



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE
LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL
PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA
MARGARET VALDERRAMA PIZARRO
(SECRETARIA GENERAL)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de marzo de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Silvia Margaret Valderrama Pizarro, en su condición de secretaria general del Sindicato Unitario de los Trabajadores en la Educación de la Región Piura (SUTE Regional Piura), contra la resolución de fojas 106, de fecha 10 de marzo de 2017, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de octubre de 2016, la recurrente, en representación del Sindicato Unitario de los Trabajadores en la Educación de la Región Piura (SUTE Regional Piura), interpone demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Piura solicitando el cese de la violación de los derechos a la negociación colectiva y a la libertad sindical, y que, en consecuencia, se ordene a la entidad emplazada que cumpla con instalar la mesa de trato directo. Afirma que, mediante el Expediente 03329, de fecha 22 de enero de 2016, se solicitó al gobernador regional demandado la instalación de la mesa de trato directo, y que a la fecha no han obtenido un pronunciamiento, con lo que se acredita la omisión y renuencia a iniciar un diálogo pacífico con la organización sindical. Asimismo, considera que del texto del artículo 207-A, literal "b", del Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, incorporado por el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, se desprende que los sindicatos regionales plantean su problemática magisterial con los gobiernos regionales y los SUTES regionales, siendo de aplicación supletoria la Ley Servir 30057 y su reglamento.

La procuradora pública del gobierno regional emplazado contesta la demanda manifestando que, conforme al precedente establecido por este Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00206-2005-PA/TC, las pretensiones sobre

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA MARGARET VALDERRAMA PIZARRO (SECRETARIA GENERAL)

negociación colectiva en el sector público deben ser tramitadas exclusivamente en el proceso contencioso-administrativo.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Piura, con fecha 10 de enero de 2017, declaró infundada la demanda por considerar que la parte accionante no ha cumplido con presentar formalmente, como condición previa, el pliego de reclamos a fin de fijar los asuntos materia de negociación colectiva, pues los documentos presentados solo están referidos a la personería y representación de la base sindical SUTEP Piura.

La Sala Superior competente confirmó la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se ordene a la entidad emplazada que cumpla con instalar la mesa de trato directo, en mérito del Expediente 03329, presentado con fecha 22 de enero de 2016, debido a que la fecha no han obtenido un pronunciamiento. Se alega la violación de derechos a la negociación colectiva y a la libertad sindical.

Procedencia de la demanda

2. De acuerdo con la información enviada por el Poder Judicial mediante Oficio 8784-2015-CE-PJ, del 3 de setiembre de 2015, y a la verificación de la página web del Poder Judicial (consulta efectuada el 22 de setiembre de 2018), a la fecha de interposición de la presente demanda (3 de octubre de 2016) aún no había entrado en vigencia la Nueva Ley Procesal del Trabajo en el Distrito Judicial de Piura. Al margen de ello, se evidencia que, dada la magnitud de los derechos involucrados y el hecho de que los resultados de un convenio colectivo son susceptibles de repercutir no solo sobre el sindicato demandante como organización, sino directamente sobre todos los trabajadores afiliados, corresponde que en sede constitucional se conozca la presente controversia.

Análisis de la controversia

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA MARGARET VALDERRAMA PIZARRO (SECRETARIA GENERAL)

3. En el caso de autos, el sindicato demandante solicita que se ordene a la entidad emplazada que cumpla con instalar la mesa de trato directo, para ello, considera que le son aplicables las disposiciones sobre negociación colectiva contempladas el Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial 29944. Al respecto, si bien el capítulo relativo a la negociación colectiva en el magisterio fue recién incorporado por el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de agosto de 2016; es decir, con fecha posterior a la solicitud de instalación de mesa de trato directo —22 de enero de 2016, según consta a fojas 15—, dicho dispositivo legal contiene, con relación al inicio de la negociación colectiva, una regulación similar a la contemplada por el derogado Decreto Supremo 003-82-PCM, que normaba el derecho de los servidores públicos a constituir sus organizaciones sindicales.

4. En efecto, el inciso “a” del artículo 207-B del Decreto Supremo 004-2013-ED establece lo siguiente:

La negociación colectiva se inicia con la presentación de un pliego de reclamos que debe contener un proyecto de convención colectiva, señalando lo siguiente:

[...]

-Las peticiones que se formulan respecto a condiciones de trabajo o de empleo deben tener forma de cláusula e integrarse armónicamente dentro de un solo proyecto de convención. Se consideran condiciones de Trabajo o condiciones de empleo los permisos, licencias, capacitación, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten la actividad del docente para el cumplimiento de sus funciones.

5. A su vez, el Decreto Supremo 003-82-PCM establecía lo siguiente:

Art. 24.- El sindicato mayoritario de la respectiva Repartición, podrá presentar anualmente, en forma escrita, su pliego de peticiones sobre condiciones generales de trabajo.

Art. 25.- Recibido el pliego de peticiones, el Titular de la Repartición, procederá a convocar a una Comisión Paritaria, la que en el término de diez (10) días hábiles evaluará dicho pliego y buscará una fórmula de arreglo.

Cabe señalar que, si bien el D. S. 040-2014-PCM derogó el D. S. 003-82-PCM, las disposiciones de la Ley 30057 y su reglamento que regulan los derechos colectivos

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA MARGARET VALDERRAMA PIZARRO (SECRETARIA GENERAL)

no son de aplicación a los regímenes de carreras especiales, como es el caso de la Ley 29944, por no estar comprendidos en la ley del servicio civil.

- 6. De los citados textos legales se desprende que la presentación del pliego de reclamos es un requisito indispensable para el inicio de la negociación colectiva por medio de la cual una organización sindical, cumpliendo con los requisitos que exige la ley podrá negociar condiciones de trabajo, entre otros aspectos. En el presente caso de autos no se acredita que la parte emplazada ha acreditado el cumplimiento del mencionado requisito.
- 7. En consecuencia, al no haberse acreditado la violación de los derechos alegados, corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA

PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
 Secretario Relator
 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE
LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL
PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA
MARGARET VALDERRAMA PIZARRO
(SECRETARIA GENERAL)

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados. Sin embargo, debo plantear lo siguiente:

1. El precedente "Elgo Ríos" (02383-2013-PA/TC), emitido por este Tribunal el 22 de julio de 2015, supuso un cambio importante en la interpretación que se había estado haciendo del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, el artículo referido a la vía igualmente satisfactoria.
2. En este precedente se ofrecieron cuatro criterios que, a modo de test, debían analizarse en cada caso concreto para sostener si existe una vía igualmente satisfactoria al proceso de amparo para resolver la controversia en cuestión. Con ello, planteamos, que no debía insistirse en una lógica de listas de temas para distinguir cuando algo corresponde ser visto por la judicatura constitucional de cuando algo debe ir a una vía ordinaria.
3. De otro lado, conviene tener presente que un precedente anterior a "Elgo Ríos", el precedente "Baylón Flores" (STC 00206-2005-PA/TC), todavía vigente en lo referido a sus referencias a conceptos de naturaleza laboral material, señalaba expresamente que "(...) los despidos originados en la lesión a la libertad sindical y al derecho de sindicación siempre tendrán la tutela urgente del proceso de amparo, aun cuando las vías ordinarias también puedan reparar tales derechos." (f. 14). Se establecía así una línea directa para casos en los que se vulneraba o amenazaba la libertad sindical para que puedan ser vistos en amparo, aun cuando el proceso laboral pudiera ser igualmente tuitivo.
4. Los presupuestos para sustentar el razonamiento recogido en el fundamento anterior han sido expuestos por el Tribunal en el desarrollo de su jurisprudencia, mas no se habrían explicado las razones por las cuales ciertos temas, como la libertad sindical, se consideran con mayor relevancia constitucional que otros. Es más, la generación de una vía directa al amparo no parecería ser conforme a una serie de posiciones asentadas por el Tribunal Constitucional y la doctrina constitucional como son la subsidiariedad o residualidad del amparo, la pretensión de que son los jueces del Poder Judicial los llamados a realizar el control de constitucionalidad, o los alcances de la constitucionalización del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE
LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL
PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA
MARGARET VALDERRAMA PIZARRO
(SECRETARIA GENERAL)

Derecho laboral, entre otros postulados que suelen afirmarse junto a reglas como la que he mencionado.

5. Frente a estas imprecisiones, el precedente "Elgo Ríos" plantea una serie de pautas argumentativas para los operadores de justicia que va más allá de la asignación injustificada e indiscriminada del tratamiento de algunos procesos al amparo sin importar las circunstancias de ello. El precedente "Elgo Ríos" obliga a argumentar en torno a sus cuatro criterios, que a continuación reitero, sin determinar a priori cual debe ser el resultado:
 - a. Estructura idónea, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz.
 - b. Tutela idónea, que mide la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso iusfundamental que se ponga a su consideración
 - c. Urgencia como amenaza de irreparabilidad, donde se evalúa si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada
 - d. Urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño, donde se evalúa la relevancia del derecho involucrado o a la gravedad del daño que podría ocurrir
6. Una aplicación completa de "Elgo Ríos" no podrá ser, por tanto, una que solo haga referencia al alegato de parte para ingresar a debatir sobre el contenido de la pretensión alegada, ni tampoco podrá ser aquella que, relevándose de cualquier análisis adicional, asuma los criterios del caso "Baylón Flores".
7. Lo afirmado no quiere decir que exista una necesaria e inevitable contradicción entre los resultados que se obtengan en el análisis de procedencia bajo estos dos precedentes. Como se afirmó en la propia sentencia del caso "Elgo Ríos", es muy probable que en la mayoría de casos los resultados coincidirán. Básicamente lo que va a resultar distinto es el razonamiento que debe realizar el Tribunal para definir si una pretensión debe ser o no canalizada por una vía igualmente satisfactoria.
8. En este caso en concreto, el análisis detallado debe ser el que presento a continuación:
 - a. *Estructura idónea:*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE
LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL
PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA
MARGARET VALDERRAMA PIZARRO
(SECRETARIA GENERAL)

El proceso ofrecido como vía igualmente satisfactoria al amparo sería el proceso abreviado laboral regulado en la Nueva Ley Procesal del Trabajo. Y es que en el artículo 2, inciso 3, de la Ley 29497, se señala que los juzgados laborales son competentes para conocer, en un proceso laboral abreviado, las pretensiones relativas a la vulneración de la libertad sindical.

En consecuencia, se cumple con el requisito de estructura idónea.

b. Tutela idónea:

Desde una perspectiva objetiva, no se ha verificado que más allá de las previsiones legales a las que hace referencia el criterio anterior, existan razones que eviten que este caso se pueda ver en un proceso laboral abreviado.

En consecuencia, se cumple con el requisito de tutela idónea.

c. Urgencia como amenaza de irreparabilidad:

Desde una perspectiva subjetiva, el demandante no ha alegado razón alguna que permita señalar que exista un daño irreparable a los derechos fundamentales alegados.

En consecuencia, se cumple con el requisito de no existencia de urgencia como amenaza de irreparabilidad.

d. Urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño:

El despido nulo implica en casi todos los casos la vulneración o amenaza de vulneración múltiple de derechos fundamentales. Aquello configura un daño de importante magnitud, no solo en el derecho del recurrente, sino por las consecuencias que puede tener en la comprensión de la libertad sindical de los demás involucrados.

En consecuencia, se incumple con el requisito de no existencia de urgencia por magnitud del bien involucrado o daño

9. Lo aquí expuesto nos lleva a señalar que si bien los tres primeros criterios se cumplen al punto que se perfila el procesal laboral abreviado como una vía igualmente satisfactoria, al no cumplirse el último de ellos, no se ha podido en este caso igualmente satisfactoria. Por tanto, la causa debe conocerse en el proceso de amparo.

10. Ahora bien, necesario es anotar que este último criterio recogido en "Elgo Ríos" (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño), hasta ahora ha sido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS
TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE
LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL
PIURA), REPRESENTADO POR SILVIA
MARGARET VALDERRAMA PIZARRO
(SECRETARIA GENERAL)

poco usado en la jurisprudencia de este Tribunal puede tener diversas interpretaciones. Sin embargo, tampoco es una cláusula abierta para justificar que cualquier caso deba conocerse en el proceso de amparo. No se puede negar que cualquier posible vulneración de un derecho fundamental es relevante, mas de ello no se desprende necesariamente la afirmación de que deba ser el amparo la mejor vía en todos los casos para otorgar la tutela requerida. En esa línea, la comprensión del criterio de la urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño no puede asumir que cualquier vulneración es pasible de ser incluida aquí. Por el contrario, tendrá que hacerse referencia a algún tipo de graduación para acreditar esta especial urgencia.

11. Una opción, entre otras, para medir la magnitud del bien involucrado, puede plantearse en torno a lo desarrollado para vislumbrar, si cabe el término, la fundamentalidad de una posición sobre la cual *prima facie* se ha tenido incidencia con el ejercicio del examen de proporcionalidad en sentido estricto, correspondiente a la aplicación del test de proporcionalidad. Así, se puede tener que una misma posición iusfundamental vulnerada o amenazada puede fundamentarse en varios principios constitucionales.¹
12. Esta múltiple vulneración o amenaza de vulneración de derechos fundamentales, en este caso por un mismo acto lesivo, se corrobora en el hecho que, en principio, no puede reclamarse solo la pertinencia de la libertad sindical como derecho que asistiría a la demandante, sino también puede invocarse derechos como el derecho a la negociación colectiva.
13. Esta confluencia o concurrencia de derechos fundamentales respecto de la posición iusfundamental enjuiciada hace que, para efectos del análisis de procedencia, pueda acreditarse una urgencia por la magnitud del daño en los bienes involucrados. En consecuencia, la demanda supera el análisis de procedencia, al menos en lo que respecta a la aplicación del precedente "Elgo Ríos".

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

¹ BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia. Cuarta edición. 2014. pp. 971 y ss.

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02268-2017-PA/TC

PIURA

SINDICATO UNITARIO DE LOS TRABAJADORES EN LA EDUCACIÓN DE LA REGIÓN PIURA (SUTE REGIONAL PIURA), representado por SILVIA MARGARET VALDERRAMA PIZARRO (SECRETARIA GENERAL)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

El sindicato demandante cuestiona la renuencia de la entidad demandada a instalar la mesa de trato directo, solicitada en enero de 2016, mediante Expediente 3329, pues considera que se viene vulnerando su derecho a la negociación colectiva.

Sin embargo, como manifesté detalladamente en los votos singulares que emití en los casos Ley de Presupuesto (Expedientes 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC) y Ley del Servicio Civil (Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, acumulados), la negociación colectiva es un derecho de los trabajadores del sector privado, mas no de aquellos que laboran en el sector público.

Lo señalado anteriormente se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 28 y 42 de la Constitución; el primero contiene la regla y el segundo, la excepción. No puede inferirse, entonces, la negociación colectiva de los derechos a la sindicación y huelga de los servidores públicos.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL