



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0785-2004-AA/TC
LIMA
COSAPI S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de octubre del 2004, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma; pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por COSAPI S.A. contra la resolución de la Sexta Sala Civil Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 673, su fecha 21 de julio de 2003, que declara infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 17 de junio de 2002, interpone acción de amparo contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Cámara Peruana de la Construcción –CAPECO– y la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú –FTCCP–, solicitando que se declaren inaplicables el Auto Sub-Directoral N.º 037-2001-DRTPSL-DPSC-DOSC-SDNC, de fecha 12 de diciembre de 2001, expedida por la Sub-Dirección de Negociaciones Colectivas del Ministerio demandado, el Auto Directoral N.º 088-2001-DRTPSL-DPSC, de fecha 21 de diciembre de 2001, dictado por la Dirección de Solución de Conflictos del mismo Ministerio; la Resolución Directoral N.º 024-2002-DRTPSL-DPSC, expedida por la misma Dirección de Solución de Conflictos; y la Resolución Directoral N.º 008-2002-TR/DRTPSL, expedida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción Social, ambas publicadas el 10 de abril de 2002.

Manifiesta que las resoluciones cuestionadas fueron expedidas en un procedimiento de negociación colectiva tramitado por rama de actividad en el sector de construcción civil, correspondiente al pliego de reclamos 2001-2002; que fue resuelto en forma definitiva por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo; y que en el no intervino directamente ni indirectamente, puesto que no le otorgó representación a CAPECO, vulnerándose de este modo sus derechos a la negociación colectiva, al debido proceso, a la libertad de contratación y a la libertad de asociación.

La Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, y contesta la demanda solicitando que se la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declare improcedente o infundada, alegando que las resoluciones impugnadas son producto de un trámite regular en el proceso de negociación colectiva, y que las dos últimas resoluciones cuestionadas son producto del mandato contenido en la Resolución Suprema N.º 009-2002-TR, de fecha 8 de marzo del 2002, que dispuso que en caso de que las partes no dieran solución definitiva a la negociación colectiva del sector construcción civil del pliego de reclamos 2001-2002, la autoridad administrativa resolvería de manera definitiva.

Por otro lado, refiere que la negociación colectiva se ha llevado a cabo a nivel de rama de actividad, por ser esta la única forma de hacer viable su derecho constitucional a la negociación colectiva debido a las singularidades de su labor y al alto índice de rotación de los trabajadores del sector, lo cual imposibilita la negociación por obra o empresa. Añade que CAPECO ha venido interviniendo en las convenciones colectivas desde la instalación de las negociaciones a nivel de rama de actividad, en representación de las empresas constructoras.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo propone también las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa, alegando que el recurrente debió impugnar las resoluciones cuestionadas ante una tercera instancia de nivel nacional, conforme a la ley de Procedimiento Administrativo General; y de caducidad contra las dos primeras resoluciones cuestionadas, aduciendo que fueron dictadas el 12 y 21 de diciembre, y la demanda recién fue interpuesta en junio de 2002.

Por otro lado, contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, alegando que tanto la FTCCP como CAPECO disfrutan de la calidad de instituciones representativas reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Añade que, en el caso de CAPECO, esta entidad fue convocada para la negociación conforme al artículo 46.º del Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, puesto que se trata de la entidad que congrega a los empresarios constructores, entre ellos a la demandante, y que desde hace décadas los representa.

CAPECO no contesta la demanda.

El Trigésimo Octavo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 25 de setiembre de 2002, declara fundada la excepción de falta de agotamiento de vía administrativa, e improcedente la demanda, estimando que conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, la recurrente debió interponer el recurso de revisión correspondiente puesto que las autoridades administrativas que expidieron las resoluciones cuestionadas no eran de competencia nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La recurrida, revocando la apelada, declaró infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa argumentando que, conforme al artículo 1.º del Decreto Supremo N.º 001-93-TR, los recursos presentados contra las resoluciones cuestionadas fueron resultas en última instancia. Asimismo, considera que no había operado la prescripción de la acción con relación a las dos primeras resoluciones cuestionadas a través de este proceso de amparo, toda vez que la recurrente alega que recién tomó conocimiento de ellas con motivo de la publicación, el 10 de abril de 2002, de la Resolución Directoral N.º 024-2002-DRTPSL-DPSC y la Resolución Directoral N.º 008-2002-TR/DRTPSL. De otro lado, declaró infundada la demanda por estimar que la negociación colectiva de los trabajadores de construcción civil, por las peculiaridades de su labor, deben negociarse por rama de actividad a fin de respetar el artículo 28.º de la Constitución; y que, conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Exp. N.º 261-2003-AA/TC, se reconoció la representación de CAPECO para la negociación colectiva en el ámbito del sector construcción civil.

FUNDAMENTOS

1. Mediante el Auto Sub-Directoral N.º 037-2001-DRTPSL-DPSC-DOSC-SDNC del 12 de diciembre de 2001, confirmado por el Auto Directoral N.º 088-2001-DRTPSL-DPSC de 21 de diciembre de 2001, se dispuso que la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú y CAPECO negocien por el nivel de rama de actividad. Al no ponerse de acuerdo las partes, mediante la Resolución Directoral N.º 024-2002-DRTPSL-DPSC, confirmada por la Resolución Directoral N.º 008-2002-TR/DRTPSL, ambas publicadas el 10 de abril de 2002 en diario oficial *El Peruano*, la Autoridad Administrativa de Trabajo solucionó el pliego de reclamos de la FTCCP y fijó los incrementos salariales para el período 2001-2002.
2. Con relación a las dos primeras resoluciones cuestionadas en la presente acción de amparo, mediante las cuales se dispuso el inicio de la negociación colectiva por rama de actividad en el sector de Construcción Civil, en el caso Cámara Peruana de la Construcción CAPECO (Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, del 26 de marzo de 2003), el Tribunal Constitucional estableció que la negociación colectiva por rama de actividad en el sector construcción civil era constitucionalmente válida y no vulneraba los derechos constitucionales alegados por CAPECO.
3. En efecto, el artículo 28.º de la Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, cautela su ejercicio democrático, fomenta la negociación colectiva y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. Conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, las normas relativas a los derechos y libertades que aquella reconoce se interpretan de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la misma materia ratificados por el Perú.

4. Al respecto el Convenio N.º 98 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado por Resolución Legislativa N.º 14712 del 15 de noviembre de 1963, establece, en su artículo 4.º, que se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.
5. Por tanto, el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo y que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
6. Este Colegiado, por las consideraciones expuestas, ha precisado que: “(...) el artículo 28.º de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que, si bien esta labor de fomento y promoción de la negociación colectiva, implica, entre otras acciones, que el Estado promueva las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, ante situaciones de diferenciación admisible, el Estado debe realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva, pudiendo otorgar determinado “plus de tutela” cuando ésta sea la única vía para hacer posible la negociación colectiva”. (Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, Fundamento N.º 3).
7. Del mismo modo, dejó establecido que: “(...) el trabajador de construcción civil presta servicios para una multiplicidad de empleadores, tornando difusa la posibilidad de que pueda contar con una organización sindical a nivel de empresa, y resultando prácticamente inviable el que pueda negociar varias veces al año. Por ello, dada la situación peculiar del sector de construcción civil y con el fin de que la negociación colectiva no se torne en inoperante, es razonable y justificado que el Estado intervenga, estableciendo medidas que favorezcan una efectiva negociación. En ese sentido, deberán expulsarse de nuestro ordenamiento jurídico aquellas normas que resulten incompatibles con un eficaz fomento de la negociación colectiva en el sector de construcción civil, y de ser el caso, expedirse normas que sin desconocer que el nivel de negociación debe fijarse por acuerdo mutuo, establezcan como nivel de negociación el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de rama de actividad cuando no pueda arribarse a dicho acuerdo". (Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, Fundamento N.º 3.3).

8. Por tanto, conforme al artículo 28.º de la Constitución, al artículo 4.º del Convenio N.º 98 de la OIT y a nuestra jurisprudencia, las decisiones de la autoridad administrativa, expresadas en la Resolución Directoral N.º 024-2002-DRTPSL-DPSC, confirmada por la Resolución Directoral N.º 008-2002-TR/DRTPSL, mediante las cuales se solucionó definitivamente el pliego de reclamos de la FTCCP y se fijaron los incrementos salariales para el período 2001-2002, al no existir acuerdo de las partes, son plenamente compatibles con nuestro ordenamiento jurídico constitucional, que regula la negociación colectiva por rama de actividad en el sector de construcción civil.
9. En el presente caso, el argumento principal de la recurrente, para sostener que se han violado sus derechos constitucionales con la expedición de las resoluciones cuestionadas, es que no intervino directa ni indirectamente en el procedimiento de negociación colectiva, puesto que no otorgó representación alguna a CAPECO en forma expresa a través de un poder especial.
10. A fin de analizar si la alegación de la recurrente es válida desde la perspectiva del derecho a la negociación colectiva, conforme ha sido desarrollado en los Fundamentos precedentes, se debe considerar que el artículo 46.º del Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo, dispone que para que el producto de una negociación colectiva por rama de actividad tenga efectos generales para todos los trabajadores del ámbito, se requiere que la organización sindical u organizaciones sindicales representen a la mayoría de las empresas y trabajadores de la actividad o gremio respectivo, en el ámbito local, regional o nacional, y que sean convocadas, directa o indirectamente, todas las empresas respectivas. Del mismo modo, debe tenerse presente que el inciso b) del artículo 48.º del Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo, establece que la representación de los empleadores en las convenciones por rama de actividad estará a cargo de la organización representativa de los empleadores en la respectiva actividad económica.
11. Al respecto, de la sentencia recaída en el Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, y en las instrumentales que obran de fojas 147 a 151 de autos, ha quedado establecido que durante los años 1992, 1993, 1994 y 1995 CAPECO negoció con la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú por rama de actividad, e incluso los años 1993 y 1994 la negociación se produjo mediante trato directo. Asimismo, de las resoluciones cuestionadas (fojas 27 y 28), se advierte que durante todo el procedimiento de negociación colectiva por rama de actividad del sector de construcción civil correspondiente al pliego de reclamos 2001-2002, la representación de los empleadores



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ostentó CAPECO, entidad que planteó los recursos impugnativos correspondientes; incluso antes de la solución de la negociación colectiva por la Autoridad Administrativa de Trabajo, interpuso una acción de amparo contra el inicio de dicha negociación. Por su parte, la representación de los trabajadores de construcción civil estuvo a cargo de la FTCCP.

12. Del mismo modo, a fojas 153 el Presidente de CAPECO, con fecha 12 de marzo de 2002, es decir antes de que finalice la negociación colectiva por mandato de la autoridad administrativa de trabajo, dirige una comunicación al Secretario General de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú, mediante la cual expresa que le alcanzan formalmente la propuesta del sector, entiéndase de construcción civil, relativa al establecimiento de un salario mínimo. Por otra parte, de fojas 574 a 613 obran las resoluciones judiciales, a nivel de la Corte Suprema de la República y la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante las cuales se declararon nulas las resoluciones de la Autoridad de trabajo que impidieron la negociación colectiva por rama de actividad en el sector construcción civil para los pliegos de reclamos 1997-1998; 1998-1999; 1999-2000, y con las cuales se acredita que la FTCCP actúa en representación de los trabajadores de construcción civil.
13. También obra a fojas 294 la carta que el Jefe de Administración de la recurrente dirige a la FTCCP a fin de aplicar lo prescrito por la Resolución Directoral N.º 024-2002-DRTPSL-DPSC, esto es, la resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo que soluciona el pliego de reclamos 2001-2002 y fija los incrementos de los trabajadores de construcción civil para dicho período. Del mismo modo, de fojas 615 a 620 obran las resoluciones de la Autoridad Administrativa de Trabajo mediante las cuales, a falta de acuerdo, se solucionó el pliego de reclamos del período 2002-2003 en el ramo de construcción civil y donde comparecen CAPECO y la FTCCP como las partes de la negociación colectiva.
14. En consecuencia, ha quedado acreditado de autos que CAPECO es la entidad que, en representación de los empleadores del sector construcción, lleva adelante la negociación colectiva por rama de actividad con la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú, la cual detenta la representación de los trabajadores de construcción civil. Por ende,, la negociación colectiva por rama de actividad en el sector de construcción civil celebrada por CAPECO y la FTCCP cumple con las exigencias de los artículos 28.º de la Constitución; 4.º del Convenio N.º 98 de la OIT; y 46.º y 48.º, inciso b) del Decreto Supremo N.º 010-2003-TR.
15. Por tanto, y dado que la negociación colectiva por rama de actividad deriva directamente de las normas citadas en el párrafo anterior, la cual es vinculante para la recurrente y sus trabajadores del ramo de la construcción civil, no se hace indispensable



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el otorgamiento de una representación formal y expresa por parte de la demandante a CAPECO.

16. Finalmente, se constata que los demandados han actuado dentro del marco constitucional y legal vigente relativo a la negociación colectiva por rama de actividad en el sector de construcción civil, no evidenciándose de autos vulneración de derecho constitucional alguno.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la acción de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)**