



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01106-2012-PA/TC

CALLAO

FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU
Y OTROS

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 16 de abril de 2014

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (Fentenapu) contra la resolución de fojas 480, su fecha 15 de julio de 2011, corregida por resolución de fojas 672, su fecha 24 de agosto de 2011, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A

1. Que con fecha 13 de enero de 2011 la Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (Fentenapu) y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos interponen demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) y la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), solicitando que: **i)** se declaren inaplicables y sin efecto todos los actos materiales realizados y las normas expedidas por los funcionarios públicos emplazados en el denominado Concurso de Proyectos Integrales del Proceso de Promoción de Inversión Privada del Proyecto de Modernización del Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao, concernientes al Contrato de Concesión de fecha 23 de noviembre de 2010; y, **ii)** se ordene que los demandados se abstengan de realizar cualquier acto y/o disposición relacionados con el precitado Terminal Norte Multipropósito. Alegan la amenaza de violación de los derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de trabajo, de empresa, comercio e industria, a la libertad sindical, a la dignidad del trabajador, al pluralismo económico y a la igualdad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01106-2012-PA/TC

CALLAO

FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU
Y OTROS

Manifiestan que tanto los derechos laborales como los de sindicalización y defensa son irrenunciables; que no obstante ello se pretende disolver y desactivar a la Federación demandante con el objeto de que nadie reclame por los derechos de los trabajadores que la integran. Aducen que los puertos son áreas estratégicas y que constituyen expresión de soberanía del país, por lo que no pueden ser relegados a usos eminentemente comerciales o privados, como en el caso del Contrato de Concesión suscrito con fecha 23 de noviembre de 2010, pacto por el cual se privatiza el Terminal Norte del Terminal Portuario del Callao otorgándose al concesionario extranjero la potestad de decidir la cantidad o número de trabajadores que laborarán en el puerto, desconociendo asimismo, los derechos de estos y el régimen de participación empresarial del Estado, arbitrariedad que violenta la Constitución y que, aunada a acciones sistemáticas y deliberadas de la Administración, busca disolver a la Federación demandante, disgregando sus activos y liquidando a los trabajadores que la conforman, lo que evidencia la afectación constitucional invocada.

2. Que el Segundo Juzgado Especializado Civil del Callao, con fecha 18 de enero de 2011, rechaza liminarmente la demanda argumentando que los medios probatorios aportados en la demanda no acreditan que las afectaciones constitucionales alegadas sean ciertas y de inminente realización.
3. Que a su turno la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao confirma la apelada por similares fundamentos.
4. Que la libertad sindical es un derecho fundamental de los trabajadores, consagrado en el artículo 28º de la Constitución, cuyo objeto es, en su dimensión plural, el de proteger su autonomía como grupo para el desarrollo de las actividades destinadas a la consecución de sus intereses sociales y económicos. Así lo ha entendido este Tribunal cuando ha establecido que “protege la autonomía sindical, a fin de que **el sindicato funcione libremente sin injerencias o actos externos que pudieren 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” (Cfr. STC 03311-2005-PA/TC, fundamento 6, énfasis agregado). En consecuencia, en el supuesto de que cualquier acto proveniente del Estado o de un particular presuntamente interfiera en el goce o, peor aún, implique la supresión del ejercicio de dicho derecho, estará habilitada la jurisdicción constitucional para su respectiva evaluación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01106-2012-PA/TC

CALLAO

FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU
Y OTROS

5. Que el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia (STC 2593-2003-AA/TC, STC 03125-2004-AA/TC, STC 05259-2008-AA/TC) que si bien el proceso constitucional de amparo procede frente a la amenaza de vulneración de derechos constitucionales, tal como lo establece expresamente el artículo 200º, inciso 2, de la Constitución y el artículo 2º del Código Procesal Constitucional, es importante resaltar que la “amenaza” debe poseer dos rasgos esenciales: certeza e inminencia, de modo que dicho riesgo pueda ser atendible a través del proceso constitucional de amparo. Es por ello que, pese a que las instancias precedentes hayan rechazado la presente demanda de manera liminar, existen en autos suficientes elementos de juicio para que la jurisdicción constitucional se pronuncie sobre el fondo de la cuestión controvertida.
6. Que en este contexto los hechos alegados por los demandantes tendrían incidencia constitucional directa en la protección de los derechos invocados, razón por la cual este Colegiado estima que, en el presente caso, no cabe rechazar *in limine* la demanda, sino admitirla a trámite con el objeto de examinar si, como se sustenta en la demanda, las autoridades emplazadas lesionaron los derechos fundamentales invocados, o si, por el contrario, la decisión administrativa cuestionada se expidió en irrestricta observancia de los atributos fundamentales que la norma fundamental ha otorgado.
7. Que finalmente conviene recordar que el rechazo liminar únicamente será adecuado cuando no haya márgenes de duda sobre la improcedencia de la demanda, lo que no ocurre en el caso de autos. Por consiguiente corresponde revocar el rechazo liminar a fin de que la demanda sea admitida y tramitada con arreglo a ley, corriendo traslado de ella a los emplazados.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú

RESUELVE, con los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, que se agregan,

1. **REVOCAR** la resolución recurrida de fecha 15 de julio de 2011 y la resolución del Segundo Juzgado Especializado en lo Civil del Callao de fecha 18 de enero de 2011.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01106-2012-PA/TC

CALLAO

FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU
Y OTROS

2. **DISPONER** que se admita a trámite la demanda de amparo, integrando a quienes tuviesen interés jurídicamente relevante en el resultado del presente proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI

MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ

Lo que certifico:

.....
OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS – FENTENAPU

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular bajo las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso la Federación recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), con el objeto de que se declare sin efecto e inaplicable todo acto material y las normas expedidas por las entidades públicas emplazadas en el denominado Concurso de Proyectos Integrales del Proceso de Promoción de la Inversión Privada del Proyecto: Modernización del Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao, concernientes al Contrato de Concesión de fecha 23 de noviembre de 2010 y se ordene que los demandados se abstengan de realizar cualquier acto y/o disposición relacionados con el precitado Terminal Norte Multipropósito. Señala que se está afectando sus derechos constitucionales al trabajo, a la libertad sindical, a la dignidad del trabajador, a la libertad de empresa, al pluralismo económico y a la igualdad.
2. El Segundo Juzgado Especializado del Callao declara la improcedencia liminarmente puesto que no se acreditan que las afectaciones constitucionales alegadas sean ciertas y de inminente realización. La Sala Superior confirma la apelada por similares fundamentos.
3. Entonces tenemos que el tema de la alzada trata de un rechazo liminar de la demanda (*ab initio*), en las dos instancias (grados) precedentes, lo que significa que no hay proceso y por lo tanto no existe demandado (emplazado). Por ello cabe mencionar que si el Superior no está conforme con el auto venido en grado debe revocarlo para vincular a quien todavía no es demandado puesto que no ha sido emplazado por notificación expresa y formal requerida por la ley. Lo que se pone en conocimiento es “el recurso interpuesto” y no la demanda. Por esto es que el Tribunal Constitucional al intervenir como tribunal de alzada debe limitarse al auto de rechazo liminar.
4. Debo manifestar que al concedérsele al actor el recurso extraordinario de agravio constitucional, el **principio de limitación** aplicable a toda la actividad recursiva le impone al Tribunal Constitucional (Tribunal de alzada) la limitación de sólo referirse al tema de la alzada, en este caso nada más y nada menos que el auto de rechazo liminar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS – FENTENAPU

5. Debo señalar que el artículo 47º del Código Procesal Constitucional en su último párrafo precisa ciertamente que “si la resolución que declara la improcedencia (auto de rechazo liminar evacuado por el Juez al calificar la demanda) fuese apelada, el juez pondrá en conocimiento del demandado el recurso interpuesto”. Este mandato tiene un sustento en la más elemental lógica: el recurso de apelación concedido y notificado al que debería ser considerado demandado si la sala superior revoca el auto cuestionado, produce efectos para ambas partes.
6. Por cierto si el Superior revoca el auto venido en grado, para vincular a quien todavía no es demandado puesto que no ha sido emplazado por notificación expresa y formal por no existir proceso y no ser él, por tanto, demandado, tiene que ponerse en su conocimiento “el recurso interpuesto” y no la demanda, obviamente.
7. No está demás recordar que la parte en análisis del recurrido artículo 47º del Código Procesal Constitucional es copia de lo que al respecto prescribe el artículo 427º del Código Procesal Civil en su último párrafo al decir: “La resolución superior que resuelve en definitiva la improcedencia, produce efectos para ambas partes”. Y la resolución del superior que, en definitiva, decide sobre la improcedencia, no puede ser o no es sino la confirmatoria o la revocatoria del auto objeto de la alzada, desde luego.
8. Que en atención a lo señalado es materia de la alzada el pronunciamiento de este tribunal respecto del rechazo liminar, estando en facultad sólo para pronunciarse por la confirmatoria del auto recurrido o por la revocatoria de éste, y excepcionalmente cuando se trate de casos que amerite un pronunciamiento de emergencia por tutela urgente del derecho se podría ingresar al fondo del asunto.
9. Considero pertinente la ocasión para manifestar mi opinión respecto a expresiones emitidas por mis colegas en otros casos, puesto que he observado que el sustento para justificar el ingreso al fondo de la controversia –pese al rechazo liminar de la demanda– es el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. ¿Qué nos dice el citado artículo? Este artículo nos refiere que:

“Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, intermediación y socialización procesales.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS – FENTENAPU

El Juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente Código.

Asimismo, el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales” (subrayado agregado).

10. Respecto a ello es pertinente señalar que la expresión del articulado que refiere que se *deben adecuar las exigencias de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales* no justifica de ninguna manera el ingreso al fondo, puesto que la defensa del demandado no puede asumirse de modo alguno como una formalidad. Digo esto por qué? El proceso ha sido concebido como aquella vía a la cual pueden recurrir las partes a efectos de que se resuelva una controversia suscitada en la sociedad. Tal participación de ambas partes requiere de la admisión de la pretensión por parte del juzgador a efectos de que admitida la demanda se notifique al presunto agresor a efectos de vincularlo no solo al proceso sino a la decisión. Ya con la participación de ambas partes, éstas se someten al proceso, pero no solo se someten a las reglas del proceso sino que se someten a la determinación final del juzgador. Es decir la presencia de ambas partes no solo implica que el juez tenga la obligación de resolver conforme a la Constitución y las leyes la controversia sino que las partes respeten su decisión. He ahí donde encuentra legitimidad la decisión del juzgador, puesto que no puede concebirse una decisión emitida en un proceso judicial, cuando no será respetada ni cumplida por alguna de las partes. Por ello considero que la exigencia de la participación de ambas partes en un proceso se encuentra vinculada al derecho a la tutela judicial efectiva, ya que no puede exigirse el cumplimiento de una decisión arribada en un proceso judicial a una persona que no ha tenido participación en el citado proceso, lo que implica que tal decisión es ineficaz, ya que no generara consecuencias respecto de quien no participó.
11. Los procesos constitucionales tienen una especial importancia, puesto que su finalidad es la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y el respeto por la Constitución del Estado, teniendo por ello que determinarse al presunto agresor de un derecho fundamental. Por ende, por tal relevancia, es que afirmo que con mayor razón no puede soslayarse la intervención de la persona a la que se le acusa de la violación de un derecho fundamental, puesto que la determinación a la que arribe este Colegiado necesariamente va exigir determinada acción de dicho emplazado. Pero ¿Cómo puede exigirse la realización de un acto o el cese del mismo si no ha participado en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS – FENTENAPU

proceso?, es decir ¿cómo puede exigirse el cumplimiento de una decisión que no es legítima para ambas partes?. La respuesta es obvia, no puede exigirse el cumplimiento de una decisión en la que una de las partes desconoce totalmente la pretensión, no teniendo legitimidad ni vinculación alguna para la persona que no participó. Claro está existen casos en los que es evidente que el presunto demandado –si bien no ha sido emplazado con la demanda– conoce del conflicto, como por ejemplo casos en los que la discusión se ha visto administrativamente, en los que, considero, que el Tribunal puede ingresar al fondo, pero solo si se verifica una situación especial en la que se advierta que la dilación del proceso convierta la afectación en irreparable.

12. Es precisamente por ello que el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional ha permitido la omisión de algunas “formalidades” para lograr el objeto del proceso constitucional, pero no puede considerarse que la defensa del presunto emplazado es una formalidad sino una exigencia que legitima el propio proceso. Por ello considero que tal afirmación no solo es impropia sino también quebranta el proceso en el cual se pretende la defensa de los derechos constitucionales, lo que puede interpretarse que por la defensa de un derecho fundamental puede afectarse otro, lo que es incorrecto.
13. Asimismo si se observa con atención el artículo III del Título Preliminar del referido código, se puede apreciar que cuando expresa a que “(...) el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales”, parte de la premisa de que existe un proceso abierto, en el que se puede ser flexibles con algunos actos procesales, denominados así precisamente porque ha existido admisión a trámite de la pretensión y por ende emplazamiento, razón por la que dicho argumento no puede ser utilizado erróneamente para justificar la emisión de una sentencia cuando el objeto del recurso es el cuestionamiento de un auto de rechazo liminar. De asumir dicha posición implicaría aceptar que a este Colegiado le es indiferente si la pretensión ha sido admitida a trámite o no, puesto que con proceso o sin él, siempre se encontrará en la facultad de emitir un pronunciamiento de fondo, rompiendo toda racionalidad del proceso, convirtiendo al proceso constitucional en aquel proceso sin garantías, en el que se afectan los derechos del que debiera ser emplazado. Con esto advierto que bajo esa lógica el Tribunal podría incluso resolver una demanda de amparo en instancia única, puesto que al ser indiferente para este Colegiado la existencia del proceso, no sería exigible la admisión a trámite la demanda y por ende la participación del demandado, por lo que podría resolver directamente la pretensión planteada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE LOS
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS – FENTENAPU

14. En el presente caso tenemos que la Federación recurrente interpone demanda de amparo con la finalidad de que se deje sin efecto e inaplicable todo acto material y las normas expedidas por los funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y la Empresa Nacional de Puertos (Enapu) en el Concurso de Proyectos Integrales del proceso de promoción de la Inversión Privada del Proyecto: Modernización del Terminal Norte Multidisciplinario del Terminal Portuario del Callao, puesto que considera que en dicho procedimiento administrativo se ha excluido indebidamente al Ministerio de Defensa, lo que considera atentatorio de sus derechos.
15. Tenemos así que la Federación recurrente interpone demanda de amparo con el objeto de defender los derechos de los trabajadores de dicha federación, sin embargo a pesar de alegar afectaciones de derechos de índole laboral no hay sustento en el escrito de su demanda que relate tales afectaciones. Asimismo se aprecia que lo que busca en puridad es que se deje sin efecto e inaplique los actos materiales y las normas expedidas en el Concurso de Proyectos Integrales del Proceso de Promoción de la Inversión Privada del proyecto: Modernización del Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao, es decir la federación demandante no tiene legitimidad para interponer la demanda de amparo propuesta por lo que la demanda debe ser desestimada en atención a que la recurrente carece de la legitimidad exigida por la ley. Cabe agregar que hace mención de afectación de derechos al pluralismo económico y a la libertad de empresa, derechos que no pueden ser invocados por la Federación por el mismo hecho de no tener legitimidad para interponer demanda relacionado a tales derechos. En tal sentido la demanda también devendría en improcedente en aplicación del artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional.

Por las razones expuestas, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo propuesta.

S.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión del resto de mis colegas magistrados emito el presente voto singular por las razones que expongo a continuación

1. Tal como fluye del *petitum* de la presente demanda, ésta tiene por objeto revertir la privatización del Termina Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao.
2. No obstante lo señalado por mis colegas, tal pretensión, en sí misma, resulta manifiestamente improcedente pues, tal como se advierte del tenor de la demanda, los argumentos vertidos por la Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos para sustentar lo solicitado, no se advierte, aunque sea mínimamente, de qué forma tal privatización podría reputarse como una amenaza a los derechos laborales de sus agremiados.
3. El principio *pro actione*, según el cual, en caso de duda sobre la continuidad del proceso se debe optar por su continuación y que sirve de sustento para aplicar restrictivamente el rechazo *in limine*, presupone que la afectación o amenaza denunciada tenga alguna relevancia constitucional y que ello sea susceptible de ser enmendado toda vez que la tutela que brindan los procesos constitucionales no es de naturaleza indemnizatoria sino restitutiva.
4. Por ello, considero que el rechazo liminar decretado por las instancias judiciales previas debe ser confirmado pues la amenaza denunciada como lesiva, no afecta ni amenaza ningún derecho fundamental de titularidad de la accionante, máxime cuando lo que se solicita no es otra cosa que dejar sin efecto una privatización y no se ha argumentado en qué medida ello amenazaría los derechos laborales colectivos de sus agremiados.
5. En lo personal, bajo ningún concepto la justicia constitucional se encuentra habilitada para paralizar o revertir una privatización, máxime cuando ello se pretende sobre la base de prejuicios contrarios a la inversión privada.
6. En consecuencia, no apreciándose que los hechos y el petitório de la demanda incidan en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos que invoca la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01106-2012-PA/TC
CALLAO
FEDERACIÓN NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EMPRESA
NACIONAL DE PUERTOS - FENTENAPU

federación recurrente, resulta aplicable lo previsto en el inciso 1) del artículo 5º del Código Procesal Constitucional.

Por tanto, mi **VOTO** es porque la demanda sea declarada **IMPROCEDENTE**.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL