



Tribunal Constitucional

Pleno. Sentencia 143/2026

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de mayo de 2026, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich, con fecha posterior, votó a favor de la sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto Sindicato de Trabajadores CAS de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral SITCAS - Sunafil contra la resolución de fojas 305, de fecha 24 de julio de 2025, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de febrero de 2023, el sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil. Solicita lo siguiente: i) se declare la nulidad de la Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 de febrero de 2023, en el extremo de la legitimidad negocial y, por consiguiente, se ordene el inicio del procedimiento de negociación colectiva en su etapa de trato directo, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley 31188 – Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, y el artículo 4 del Decreto Supremo 008-2022-PCM; ii) se apruebe la solicitud de ampliación de la licencia sindical de los miembros de la comisión negociadora requerida mediante Oficio 058-2023-JD/SITCAS-SUNAFIL, de fecha 6 de febrero de 2023; y, iii) se ordene que cesen los actos de discriminación antisindical del empleador, que favorecen a organizaciones sindicales, y se dé por subsanada las observaciones respecto a la tramitación del proyecto de convenio colectivo, específicamente sobre la legitimidad negocial de la organización sindical recurrente, puesto que las observaciones realizadas adolecen de sustento legal, lo que impide que se dé paso a la siguiente etapa del procedimiento de negociación, de modo que quede habilitado legalmente para negociar y convenir el Pliego de Reclamos 2023 o el Proyecto de Convenio Colectivo 2023.



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/04444-2025-AA.pdf>



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

Manifiesta que el 27 de enero de 2023, presentó el Proyecto de Convenio Colectivo 2023, que fue objeto observaciones mediante Carta 00086-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 31 de enero de 2023, reiterado mediante Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 de febrero de 2023, en la cual la entidad demandada cuestiona la legitimidad negocial del sindicato recurrente e insta a que se pueda establecer coaliciones para acreditar la mayoría absoluta de los trabajadores. Refiere que cumplió con fundamentar, de manera detallada y clara, las razones por los cuales contaba con legitimidad negocial, conforme a la Ley 31188; sin embargo, la entidad demandada, sustentándose en una opinión no vinculante de Servir, realizó un análisis de legitimidad negocial en el presente caso y limitó su derecho de iniciar el trato directo de la negociación colectiva, lo cual constituye un comportamiento obstruccionista que evidencia el rompimiento de la buena fe prevista en el artículo 16 de la Ley 31188. Sostiene que, si bien en la entidad demandada existen otras organizaciones sindicales que tienen un ámbito de representación mixto, debido a que cuentan tanto con trabajadores comprendidos bajo el Decreto Legislativo 728 como trabajadores sujetos del Decreto Legislativo 1057, debe tenerse en cuenta que las referidas organizaciones sindicales inicialmente eran conformados solamente por trabajadores del Decreto Legislativo 728, pero a partir de la Ley 31131, toman la decisión de afiliarse a miembros de diferentes regímenes. Afirmar que su organización tiene un ámbito sindical exclusivo, por lo que no se le puede comparar con otra organización sindical que sea mixta, puesto que estas agrupan a trabajadores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 y el Decreto Legislativo 1057. Indica que, teniendo en cuenta el literal c) del artículo 9 de la Ley 311885, precisado en el artículo 10.1.1 del Decreto Supremo 008-2022-PCM, el término “mayoritaria” se refiere a “contar con el mayor número de servidores públicos afiliados del total de servidores que comprende dicho ámbito de negociación”, de modo que se entendería que, al ser la primera, única y exclusiva organización sindical que reúne trabajadores de un solo régimen laboral (CAS), es la más representativa dentro de su ámbito, pues no compite representación con ningún otro, pues es la única organización de ese tipo, por cuanto no hay otra organización similar, que reúna solo a trabajadores bajo el régimen laboral CAS; y no se podría condicionar su representatividad respecto al número de afiliados, pues las otras organizaciones sindicales que existen en la entidad demandada son mixtas, y cuentan con un ámbito distinto conforme a sus estatutos. Asevera que, dentro de su ámbito, es la única organización sindical y, al no existir una organización mayoritaria al momento de la presentación del



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

pliego de reclamos, se encuentra legitimada para negociar con la entidad demandada; sin embargo, de manera irregular, esta optó por incitar a las organizaciones sindicales a realizar una coalición a fin de que se obtenga la supuesta “mayor representatividad” de una de las organizaciones sindicales, las cuales son las mixtas, aunado al hecho de que, sin importarle el derecho a la libertad sindical, prefirió por decidir bajo el supuesto de una norma que se encuentra suspendida (artículo 10.1 del Decreto Supremo 008-2022-PCM) por una medida cautelar del Poder Judicial. Denuncia la vulneración de sus derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva¹.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, a través de la Resolución 1, de fecha 13 de marzo de 2023, admite a trámite la demanda².

El procurador público de la Sunafil formula la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y, asimismo, contesta la demanda aduciendo que la decisión de su representada cuenta con el sustento técnico y legal para concluir que la organización sindical recurrente carece de legitimidad negocial, puesto que no acreditó tener afiliada a la mayoría del personal que constituye su ámbito, lo cual tiene sustento en el literal c) del numeral 9.2 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, y respaldado con el Informe Técnico 123-2022-SERVIR-GPGSC, que expone que, para el inicio de la negociación colectiva en el nivel descentralizado, la legitimidad corresponderá, en el caso que existiera más de una organización sindical en el ámbito, a aquel sindicato o coalición de estos que acredite contar con el mayor número de afiliados respecto del total de servidores del ámbito; es decir, a aquel que tuviera más afiliados sin necesidad de ostentar la mayoría absoluta, situación que se ha configurado en el presente caso³.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, a través de la Resolución 8, de fecha 28 de marzo de 2025, declara infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa y, asimismo, declara fundada la demanda, por estimar que, si bien mediante la Resolución de Gerencia General 102-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 17 de abril de 2023, se declara fundada en parte el recurso de apelación y, en consecuencia, se declara nulas las cartas

¹ Foja 167.

² Foja 178.

³ Foja 205.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

103 y 136-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 y 13 de febrero de 2023, respectivamente, y se resuelve retrotraer el trámite del Oficio 057-2023-JD/SITCAS-SUNAFIL presentado por el sindicato demandante hasta el momento en que se produjo el vicio; no obstante, aun cuando la demandada cesó en la agresión, ello ha ocurrido en el transcurso del proceso y no antes de interponerse la demanda. Por lo tanto, habiéndose verificado la afectación al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, no puede operar la sustracción de la materia, debiendo procederse conforme lo prevé el citado artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional⁴.

La sala superior revisora revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por considerar que la entidad demandada emitió la Resolución de Gerencia General 102-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 17 de abril de 2023, que declaró la nulidad de la cuestionada Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH y retrotrajo el trámite del Oficio 057-2023-JD/SITCAS-SUNAFIL, vinculado a la presentación del Proyecto de Convenio Colectivo 2023; por tanto, a causa del transcurso del tiempo y en las actuales circunstancias, queda claro que sobre lo peticionado por el sindicato recurrente y en los términos que se postula en esta demanda, ha cesado la alegada afectación de sus derechos, por lo que resulta de aplicación el artículo 1, segundo párrafo, del Nuevo Código Procesal Constitucional⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. El sindicato recurrente solicita lo siguiente: i) se declare la nulidad de la Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 de febrero de 2023, en el extremo de la legitimidad negocial, y, por consiguiente, se ordene el inicio del procedimiento de negociación colectiva en su etapa de trato directo, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley 31188 – Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal y el artículo 4 del Decreto Supremo 008-2022-PCM; ii) se apruebe la solicitud de ampliación de la licencia sindical de los miembros de la Comisión Negociadora requerida mediante Oficio 058-2023-

⁴ Foja 269.

⁵ Foja 305.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

JD/SITCAS-SUNAFIL, de fecha 6 de febrero de 2023; y, iii) se ordene que cesen los actos de discriminación antisindical del empleador, que favorecen a organizaciones sindicales, y se dé por subsanadas las observaciones respecto a la tramitación del proyecto de convenio colectivo; específicamente sobre la legitimidad negocial de la organización sindical recurrente, puesto que las observaciones realizadas adolecen de sustento legal, lo que impide que se dé paso a la siguiente etapa del procedimiento de negociación, de modo que quede habilitado legalmente para negociar y convenir el Pliego de Reclamos 2023 o el Proyecto de Convenio Colectivo 2023. Denuncia la vulneración de sus derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Análisis de procedencia de la demanda

2. Antes de analizar la procedencia de la demanda, es importante realizar algunas precisiones relacionadas con las causales de improcedencia previstas en el Nuevo Código Procesal Constitucional, respecto a aquellas situaciones en las que el acto lesivo invocado cesa o deviene irreparable.
3. Se entiende por cese del acto lesivo aquella situación por medio de la cual la acción u omisión que origina una amenaza o violación de un derecho fundamental deja de producirse por parte de quien la estaba llevando a cabo. De otro lado, se entiende por irreparabilidad aquella situación por medio de la cual no se pueden reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o violación de un derecho fundamental [cfr. Sentencia 05287-2008-PA/TC, fundamento 11]; es decir, se trata de aquella “imposibilidad jurídica o material” de retrotraer los efectos del acto reclamado como vulneratorio de un derecho fundamental [cfr. Sentencia 00091-2005-PA/TC], de forma tal que la judicatura se encuentre ante la imposibilidad de tomar una medida para poder reestablecer el ejercicio del derecho en una situación determinada.
4. Si el acto lesivo de un derecho fundamental cesó o devino irreparable antes o luego de presentada la demanda de tutela de derechos fundamentales, corresponde declararla improcedente, en tanto no existe -al momento de resolver- ningún problema concreto que analizar. Sobre este tema el Nuevo Código Procesal Constitucional no se pronuncia de forma expresa en el artículo 7, dedicado a establecer



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

las causales de improcedencia en los procesos de tutela de derechos fundamentales. A pesar de esta omisión, el Tribunal ha establecido a través de su jurisprudencia que, en los supuestos de cese del acto lesivo o irreparabilidad del mismo, corresponde declarar improcedente la demanda por sustracción de la materia.

5. Sobre esto último también se ha dicho que el Código ha previsto de forma expresa que no en todos los supuestos en que el acto lesivo cesó o devino irreparable luego de presentada la demanda, corresponde declarar su improcedencia. En este sentido, ha previsto la potestad de la autoridad jurisdiccional para que, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto, pueda emitir un pronunciamiento estimatorio sobre el fondo de la controversia. Esto tal cual lo dispone el segundo párrafo del artículo 1 del mismo Código Procesal Constitucional:

Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda (...).

6. Esta facultad tiene por objetivo evitar que actos similares puedan reiterarse en el futuro. Se trata por lo tanto de una opción legislativa acorde con el artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, que establece como una de las finalidades de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, lo que también se obtiene a través de una tutela procesal preventiva. Cuando se declara fundada una demanda de este tipo no se hace con el objeto de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales (lo cual es imposible), sino con el propósito de evitar que las mismas conductas se vuelvan a repetir [cfr. Sentencia 00603-2004-AA/TC, fundamento 4]. A lo que se agregaría que no se vuelva a repetir en relación con el mismo agraviado de la violación *iusfundametal*.
7. Ahora bien, en el presente caso, la parte demandante solicita que se declare la nulidad de la Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 de febrero de 2023, en el extremo de la legitimidad negocial,



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

y, por consiguiente, se ordene el inicio del procedimiento de negociación colectiva en su etapa de trato directo, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley 31188 – Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, y el artículo 4 del Decreto Supremo 008-2022-PCM.

8. Al respecto, a fojas 238 obra la Resolución de Gerencia General 102-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 17 de abril de 2023, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

Artículo 1.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por el Sindicato de Trabajadores CAS de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SITCAS-SUNAFIL) y, en consecuencia, declarar NULAS las Cartas N°s 103 y 136-2023- SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 03 y 13 de febrero de 2023, respectivamente, emitidas por la Oficina de Recursos Humanos, por los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- Retrotraer el trámite del Oficio N° 057-2023-JD/ SITCAS-SUNAFIL, presentado por el Sindicato de Trabajadores CAS de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SITCAS-SUNAFIL), hasta el momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 3.- Remitir los actuados a la Oficina de Recursos Humanos para que proceda conforme a sus funciones y de acuerdo con lo señalado en la presente resolución.

Artículo 4.- Notificar la presente resolución al Sindicato de Trabajadores CAS de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SITCAS-SUNAFIL) y la Oficina de Recursos Humanos, para los fines pertinentes.

9. Dicha decisión estuvo sustentada principalmente en los siguientes fundamentos:

Que, conforme a las consideraciones expuestas, se puede colegir que, a fin de dilucidar la cuestión planteada, los aspectos que deben analizarse están referidos, por un lado, al ámbito de la negociación colectiva y, de otro lado, a la determinación cuantitativa de la mayoría de afiliados en función de dicho ámbito, ello en aplicación de lo dispuesto en el literal c) del numeral 9.2 de la Ley N° 31188;

Que, respecto al primer aspecto, relacionado al ámbito de la



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC

LIMA

SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

negociación colectiva, se advierte de la Carta N° 136-2023-SUNAFIL/GG/ORH, emitida por la Oficina de Recursos Humanos, que es materia de impugnación, que no se observa el sustento suficiente relativo a la determinación del ámbito de negociación del sindicato recurrente como de las demás organizaciones sindicales de la entidad, así como el modo en que, a partir de ello, se contabiliza el número de afiliados. Someramente, en la Carta N° 103-2023-SUNAFIL/GG/ORH se hace mención a la existencia de diversas organizaciones sindicales de la entidad que agrupan a servidores de más de un régimen laboral, pero no el modo en que éstas integran uno u otro ámbito, más aún si se advertiría que dos de las organizaciones sindicales agrupan a servidores comprendidos bajo el régimen laboral de la actividad privada, así como a servidores comprendidos bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), y la organización recurrente solo agrupa a servidores comprendidos en éste último régimen laboral;

Que, en cuanto al segundo aspecto, esto es, sobre la determinación cuantitativa de la mayoría de afiliados en función de dicho ámbito, y sustancialmente relacionado con el anterior, no se observa la cuantificación del número o porcentaje de afiliados de la organización sindical recurrente en contraposición con las demás organizaciones sindicales de la entidad, a fin de determinar si ostenta la mayoría de ellos, en función del ámbito que corresponda;

10. En tal sentido, mediante la Resolución de Gerencia General 102-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 17 de abril de 2023, se ha declarado, entre otros puntos, la nulidad de la Carta 000103-2023-SUNAFIL/GG/ORH, de fecha 3 de febrero de 2023, y se ha dispuesto retrotraer el trámite hasta el momento en que se produjo el vicio, por lo que es evidente que, a la fecha en que el Tribunal conoce la presente causa, ha operado la sustracción de la materia justiciable, pues la eventual afectación de los derechos constitucionales invocados ha cesado luego de la interposición de la demanda. Corresponde, por tanto, desestimar la demanda, en aplicación, a *contrario sensu*, del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
11. En su recurso de agravio constitucional, el sindicato recurrente afirma que la entidad demandada no estaría cumpliendo con lo ordenado en la Resolución de Gerencia General 102-2023-SUNAFIL-GG, de fecha 17 de abril de 2023. Sobre ello, cabe precisar que el supuesto incumplimiento del mandato contenido en la citada resolución administrativa, debe ser planteado en la vía correspondiente, a efectos de que la entidad proceda a ejecutar lo dispuesto en la resolución.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 04444-2025-PA/TC
LIMA
SINDICATO DE TRABAJADORES
CAS DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
LABORAL SITCAS – SUNAFIL

12. Por estas consideraciones, debe desestimarse la demanda de autos.

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.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA
