin embargo, los sindicatos que en conjunto afilien a más de la mitad de los trabajadores del respectivo ámbito, podrán representar a la totalidad de tales trabajadores a condición de que se pongan de acuerdo sobre la forma en que ejercerán la representación de sus afiliados. De no existir acuerdo sobre el particular, cada uno de ellos sólo representará a sus afiliados".

9. Antes de ingresar al análisis de la controversia, resulta necesario recordar que el artículo 28.° de la Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, cautela su ejercicio democrático, fomenta la negociación colectiva, y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. Asimismo, de acuerdo con los Convenios de la OIT N°s 98 y 151, que forman parte del bloque de constitucionalidad del artículo 28.° de la Constitución, puede entenderse a la negociación colectiva como el procedimiento que permite crear acuerdos y materializar diferentes compromisos respecto de los distintos intereses que puedan tener tanto los empleadores como los trabajadores.

10. De otro lado, respecto al derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha establecido en la sentencia del Expediente N.° 00785-2004-AA/TC que

> [...] el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. (Fundamento 5)

11. Asimismo, en la sentencia del Expediente 03561-2009-PA/TC también se ha precisado que

> [E]n un Estado social y democrático de derecho, el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de libertad sindical, toda vez que su ejercicio potencializa la actividad de la organización sindical, en tanto le permite a ésta cumplir la finalidad –que le es propia– de representar, defender y promover los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo.
>
> En buena cuenta, mediante el ejercicio del derecho de negociación colectiva se busca cumplir la finalidad de lograr el bienestar y la justicia social en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.
>
> De este modo, en algunas ocasiones, el derecho de negociación colectiva se hace efectivo a través de la celebración de acuerdos, contratos o convenios colectivos. Por dicha razón, resulta válido afirmar que la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. (Fundamentos 19 y 20).

12. De lo anteriormente anotado, queda claro que el inicio de una negociación colectiva materializa y hace efectivos otros derechos y objetivos inherentes a los sindicatos en general, con miras a ordenar y regular las relaciones laborales entre el empleador o una organización de empleadores y una o varias organizaciones sindicales (sentencia del Expediente N.° 00008-2005-PI/TC), la misma que se concretizaría, según sea el caso, en un convenio colectivo.

13. También es importante precisar que en nuestras normas laborales –desde el artículo 28.° de la Constitución– se ha consagrado el régimen de pluralidad sindical, es decir, se permite la coexistencia de varios sindicatos en una misma empresa (u otro sistema de relaciones laborales), pues se entiende que el derecho de libertad sindical que asiste a todos los trabajadores implica poder crear tantas

organizaciones como intereses pretendan defender.

14. Por otro lado, también se ha establecido el "sistema de mayor representación" para iniciar la negociación colectiva, según el cual se otorga al sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores dentro de su ámbito, la representación de la totalidad de los trabajadores, incluso de los trabajadores no sindicalizados; o la representación al conjunto de sindicato que sumado afilien a más de la mitad de los trabajadores (artículo 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR).

15. Todo ello es así a fin de asegurar la defensa de los intereses de los trabajadores, confiando determinadas funciones únicamente a los sindicatos mayoritarios. De esta manera, la institución de la "mayor representatividad sindical" aparece como una solución intermedia entre el respeto a la pluralidad sindical, es decir, el igual tratamiento de los sindicatos, conforme al derecho de libertad sindical; y el fortalecimiento de la efectividad en la protección de los interés de los trabajadores.

16. Cabe agregar que esto, bajo ninguna circunstancia, puede significar tampoco la exclusión de la participación de un sindicato minoritario en el procedimiento de negociación colectiva, esto es, que se pretenda limitar en forma absoluta su representación o ejercicio de los derechos inherentes a la libertad sindical, pues el sistema de mayor representación lo que busca es precisamente, valga la redundancia, representar a los trabajadores, lo cual obviamente incluye también, y con mayor razón, a las minorías sindicales.

17. En ese sentido lo ha entendido el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional, para quien: "Cuando la legislación de un país establece una distinción entre el sindicato más representativo y los demás sindicatos, este sistema no debería impedir el funcionamiento de los sindicatos minoritarios y menos aún privarlos del derecho de presentar demandas en nombre de sus miembros y de representarlos en caso de conflictos individuales"[1].

18. Ahora bien, lo afirmado no supone que los sindicatos minoritarios, desconociendo el sistema de representación en la negociación colectiva vigente en nuestro ordenamiento jurídico, pretendan negociar individualmente y en forma directa al margen del sindicato que represente a la mayoría absoluta de los trabajadores,

[1] Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, párrafo 974. Quinta edición (revisada), 2006.

quebrando con ello este principio, pudiendo generar una menor efectividad en la defensa de los derechos de los trabajadores y afectando la unidad sindical; sino que, dentro del ámbito en el que ejercen o representan sus intereses los sindicatos minoritarios, los pliegos, las propuestas, los reclamos u otros deben ser canalizados, escuchados o incluso, si fuera el caso, integrándose en forma activa en la negociación que lleve a cabo el sindicato mayoritario. Esto obviamente ocurrirá según el libre acuerdo con que los sindicatos mayoritario y minoritarios establezcan como mecanismo más idóneo de participación mutua, ello a fin de no vaciar de contenido el derecho a la negociación colectiva del sindicato minoritario. El sindicato mayoritario, por su parte, tiene el deber de recibir todas las propuestas de las minorías sindicales y concertar de la mejor forma posible todos los intereses involucrados por las partes involucradas.

19. En el presente caso, el sindicato demandante ha señalado que se le habría denegado su derecho a la negociación colectiva para el periodo 2008-2009, pues, pese a haber presentado oportunamente su pliego de reclamos y su proyecto de convención colectiva al Ministerio de Trabajo para iniciar la negociación colectiva con la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A., la autoridad administrativa dispuso el archivamiento de dicho procedimiento.

20. Efectivamente, conforme al Auto Sub Directoral N.° 053-2008-MTPE/2/12.210, de fecha 7 de julio de 2008, se declaró "fundada la oposición planteada por la empresa Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. al trámite del pliego de reclamos correspondiente al periodo 2008-009" que fuera presentado por el sindicato accionante, y que fuera confirmado mediante el Auto Directoral N.° 138-2008-MTPE/2/12.2, de fecha 16 de setiembre de 2008, y archivado mediante la Resolución del 17 de octubre de 2008, en razón a que el Sindicato de Trabajadores Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. era el sindicato mayoritario y que por tanto, conforme al artículo 9.° del Decreto Supremo N.° 010-2003-TR, que aprueba el T.U.O. de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, tenía la representación de los trabajadores en el procedimiento de negociación colectiva.

21. Teniendo presente que la pretensión del sindicato recurrente está dirigida contra el Ministerio de Trabajo y se circunscribe a dejar sin efecto las resoluciones administrativas que deniegan su derecho a la negociación colectiva y que, en consecuencia, se ordene a la Autoridad de Trabajo continuar, de manera individual, con la negociación colectiva para el periodo 2008-2009, la demanda debe ser desestimada, puesto que, como se acreditó, el Sindicato de Trabajadores de la Administradora Clínica Ricardo Palma S.A. afilia a la mayoría de los trabajadores

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 149

de la referida sociedad, razón por la cual tiene la representación para el procedimiento de negociación colectiva. Por otro lado, en la demanda no se ha cuestionado y tampoco obran medios de prueba que acrediten que los reclamos o pretensiones del sindicato demandante no hayan sido escuchadas o tomadas en consideración por el sindicato que tiene la representación para negociar con el empleador.

22. Finalmente, debemos precisar que si bien en la sentencia recaída en el Expediente N.° 03561-2009-PA/TC, este Tribunal señaló que constituye un supuesto de afectación al derecho de negociación colectiva cuando: "a) Legislativamente se le impide negociar a los sindicatos minoritarios" (fundamento 22); conforme a lo explicado precedentemente, el "impedimento" a que se hace referencia, debe entenderse a cuando se imposibilita la "participación" de los sindicatos minoritarios en la negociación colectiva que lleve a cabo el sindicato mayoritario.

23. Por ello, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos alegados la demanda debe ser declarada infundada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL