



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de diciembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato Nacional de Trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sintracas-Sunarp) contra la sentencia de fojas 627, de fecha 5 de junio de 2014, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de noviembre de 2011, el sindicato recurrente interpone demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), solicita que se deje sin efecto el despido incausado del que han sido objeto 17 trabajadores y 3 dirigentes sindicales; y que, en consecuencia, se los reincorpore a sus puestos de trabajo y se abstengan de amenazar con despedir a la totalidad de trabajadores afiliados al sindicato recurrente.

Refiere que el 31 de agosto, de octubre y de diciembre de 2011, la entidad demandada, a través de una política antisindical, despide a trabajadores afiliados al sindicato demandante con el argumento de la no renovación de los contratos administrativos de servicios, ello en atención a la inscripción del sindicato demandante con fecha 23 de agosto de 2011. Agrega que, con fecha 21 de octubre de 2011, se presentó ante la entidad demandada el pliego de reclamos 2011-2012, la cual señaló que no pueden llevar a cabo una negociación colectiva con el Sintracas Sunarp al no existir un marco regulatorio para ello, y que el Mintra, a la fecha, se ha inhibido de verificar el pliego de reclamos, actos que están siendo impugnados, lo que vulnera sus derechos a la libertad de sindicación y al trabajo.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

Sostiene que varios de los trabajadores afiliados al sindicato del régimen CAS suscribieron contratos de locación de servicios por años, sin embargo, fueron presionados a suscribir contratos administrativos de servicios y luego de varias prorrogas, con la formalización del sindicato recurrente, fueron despedidos.

La procuradora pública a cargo de los asuntos judiciales de la Sunarp propone la excepción de incompetencia por razón de la materia, de falta de agotamiento de la vía administrativa, de falta de legitimidad para obrar del demandado; contesta la demanda, y rechaza la afirmación de la existencia de vulneración del derecho al trabajo y a la libertad sindical a través del despido. Señala que lo que se ha presentado es el vencimiento de los contratos administrativos de servicios.

Además, la comunicación de no prorrogar los contratos CAS fue cursada el 22 de agosto de 2011; sin embargo, la inscripción del sindicato recurrente se produjo el 23 de agosto de 2011, lo que desvirtúa la vulneración de la libertad sindical. Así también precisa que hasta la fecha el citado sindicato no ha cumplido con comunicar la totalidad de sus afiliados.

Con fecha 14 de noviembre de 2012, los señores Alejandro Francisco Monteverde Alva, Juana Rosa Ramos Vera, Dario Andrés Eyzaguirre Talledo, Juan Carlos Montoya Aguilar y Wilson Pedro Andía Vera solicitan ser incluidos como liticonsortes facultativos.

El Séptimo Juzgado Constitucional, con fecha 28 de setiembre de 2012, declaró infundadas las excepciones propuestas; con fecha 23 de enero de 2013, autoriza la intervención como liticonsortes facultativos de los señores citados.

Con fecha 15 de julio de 2013, se declara infundada la demanda por estimar que, además de las cartas, los memorándums mediante los cuales se comunica la no prórroga o renovación de sus contratos CAS y la documentación presentada respecto al reconocimiento y formalización de su sindicato, los demandantes no han presentado ninguna otra prueba que demuestre que la conclusión de sus contratos fue represalia por haber formado el sindicato, siendo insuficientes para acreditar que efectivamente fueron despedidos. Así también, de autos se desprende que a varios de los demandantes se les ha prorrogado sus contratos, razón por la cual no se puede determinar que la conformación del sindicato motivó el despido del sindicato demandante.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

La Sala Superior revisora confirma la apelada por considerar que los medios probatorios aportados en el presente proceso no constituyen elementos probatorios idóneos para producir convicción en el juzgador respecto de los hechos denunciados ni que la entidad demandada haya vulnerado sus derechos constitucionales por su afiliación sindical; y que, además, se debe tener en cuenta que para resolver la presente controversia se requiere de una actividad probatoria, lo que no resulta posible en la presente vía excepcional y residual.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El Sindicato Nacional de Trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sintracas-Sunarp) solicita que se deje sin efecto el despido incausado del que han sido objeto 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato recurrente; y que, en consecuencia, se los reincorpore a sus puestos de trabajo y se abstengan de amenazar con despedir a la totalidad de trabajadores afiliados al sindicato recurrente.

