



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 372/2022

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 04 de octubre de 2022, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Ferrero Costa, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
FERRERO COSTA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 04 días del mes de octubre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Ferrero Costa, Gutiérrez Tice, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Monteagudo Valdez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional y con el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Tice que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Mery Inés Coila Ramírez, secretaria general del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú Regional de Tacna, contra la sentencia de fojas 589, de fecha 3 de enero de 2020, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La secretaria general del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú Regional de Tacna (Sutep Regional de Tacna), con fecha 12 de setiembre de 2016, interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Educación, a fin de que se declare inaplicable el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU; y que, en consecuencia, la demandada cumpla con otorgarle la licencia sindical con goce de remuneraciones al sindicato que representa, pues cumple los requisitos establecidos por las leyes vigentes sobre la materia, y es el sindicato mayoritario de la región Tacna. Asimismo, solicita que se ordene a la emplazada la negociación colectiva con su representada, para la defensa de los derechos e intereses del magisterio.

Refiere que en el numeral 2 del artículo 194 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, se dispone textualmente que “Por cada DRE del ámbito nacional corresponde licencia con goce de haber a un (01) representante de la Base del Sindicato Magisterial o Sindicato de Profesores debidamente inscrito en el ROSSP”; es decir, que se mantiene la posibilidad de otorgar la licencia sindical a la base de una organización sindical de ámbito nacional o al sindicato de profesores de ámbito regional, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 194 del Decreto Supremo 014-2013-ED. En ese sentido, alega que las organizaciones sindicales tienen derecho a que sus representantes gocen de licencia sindical, sin que ello implique estar sujeto a la discrecionalidad del empleador,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

o que solo se otorgue la licencia sindical a la organización sindical de mayor cercanía con la ahora demandada; por ello, a su entender, el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, al modificar el referido artículo 194, numeral 2, les causa agravio, toda vez que constituye una injerencia del Estado, lo cual vulnera su derecho a la libertad sindical.

Asimismo, expresa que el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU modifica el artículo 207 del Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, y también le causa agravio al sindicato que representa cuando agrega el artículo 207-A, que en su inciso b), tercer párrafo, establece que “El MINEDU no negociará con Sindicatos de Base o Sindicatos de Profesores que sean de competencia regional”, situación que resulta un atentado contra la democracia y que atenta contra el Estado de derecho.

Por último, aduce que su representado no es una sección sindical, pues es un sindicato del mismo nivel que el Sutep; y que, por lo tanto, no necesita la acreditación del sindicato nacional pues tienen distintas personerías jurídicas y cuentan con ROSSP. Finalmente, sostiene que el Ministerio de Educación (Minedu) está cometiendo un flagrante abuso de autoridad, porque el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU también colisiona con el Decreto Supremo 010-2003-TR, que ya estableció la forma como se realizan las negociaciones colectivas entre los sindicatos y la patronal (f. 31).

El Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Tacna, mediante la Resolución 1, de fecha 7 de abril de 2017, admite a trámite la demanda (f. 59).

La procuradora pública adjunta a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de representación defectuosa o insuficiente del demandante, formula denuncia civil contra el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú y la Dirección Regional de Educación, y contesta la demanda. Expresa que la demanda debe ser declarada improcedente o infundada, pues la norma cuestionada es una heteroaplicativa, debido a que requiere de diversos actos posteriores para que surta sus efectos; y que, además, corresponde al secretario del Sindicato de Trabajadores Docentes Nacional o Federación Magisterial Nacional, de conformidad con su estructura orgánica, determinar quiénes serán los representantes regionales que deban tener licencia con goce de remuneraciones, lo cual requiere la comunicación respectiva al Minedu, pero para ser sometidos al Decreto Supremo 013-2016-MINEDU primero los representantes deben ser acreditados por su propio sindicato. Asevera que la parte demandante en ningún momento ha establecido de qué forma se les ha restringido a los miembros de su sindicato la participación activa en las actividades sindicales, pues únicamente señala



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

que los sindicatos regionales deberán elegir a sus representantes, los cuales deberán ser acreditados ante el sindicato nacional para poder tener la licencia con goce de remuneraciones por actividades, por lo que no se evidencia injerencia alguna del Minedu sobre los derechos constitucionales de sus representantes. Más aun, enfatiza que, por tratarse del cuestionamiento de una norma reglamentaria, la pretensión debe ser dilucidada mediante la demanda de acción popular.

Por otro lado, aduce que la norma cuestionada prevé la autorización de más representantes sindicales en atención a la cantidad de agremiados dentro del magisterio nacional, y que no establece en modo alguno que el Minedu tenga la discrecionalidad de determinar a quién sí y a quién no le corresponde la licencia por representación sindical. Agrega que la facultad de poder realizar el trámite administrativo es otorgada al secretario general del sindicato nacional, quien a su vez informa a la Dirección Regional de Educación, por lo que no existe una relación de dependencia entre el Gobierno Regional de Tacna y el Minedu, más aún si este solo cumple funciones técnico normativas a nivel nacional.

Además, recalca que no existe vulneración del derecho a la libertad sindical de la demandante en el ámbito de la negociación colectiva, pues en todo momento se le permite al sindicato regional requerir su pliego de reclamos, a fin de que la autoridad competente sea quien resuelva (gobierno regional), y que, cuando se trate de cuestiones con alcance nacional, el sindicato regional tiene la iniciativa para proponer dicho reclamo ante el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sutep, quien es el único sindicato que de acuerdo con su estatuto cuenta con sindicatos bases a nivel distrital, provincial y regional, dado que es un sindicato de primer nivel de trabajadores docentes de ámbito nacional, con inscripción de organización sindical de servidores públicos (ROSSP) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Por ende, la Comisión Negociadora que se ha de conformar en caso de la existencia de algún reclamo a nivel nacional, se debe constituir con representantes que el CEN del Sutep proponga, por lo que resulta innecesario solicitar acreditación de afiliados o acreditar ser sindicato mayoritario (f. 140).

El Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Tacna, mediante la Resolución 8, de fecha 6 de junio de 2017, declaró fundada la denuncia civil formulada por la procuradora pública adjunta del Ministerio de Educación y dispuso suspender el séquito del proceso hasta que queden debidamente emplazados los denunciados civiles, e incorporar al proceso al Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Sutep) y a la Dirección Regional de Educación de Tacna, con citación al procurador del Gobierno Regional de Tacna (f. 429).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

La procuradora pública regional del Gobierno regional de Tacna contesta la demanda aduciendo que la norma cuestionada en el presente proceso constituye una norma heteroaplicativa y que, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución, no procede el amparo contra normas heteroaplicativas. Precisa que en la presente demanda no se ha fundamentado cuál es el acto lesivo concreto para afirmar que se trata de una norma autoaplicativa. Asimismo, considera que el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU amplía de 4 a 8 el número de licencias con goce de remuneración por representación sindical que se otorga a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato o Federación Magisterial constituido para la defensa de los derechos e intereses del Magisterio Nacional que se encuentren debidamente inscritos en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROSSP) correspondiente (f. 449).

El secretario general del Sutep contesta la demanda manifestando que la parte recurrente pretende por esta vía constitucional restituir derechos que han sido debatidos en otros procesos ordinarios y constitucionales, los cuales han sido de su pleno conocimiento, pues tuvo plena participación en ellos. Asimismo, manifiesta que el representante del Sutep Regional Tacna, profesor Luis Flores Villavicencio, viene demandando la nulidad del registro de la parte accionante por tener la misma identidad y siglas que su «base regional en Tacna», proceso recaído en el Expediente 1767-2014-0-2301-JR-LA-02, el cual se encuentra en sala pendiente de resolución del recurso de apelación.

Sostiene que el sindicato demandante tiene alcance regional y goza de autonomía, pero al ser un sindicato minoritario no tiene la capacidad de negociación colectiva, y que su base regional, representada por el profesor Luis Flores Villavicencio, viene sosteniendo trato directo con el gobierno regional, por ser una base de instancia sindical que no goza de autonomía y supremacía para solicitar una mesa de trato directo con el Ministerio de Educación. Por tanto, al no tener capacidad de negociación colectiva, menos tendrá derecho a la licencia sindical. Por ello, expresa que lo pretendido por la parte accionante no encuentra asidero legal ni jurisprudencial, por lo que pretender que se le otorgue la licencia sindical no resulta viable; más aún cuando se ha otorgado a sus dos representantes licencia sindical mediante Resolución Directoral 0380, de fecha 10 de marzo de 2017 (f. 519).

El *a quo*, mediante Resolución 15, de fecha 12 de enero de 2018, declaró infundadas las excepciones propuestas por la parte demandada (f. 539). Asimismo, con fecha 17 de abril de 2019, emitió la Resolución 18, mediante la cual declaró improcedente la demanda, por considerar que el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, que modifica el Decreto Supremo 004-2013-ED, no puede ser considerado una norma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

autoaplicativa, por cuanto de la demanda y sus medios probatorios no se acredita un acto concreto de aplicación inmediata de la norma cuestionada que, además, vulnere o amenace con vulnerar los derechos constitucionales demandados; y por advertir que la parte accionante cuestiona de forma general la inaplicación del citado decreto supremo (f. 550).

La Sala superior revisora revocó la resolución que declaró fundada la denuncia civil realizada por la procuradora pública del Ministerio de Educación, y, reformándola, declaró improcedente la denuncia civil. Asimismo, confirmó la apelada en el extremo que declaró improcedente la demanda, por estimar que lo pretendido por la parte demandante está dirigido a solicitar la inaplicación del Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, sin que se denuncie la existencia de un acto concreto que afecte derechos fundamentales; más aún cuando dicha norma fue dictada con arreglo a ley, a las normas vigentes y a los principios que informan el debido proceso (f. 589).

La recurrente interpone recurso de agravio constitucional alegando que sí existen actos concretos de aplicación de la norma que ahora se impugna, pues no se les permite negociar colectivamente y la recurrente no cuenta con licencia sindical (f. 599).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La pretensión se encuentra dirigida a que se declare inaplicable el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, en los extremos que modifica el Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial. Específicamente, se cuestiona la modificación del numeral 2 del artículo 194 y la incorporación del artículo 207-A del mencionado Reglamento. También se solicita que la demandada cumpla con otorgar la licencia sindical con goce de remuneraciones al Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú Regional de Tacna (Sutep Regional de Tacna) y que lleve a cabo la negociación colectiva con el referido sindicato, para la defensa de los derechos e intereses del magisterio. Se alega la vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical, entre otros.

Análisis de la controversia

2. Como se ha expresado en el fundamento precedente, se cuestiona la modificación que habría introducido el D.S. 013-2016-MINEDU en el artículo 194, numeral 2 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial. El que, antes de la modificatoria, estaba redactado de la siguiente forma:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

“ Artículo 194.- Licencia por representación sindical
(...)

194.2. Por cada DRE del ámbito nacional corresponde licencia con goce de haber a un (01) representante de la Base del Sindicato Magisterial o Sindicato de Profesores debidamente inscrito en el ROSSP.”

3. A la fecha, dicho artículo ha sido modificado, tanto por la norma cuya inaplicación se solicita, como posteriormente por el D.S. 001-2020-MINEDU, publicado el 18 de enero de 2020; en el que se dispone lo siguiente:

194.2 Por cada Dirección Regional de Educación o la que haga sus veces, corresponde otorgar un máximo de tres (3) licencias por representación sindical a los miembros de la Junta Directiva de las organizaciones gremiales de alcance regional, se encuentren o no afiliadas a organizaciones sindicales de alcance nacional, de acuerdo a lo siguiente:

a) De existir una organización gremial de competencia regional se otorga un máximo de dos (2) licencias sindicales a los miembros de la Junta Directiva.

b) De existir dos o más organizaciones gremiales de alcance regional, se otorga un máximo de tres (3) licencias sindicales, en proporción al número de profesores afiliados a las organizaciones gremiales a nivel regional que solicitan licencia sindical. Ninguna organización gremial de alcance regional puede tener más de dos (2) licencias.

c) El Secretario General de la organización gremial de alcance nacional, acredita a los representantes regionales, ante la Dirección Regional de Educación o la que haga sus veces, para el otorgamiento de la licencia.

d) El Secretario General del Sindicato de Profesores Regional no afiliado a organización gremial de competencia nacional, acredita a los representantes regionales, ante la Dirección Regional de Educación o la que haga sus veces, para el otorgamiento de la licencia.

e) Dicha licencia es para la defensa de los derechos e intereses del Magisterio regional.

4. Se puede observar que el numeral 2 del artículo 194 ya no es la misma norma cuya modificación se cuestiona en el presente proceso, pues no solo se ha modificado, sino que se ha ampliado. Por lo que, conforme al artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, interpretado a *contrario sensu*, ha operado la sustracción de la materia respecto a este extremo de la demanda.
5. De la misma forma, se observa que el artículo 207-A del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, cuya modificación se cuestiona en el presente proceso, del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

referido Decreto Supremo 003-2014-MINEDU, ha sido derogado por la Segunda Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 008-2022-PCM, que aprueba los lineamientos para la implementación de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de enero de 2022.

6. En esta línea, se advierte que el Decreto Supremo 013-2016-MINEDU, en los extremos cuya inaplicación se solicita en el presente caso, como se expone en el fundamento 2, *supra*, fueron ampliados, modificados y derogados, razón por la que cualquier cuestionamiento a las normas impugnadas del referido decreto carece de relevancia constitucional.
7. Por consiguiente, al haberse producido la sustracción de la materia, debe rechazarse la demanda de autos en aplicación, *a contrario sensu*, del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
FERRERO COSTA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03387-2021-PA/TC
TACNA
MERY INÉS COILA RAMÍREZ
SECRETARIA GENERAL DEL
SINDICATO UNITARIO DE
TRABAJADORES DE LA
EDUCACIÓN DEL PERÚ
REGIONAL DE TACNA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Coincidiendo con el sentido de lo resuelto por mis colegas, considero pertinente precisar lo siguiente:

1. Las normas del Decreto Supremo 013-2016-MINEDU cuya inaplicación se solicita en el presente caso han sido modificadas o derogadas por disposiciones posteriores. En consecuencia, ya no existen en el ordenamiento jurídico y su cuestionamiento carece de objeto. Siendo ello así, coincido con declarar improcedente la demanda por haber operado la sustracción de la materia.
2. Sin embargo, debo poner de relieve sobre la importancia del ejercicio de los derechos laborales colectivos, entre ellos, sindicación y huelga.
3. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha reconocido que uno de los principios fundamentales de la libertad sindical (y, por tanto, del derecho de sindicación) es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo, la cual resulta particularmente necesaria en el caso de los delegados, pues para poder cumplir sus funciones con plena independencia estos deben tener la garantía de que no serán perjudicados. (cfr. STC 08330-2006-PA/TC).
4. Es por ello que, considero que una legislación que disponga el sometimiento arbitrario a reglas para el ejercicio de la función sindical puede convertirse -en autoridades poco tuitivas de los derechos- en un impedimento burocrático para el normal desarrollo de las actividades de los sindicatos, o incluso para su existencia legal, lo que tendría como efecto negar o limitar los derechos de los trabajadores y vaciar de contenido la libertad sindical.
5. Así, la sola constitución de un sindicato como acto jurídico conforme a ley debería garantizar a éste y a los trabajadores afiliados, el pleno goce de sus derechos sindicales. Es la esencia del derecho laboral colectivo.

S.

GUTIÉRREZ TICSE