Procedencia de la demanda

2. De conformidad con el precedente establecido en la Sentencia 02383-2013-PA/TC, en el presente caso existe necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho, pues se aprecia que en el presente caso se encuentra comprometido el derecho fundamental a la sindicalización. Así, el sindicato ha alegado que, como consecuencia de su constitución, los contratos administrativos de servicios de 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales ya no fueron prorrogados; por lo que, de acuerdo con el artículo 37, inciso 11, del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa del derecho de sindicalización, este Tribunal examinará el fondo del asunto litigioso.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

Análisis de la controversia

En relación con el despido arbitrario de los trabajadores afiliados al sindicato

3. Conforme se ha señalado en la demanda y escrito de ampliación de relación de agraviados (folios 50 y 306), de fechas 18 de noviembre de 2011 y 9 de marzo de 2012, la demandada habría despedido de forma arbitraria a 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales al no haber renovado sus contratos administrativos (folios 54 y 307).
4. Corresponde, entonces, analizar la protección adecuada que se les debe brindar a los trabajadores del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios contra la amenaza y despido arbitrario alegado conforme a la sentencia recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC.
5. Para resolver este extremo de la demanda, conviene recordar que en las sentencias emitidas en los Expedientes 00002-2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como en la resolución recaída en el Expediente 00002-2010-PI/TC, este Tribunal ha establecido que el régimen de protección sustantivo- reparador contra el despido arbitrario previsto en el régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios guarda conformidad con el artículo 27 de la Constitución.
6. Hecha la precisión que antecede, cabe señalar que de las cartas de comunicación de extinción de sus contratos administrativos de servicios obrantes de fojas 17 a 32, 51, 339, 342, 343, 351 y 352, queda comprobado que 25 de los trabajadores afiliados al Sindicato demandante laboraron a plazo determinado bajo el régimen de Decreto Legislativo 1057, cuya fecha de extinción de acuerdo a las cartas de comunicación de vencimiento de contrato, se produjeron el 31 de agosto, de octubre y de diciembre de 2011. Por lo tanto, habiéndose cumplido el plazo de duración de los contratos administrativos de servicios suscritos por los afiliados al Sindicato demandante, la extinción de la relación laboral se produjo en forma automática, conforme lo señala el literal "h" del numeral 13.1 del Decreto Supremo 075-2008-PCM.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

La libertad sindical en el orden constitucional

7. En el presente caso, debe determinarse si la emplazada ha vulnerado el derecho a la sindicalización de los trabajadores contratados mediante contratos administrativos de servicios al haber dispuesto la no renovación de 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato.
8. El artículo 28 de la Constitución de 1993 señala que “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1) Garantiza la libertad sindical [...]”.
9. En la Sentencia 00008-2005-PI/TC, fundamento 27, este Tribunal tuvo oportunidad de precisar los alcances del derecho a la libertad sindical en armonía con los tratados internacionales sobre la materia. Según se señaló, este derecho tiene dos planos de ejercicio:
 - (a) La libertad sindical *intuitu personae*, que comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos (faceta positiva); y el derecho a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical (faceta negativa); y,
 - (b) La libertad sindical plural, que se manifiesta: 1) Ante el Estado (que comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical); 2) ante los empleadores (que comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales); y, 3) ante las otras organizaciones sindicales (que comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc.)
10. De los hechos planteados en la demanda puede apreciarse que el presente caso estaría relacionado con la libertad sindical y causado por la no renovación de sus contratos CAS después de haberse efectuado la inscripción del sindicato recurrente con la presunta finalidad de entorpecer sus actividades sindicales.
11. Los recurrentes han precisado que luego de haberse constituido e inscrito el sindicato recurrente conforme a la constancia de inscripción automática Expediente 93924-2011-MTPE/1/20.23, de fecha 23 de agosto de 2011, la demandada

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

procedió a remitir cartas de no prórroga de los contratos administrativos de servicios a 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato recurrente.

12. Al respecto, debe señalarse que los contratos administrativos de servicios de los trabajadores que fueron cesados vencían el 31 de agosto, el 31 de octubre y el 31 de diciembre de 2011 (folios 17 a 32, 51, 339, 342, 343, 351, 352, 296, 297, 299 a 303). Se advierte que los referidos plazos contractuales habían sido fijados desde la suscripción de los contratos, y que por lo menos algunos de estos habían sido celebrados por un periodo de 2 o 3 meses (folios 101 a 120). Además, se verifica que en algunos casos los contratos administrativos de servicios fueron celebrados con posterioridad a la fecha de constitución del sindicato, toda vez que existen contratos que tuvieron vigencia del 1 de setiembre al 31 de octubre de 2011 (folios 106 a 112) y del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011 (folios 377 a 379). Por tanto, no puede concluirse de modo indubitable que se haya producido un despido discriminatorio por haberse ejercido el derecho de afiliarse a un sindicato.

13. Asimismo, a fojas 32 y 33 obra un documento del Sintracas dirigido al superintendente nacional de los Registros Públicos, en el que señala: "Hemos tomado conocimiento que algunos de los mencionados despedidos están siendo considerados en la prórroga o renovación, lo cual nos satisface esperando que se considere a nuestros demás afiliados"; por lo que no existen elementos probatorios suficientes que demuestren que el cese de los trabajadores haya tenido como motivo su afiliación al Sintracas, concluyéndose, por tanto, que este se produjo por el vencimiento de sus respectivos contratos administrativos de servicios, pues este tipo de contratación laboral especial que tiene la característica de ser temporal, conforme se señala el artículo 4 del Decreto Legislativo 1057. En conclusión, corresponde desestimar la presente demanda.

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

MA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP),
REPRESENTADO POR ALEJANDRO
FRANCISCO MONTEVERDE ALVA
(SECRETARIO GENERAL)

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
RAMOS NÚÑEZ
FERRERO COSTA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA POR HABERSE LESIONADO LOS DERECHOS AL TRABAJO Y A LA LIBERTAD SINDICAL

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, discrepo de la sentencia de mayoría que declara INFUNDADA la demanda, por cuanto, a mi juicio, de la revisión de los actuados, corresponde declarar FUNDADA la demanda por haberse lesionado el derecho al trabajo de don Wilson Pedro Andía Vera y don Juan Carlos Montoya Aguilar; y haberse vulnerado el derecho a la libertad sindical del sindicato demandante. Asimismo, corresponde declarar IMPROCEDENTE la demanda en lo demás que contiene.

A continuación, paso a desarrollar las razones de mi discrepancia.

Delimitación del petitorio

1. El Sindicato Nacional de Trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sintracas-Sunarp) solicita que se deje sin efecto el despido incausado del que han sido objeto 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato recurrente; y que, en consecuencia, se les reincorpore a sus puestos de trabajo y se abstengan de amenazar con despedir a la totalidad de trabajadores afiliados al referido sindicato. Se invoca la afectación de los derechos al trabajo y a la libertad sindical.

Procedencia de la demanda

2. A mi juicio, el análisis de procedibilidad del amparo en atención a lo dispuesto por el artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional implica un análisis caso por caso, que no solo se constriñe al aspecto netamente procedimental diseñado en las normativas correspondientes a cada tipo de proceso, sino en función básicamente de un análisis coyuntural referido al momento de aplicación de la vía paralela.
3. Se trata, entonces, de determinar si existe una vía igualmente satisfactoria, teniendo en cuenta el tiempo que viene empleando la parte demandante y la instancia ante la que se encuentra su causa, ya que, obviamente no resultará igualmente satisfactorio a su pretensión que estando en un proceso avanzado en la justicia constitucional, se pretenda condenar al justiciable a iniciar un nuevo proceso en otra vía, lo cual inexorablemente implicará un mayor tiempo de litigio y de lesión a sus derechos constitucionales.
4. En el presente caso, considero que el proceso de amparo es idóneo para evaluar la presunta afectación de los derechos al trabajo y a la libertad de sindicación invocada en la demanda, esto en función a lo establecido por los incisos 10 y 11 del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

artículo 37 del Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia consolidada emitida por el Tribunal Constitucional.

Análisis de la controversia

Sobre la afectación del derecho al trabajo

5. El Tribunal Constitucional mediante las Sentencias 00002- 2010-PI/TC y 03818-2009-PA/TC, así como la Resolución 00002-2010-PI/TC, declaró la constitucionalidad del régimen de protección sustantivo-reparador contra el despido arbitrario, previsto del régimen laboral especial del contrato administrativo de servicios, pues se consideró que guardaba conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política.
6. La constitucionalidad del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con la que concuerdo, fue plasmada en la Sentencia 00002-2010-PI/TC y se sustenta entre otros fundamentos en los siguientes:

“(…) este sistema de contratación laboral es sustitutorio del sistema civil de contratación de locación de servicios, también conocido como de servicios no personales –regulado por el artículo 1764 y siguientes del Código Civil–, siempre que se advierta la desnaturalización de dicho contrato. Esto no significa que el Estado no pueda recurrir a los contratos de locación de servicios, cuando por la naturaleza de la actividad a desarrollar, ello se justifique; lo que se proscribía es recurrir a este sistema de contratación, para actividades que importan la existencia de un vínculo laboral.

En efecto, el contrato de locación de servicios podía ser utilizado fraudulentamente, en razón de las labores que se pretendía realicen los comitentes –que podían ser de naturaleza permanente–, o por la duración de estos contratos –cuya extensión los desnaturalizaba–, sin que por ello se respetara el goce o acceso a ningún derecho constitucional de naturaleza laboral.

Así, al pasar de un contrato independiente a otro en el que existe subordinación, y de uno en el que no se reconoce el goce de derechos constitucionales de naturaleza laboral a otro que reconoce algunos de ellos, se advierte que hay una mejora o progresión en la protección de los derechos de naturaleza social; sin embargo, ello genera la necesidad de evaluar el contenido de este contrato tomando como base los derechos y garantías contenidos en la Constitución”. (fundamentos 35 al 37).

En dicha oportunidad, el Tribunal Constitucional identificó falencias en la regulación del CAS que posteriormente fueron atendidas por el legislador al dictar las modificatorias respectivas.

7. Asimismo, es necesario tener presente que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo 1057, modificado por la Ley 29849, “[e]l Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio”. Tal es así que, mediante la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29849, se ha dispuesto la eliminación gradual de este régimen especial “(…) a partir del año 2013, con la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil”. En tal sentido, el propio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

Estado ha reconocido, normativamente, que este tipo de contratación laboral es solo una forma temporal de respuesta al caos de la contratación pública que hoy se encuentra en proceso de extinción, en la medida que de acuerdo con la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), el Estado busca reorganizar el sistema laboral público a fin de equiparar los derechos laborales de todos los trabajadores que tiene a su cargo.

8. Luego de la emisión de la Sentencia 5057-2013-PA/TC, denominada precedente Huatuco y de una detenida reflexión sobre los reclamos vinculados a la reposición laboral; y, del estudio pormenorizado de los alcances del régimen laboral CAS, he llegado a la conclusión que la regulación del contrato administrativo de servicios es constitucional siempre que en los hechos la relación laboral del trabajador únicamente se haya encontrado sujeto a este tipo de contratación estatal y para el desarrollo de funciones de carácter temporal; pues de existir desarrollo de actividades de naturaleza permanente con anterioridad, o, incluso, con posterioridad a la suscripción del CAS, se evidenciaría la desnaturalización de las labores para las cuales fue contratado el trabajador.
9. Dicho en otra palabras, considero que el uso de la contratación administrativa de servicios será constitucional siempre que en los hechos, la relación laboral del trabajador únicamente se haya encontrado sujeto a este tipo de contratación estatal y para el desarrollo de funciones de carácter temporal; pues de existir el desarrollo de actividades de naturaleza permanente con anterioridad, durante o, incluso, con posterioridad a la suscripción del CAS, aprobadas por el empleador estatal sin oposición alguna, se evidenciaría la desnaturalización de las labores para las cuales fue contratado el trabajador y un uso fraudulento del CAS. Supuesto último que no puede avalarse por las connotaciones lesivas del derecho al trabajo que supondría admitir el uso de fórmulas contractuales para evadir del reconocimiento de derechos laborales a favor de los trabajadores estatales conforme al régimen laboral al que se encuentra adscrita la entidad empleadora, situación que a todas luces resulta contraria a la Constitución.
10. En el presente caso, se señala que la demandada habría despedido de forma arbitraria a 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales al no haber renovado sus contratos administrativos (f. 54 y 307).
11. De autos se aprecia que don Wilson Pedro Andía Vera fue cesado el 31 de octubre de 2011, invocándose el vencimiento de su contrato administrativo de servicios (f. 302). Sin embargo, de los medios probatorios que corren de 435 a 438, se aprecia que las labores para las que fue contratado eran de naturaleza permanente, pues laboraba como personal de apoyo en archivo, labor esencial de una entidad destinada al resguardo y registro de los actos jurídicos registrables a nivel nacional. Siendo incluso que su relación laboral fue continua entre el 1 de setiembre de 2008



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

hasta el 31 de octubre de 2011. En tal sentido, y dado que el régimen laboral de los trabajadores de la Sunarp a la fecha del desarrollo de labores del mencionado trabajador era el regulado por el Decreto Legislativo 728, por mandato del artículo 40 de la Resolución Suprema 135-2002-JUS (Estatuto de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos), se evidencia un uso fraudulento del CAS, razón por la cual, la relación laboral del mencionado ciudadano se encontraba desnaturalizada, por lo que en atención al principio de primacía de la realidad, su cese únicamente podía obedecer a una causa objetiva debidamente justificada en los términos establecidos por el artículo 46 del Decreto Supremo 003-97-TR, hecho que no justifica la carta de fecha 21 de octubre de 2011 (f. 302). En tal sentido, la demanda en este extremo es fundada.

12. Asimismo, en el caso de don Juan Carlos Montoya Aguilar se aprecia de autos que fue cesado el 31 de octubre de 2011 (f. 303). Sin embargo, de los documentos de fojas 439 a 452, se evidencia que la contratación administrativa de servicios encubría una relación de naturaleza permanente por cuanto el referido trabajador no solo trabajó como apoyo de la oficina de informática, labor esencial en una institución como la Sunarp, sino que, además, el objeto de su contrato no cumplía los requisitos básicos de especificidad para la formulación de la contratación temporal (f. 449). En tal sentido, el cese del referido trabajador únicamente podía obedecer a una causa objetiva debidamente justificada en los términos establecidos por el artículo 46 del Decreto Supremo 003-97-TR, hecho que, evidentemente, los términos de la carta de fecha 21 de octubre de 2011 (f. 302), no justifican. Por tal motivo, corresponde estimar la demanda en este extremo.
13. Con relación a los otros trabajadores y dirigentes sindicales, cabe precisar que los medios de prueba existentes en autos no generan suficiente convicción respecto de la afectación del derecho al trabajo invocado, razón por la cual, corresponde desestimar la demanda en aplicación de los artículos 5.2 y 9 del Código Procesal Constitucional, debiéndose dejar a salvo su derecho para que lo hagan valer en una vía procesal que cuente con etapa probatoria, si así lo consideran pertinente.

Sobre la afectación de la libertad sindical

14. El artículo 28 de la Constitución de 1993 señala que “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1) Garantiza la libertad sindical [...]”.
15. En la Sentencia 00008-2005-PI/TC, fundamento 27, el Tribunal Constitucional precisó los alcances del derecho a la libertad sindical en armonía con los tratados internacionales sobre la materia. Según se señaló, este derecho tiene dos planos de ejercicio:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

- (a) La libertad sindical *intuitu personae*, que comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos (faceta positiva); y el derecho a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical (faceta negativa); y,
 - (b) La libertad sindical plural, que se manifiesta: 1) Ante el Estado (que comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical); 2) ante los empleadores (que comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales); y, 3) ante las otras organizaciones sindicales (que comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc.)
16. De los hechos planteados en la demanda puede apreciarse que el presente caso está relacionado con la libertad sindical plural causado por la no renovación de sus contratos CAS un día después de haberse efectuado la inscripción del sindicato recurrente con la finalidad de entorpecer sus actividades sindicales.
17. En el fundamento 13 de la Sentencia 03884-2010-PA/TC, se precisó que cuando se acusa de una conducta lesiva del derecho a la sindicación incumbe al empleador la carga de probar que su decisión obedeció a causas reales y que no constituyó un acto de discriminación por motivos sindicales. Para imponer la carga de la prueba al empleador, el sindicato demandante debe aportar un indicio razonable que indique que el acto lesivo se originó a consecuencia de su mera condición de afiliados a un sindicato o por su participación en actividades sindicales.
18. El sindicato recurrente ha precisado en autos que luego de haberse constituido e inscrito conforme a la constancia de inscripción automática del Expediente 93924-2011-MTPE/1/20.23, de fecha 23 de agosto de 2011, la Sunarp remitió cartas de no prórroga de los contratos administrativos de servicios a 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato recurrente.
19. Si bien es cierto que la constancia de inscripción automática data del 23 de agosto de 2011, también resulta cierta la existencia de la copia del Acta de Constitución del Sindicato Nacional de Trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sintracas-Sunarp), de fecha 13 de agosto de 2011 (f. 6), y la existencia de la Carta 001-2011-SG/SINTRACAS-SUNARP (f. 5), mediante las cuales el sindicato demandante solicitó a la Sub Dirección de Registros Generales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la inscripción en el Registro de Sindicatos, documento recepcionado el 22 de agosto de 2011, hechos que implican que los trabajadores afiliados al sindicato demandante iniciaron las gestiones para su constitución antes de la remisión de las cartas de no prórroga de los contratos de trabajo. Adicionalmente a ello, también se advierte de autos, que la Sunarp con posterioridad a la constitución del Sindicato continuó remitiendo las cartas de no prórroga.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

20. Teniendo en cuenta ello, considero que la conducta de no prórroga de los contratos desplegada por la Sunarp en perjuicio de sus trabajadores se basó en el conocimiento de la constitución del sindicato, esto en ejercicio del derecho a la sindicación de sus trabajadores, lo que, a mi criterio, demuestra la existencia de una conducta destinada a evitar el ejercicio de tal derecho y por lo tanto su vulneración manifiesta, razón por la cual, soy de la opinión que la demanda debe estimarse en este extremo.
21. Sin embargo, dado las particularidades del caso, es necesario efectuar precisiones con relación a la forma de restituir la eficacia del derecho a la libertad de sindicación, atendiendo a la situación laboral de los trabajadores afectados, según lo precisado en los considerandos 12 y 13 del presente voto.
22. Así, en el caso de don Wilson Pedro Andía Vera y don Juan Carlos Montoya Aguilar, se aprecia que además de incausado, su despido también resulta nulo, pues su cese laboral en los términos efectuados por la Sunarp, se les impidió ejercer inconstitucionalmente su derecho fundamental a la libertad de sindicación, hecho por el cual, en atención a lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 34 del Decreto Supremo 003-97-TR, corresponde ordenar a la Sunarp que reponga a los citados trabajadores en los puestos de trabajo que tenían al momento de su cese u otro de similar nivel o categoría, debiendo garantizar no volver a incurrir en la misma conducta en el futuro.
23. Con relación a los otros trabajadores cesados, soy de la opinión que la demanda también debe ser declarada fundada, pero en atención a lo dispuesto por el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, debido a que, pese a haberse identificado una conducta lesiva del derecho a la libertad de sindicación, la especial forma de contratación de dichos trabajadores y la falta de medios probatorios que permitan verificar si sus labores eran de naturaleza permanente, impiden, a mi juicio, aplicar los efectos de la reposición laboral que regula el citado Decreto Supremo 003-97-TR. Razón por la cual, corresponde exhortar a la Sunarp a que no vuelva a incurrir en las acciones lesivas del referido derecho, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del referido código adjetivo.
24. Sin perjuicio de lo cual, considero importante disponer el inicio del procedimiento sancionador en contra de la Sunarp por parte del Ministerio de Trabajo a fin de que proceda según sus facultades.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04606-2014-PA/TC
LIMA
SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE LOS REGISTROS PÚBLICOS
(SINTRACAS-SUNARP)

1. Se declare FUNDADA la demanda respecto de don Wilson Pedro Andía Vera y don Juan Carlos Montoya Aguilar, por haberse lesionado su derecho al trabajo y su derecho a la libertad sindical.
2. Se ORDENE a la Sunarp reponer a don Wilson Pedro Andía Vera y don Juan Carlos Montoya Aguilar en los puestos de trabajo que desempeñaban al momento de sus respectivos ceses u otro de igual o similar categoría, debiendo abstenerse de seguir incurriendo en la conducta lesiva identificada en estos autos.
3. Se declare FUNDADA la demanda respecto del sindicato demandante, por haberse vulnerado el derecho a la libertad sindical de sus integrantes, correspondiendo EXHORTAR a la Sunarp a que no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda que dio origen a esta litis; sin perjuicio de disponer el inicio del procedimiento sancionador en su contra.
4. Se CONDENE a la Sunarp al pago de costos procesales
5. Se declare IMPROCEDENTE la demanda en lo demás que contiene, dejándose a salvo el derecho de los otros afiliados y dirigentes cesados, para que lo hagan valer en la forma legal que consideren pertinente.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES CON
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS
PUBLICOS - SINTRACAS -SUNARP Representado(a) por
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE ALVA -
SECRETARIO GENERAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como *la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público*. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo *arbitrario*, englobó tanto al despido *nulo* como al *injustificado* de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, *arbitrario* es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido *nulo* no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES CON
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS
PUBLICOS - SINTRACAS -SUNARP Representado(a) por
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE ALVA -
SECRETARIO GENERAL

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido casi veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS
REGISTROS PÚBLICOS (SINTRACAS-
SUNARP), REPRESENTADO POR
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE
ALVA (SECRETARIO GENERAL)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas por las razones que a continuación expongo:

1. En el presente caso, el sindicato recurrente solicita que se deje sin efecto el despido incausado del que han sido objeto, inicialmente, diecisiete trabajadores y tres dirigentes sindicales; y luego cuatro trabajadores y un dirigente sindical; y que, en consecuencia, se los reincorpore a sus puestos de trabajo y se abstengan de amenazar con despedir a la totalidad de trabajadores afiliados al sindicato recurrente.

Sobre la procedencia de la demanda

2. En el caso Elgo Ríos (STC 02383-2013-PA), el Tribunal Constitucional ha señalado que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional, la procedencia de la demanda debe analizarse tanto desde una perspectiva objetiva como de una subjetiva. Así, desde la *perspectiva objetiva* debe atenderse a la *estructura del proceso*, correspondiendo verificar a si la regulación del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz (estructura idónea). También a la *idoneidad de la protección* que podría recibirse en la vía ordinaria, por lo que debe analizarse si en la vía ordinaria podrá resolverse debidamente el caso iusfundamental puesto a consideración (tutela idónea).
3. Por otra parte, y desde la *perspectiva subjetiva*, corresponde analizar si, por consideraciones de urgencia y de manera excepcional, es preferible admitir a trámite la demanda de amparo pese a existir una vía ordinaria regulada. Al respecto, es necesario evaluar si transitar la vía ordinaria pone en *grave riesgo* al derecho vulnerado, de tal modo que el agravio alegado puede tonarse irreparable (urgencia como amenaza de irreparabilidad). Asimismo, debe atenderse a si es necesaria una *tutela urgente*, apreciando para ello la relevancia del derecho involucrado o también a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS
REGISTROS PÚBLICOS (SINTRACAS-
SUNARP), REPRESENTADO POR
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE
ALVA (SECRETARIO GENERAL)

la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño).

4. Con respecto a la necesidad de tutela urgente por la magnitud del bien involucrado o del daño, este mismo Tribunal ha sostenido que en determinados casos es necesario analizar si “aun cuando existan vías judiciales específicas igualmente satisfactorias, la resolución de la pretensión planteada exige, *en virtud de las circunstancias del caso*, una tutela jurisdiccional *urgentísima y perentoria*” (RTC Exp. n.º 09387-2006-AA, f. j. 3). En otras palabras, que debe admitirse a trámite el amparo, de manera excepcional, cuando lo alegado “pone de manifiesto la urgencia de la tutela jurisdiccional requerida, muy al margen de la existencia de una vía igualmente satisfactoria” (ídem, f. j. 4).
5. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda supera el análisis de pertinencia de la vía constitucional, toda vez que existiría una vulneración de especial urgencia que exime a la demandante de acudir a otra vía para discutir su pretensión. Ello se configura por la magnitud del daño que podría producirse, pues resulta claro que aquí existiría una múltiple vulneración de derechos fundamentales, pues, además de la vulneración del derecho a la libertad sindical, en tanto que los trabajadores habrían sido despedidos debido, precisamente, a su afiliación a un sindicato, también estarían involucrados los derechos al trabajo y a la no discriminación.
6. 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".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS
REGISTROS PÚBLICOS (SINTRACAS-
SUNARP), REPRESENTADO POR
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE
ALVA (SECRETARIO GENERAL)

Análisis de la controversia

7. El sindicato demandante refiere que luego de haberse constituido e inscrito conforme a la constancia de inscripción, conforme a la constancia de inscripción automática Expediente 93924-2011-MTPE/1/20.23, de fecha 23 de agosto de 2011, la demandada procedió a remitir cartas de no prórroga de los contratos administrativos de servicios a 21 trabajadores y 4 dirigentes sindicales afiliados al sindicato recurrente.
8. Si bien la Constancia de Inscripción Automática es de fecha 23 de agosto de 2011, del estudiado de los actuados se aprecia, a fojas 6, el Acta de Constitución del Sindicato Nacional de Trabajadores con Contrato Administrativo de Servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sintracas), suscrita con fecha 13 de agosto de 2011. Asimismo, se aprecia la Carta 001-2011-SG/SINTRACAS-SUNARP, mediante la cual el sindicato recurrente solicita a la Sub Dirección de Registros Generales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la inscripción en el Registro de Sindicatos, la cual fue recibida con fecha 22 de agosto de 2011.
9. En tal sentido, queda claro que el sindicato demandante había iniciado las gestiones para su constitución con anterioridad a la remisión de las cartas de no prórroga de los contratos de trabajo. Ello sin perjuicio de que la demandada continuó remitiendo las cartas de no prórroga con posterioridad a la constitución del sindicato.
10. Siendo así, cabe concluir que la no prórroga de los contratos se basó en la afiliación de los trabajadores demandantes al sindicato, por lo que se ha vulnerado el derecho a la libertad sindical, al trabajo y a la no discriminación.
11. Ahora bien, no obstante ello, si bien es cierto que, de acuerdo con vasta jurisprudencia de este Tribunal, para los casos referidos a los trabajadores CAS la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04606-2014-PA/TC

LIMA

SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES CON CONTRATO
ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE LA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS
REGISTROS PÚBLICOS (SINTRACAS-
SUNARP), REPRESENTADO POR
ALEJANDRO FRANCISCO MONTEVERDE
ALVA (SECRETARIO GENERAL)

eficacia restitutoria no puede predicarse en el proceso de amparo pues el contrato administrativo de servicios se suscribe a plazo determinado y no a plazo indeterminado y, por tanto, no puede ordenarse la reposición, estimo que, de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, se debe ordenar a la emplazada que no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la presente demanda.

12. Finalmente, y de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la demandada debe asumir los costos procesales.

Por las razones expuestas, considero que debe declararse **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la libertad sindical, al trabajo y a la no discriminación. En consecuencia, se debe **DISPONER** que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda y abone los costos procesales correspondientes.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL