



# LOS SINDICATOS Y SU LEGITIMIDAD ANTE EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

## ¿Podrán actuar en defensa de los derechos de sus miembros ante el Tribunal del Servicio Civil?

**Daniel MENDOZA RUBINA**

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres (USMP), con estudios de especialización en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Conciliador extrajudicial acreditado por el Ministerio de Justicia.

### I. INTRODUCCIÓN

En la sesión N° 13, celebrada el día 8 de abril del 2016, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil (en adelante, el TSC) publicó en su portal institucional la Resolución N° 00644-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala<sup>(1)</sup>, pronunciándose sobre la legitimidad que tienen los sindicatos para representar a sus miembros afiliados e interponer el recurso de apelación, y, finalmente, para acudir ante el Tribunal del Servicio Civil.

En el presente artículo, analizaremos el pronunciamiento de la Segunda Sala del TSC, explicando la institución del Sindicato (regulación del mismo en la administración pública), así como la legitimidad para acceder al TSC, establecida en el propio reglamento del Tribunal, así como una opinión del presente caso.

#### 1. Antecedentes del caso

En cuanto a los antecedentes del caso, estos empiezan cuando se produjo una huelga con fecha 25 de marzo del 2014, la cual tenía

### RESUMEN

*El autor, a raíz de un pronunciamiento del Tribunal del Servicio Civil (TSC), desarrolla la legitimidad que tienen los sindicatos para representar a sus miembros afiliados ante dicho tribunal. De esta forma, analiza el rol de los sindicatos dentro de nuestra legislación y la legitimidad dentro del procedimiento sancionador en el marco del TSC.*

carácter de indefinida, donde el sindicato del Poder Judicial - Base Pasco (en adelante, el sindicato) solicitó al Poder Judicial de la Corte Superior de Justicia de Pasco (en adelante, la Entidad) el cumplimiento del Acta de Acuerdo suscrito entre el Poder Judicial y el Comité Nacional de Lucha de la Federación Nacional de los Trabajadores del Poder Judicial (en adelante, el Comité), a fin de solucionar los conflictos internos entre trabajadores y la administración de la Entidad.

En el punto segundo y sexto del Acta de Acuerdo, el sindicato, por medio de su secretario general,

manifestó que durante el tiempo en que se produjo la huelga, hubo perjuicios en contra de los trabajadores del sindicato, circunstancias que transgredieron el Acta de Acuerdo.

Entre los hechos relatados se verificó que hasta cuatro trabajadores fueron perjudicados por la huelga nacional indefinida, ya que, al reanudarse las labores en la Entidad, a dichos trabajadores no se les había renovado su contrato de trabajo<sup>(2)</sup> (uno de los trabajadores tenía el cargo de relator de sala, y los otros tres estaban contratados bajo un contrato de trabajo sujeto a modalidad de suplencia).

(1) Publicada el 8 de abril del 2016 en la página web del Tribunal del Servicio Civil. Ver el siguiente enlace: [http://filestsc.blob.core.windows.net/resoluciones/2016/sala2/Res\\_00644-2016-SERVIR-TSC-Segunda\\_Sala.pdf](http://filestsc.blob.core.windows.net/resoluciones/2016/sala2/Res_00644-2016-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf).

(2) Entiéndase trabajadores como servidores públicos contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada, los cuales fueron contratados bajo contratos modales de suplencia.

Posteriormente a ello, la Presidencia de la Entidad respondió la solicitud del sindicato a través del Registro N° 1052-2014<sup>(3)</sup>, donde expresó que, conforme al Acta de Acuerdo suscrito con el Comité, se acordó respetar plenamente los derechos laborales de los trabajadores de la Entidad, tanto los derechos individuales como colectivos, estableciéndose obligaciones de no hacer, es decir, no causar despidos, rotaciones, represalias ni hostilidades (ya sea los actos de hostilización regulados en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral - LPCL, ni hostilizaciones de carácter sexual).

Asimismo, la Presidencia de la Entidad citó la Resolución Administrativa N° 162-2013-P/PJ, en donde en su artículo primero, se establece que al personal contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada, en el caso de suplencia, debe ser contratado por un plazo no mayor a seis (6) meses, prohibiéndose la renovación o prórroga de dichos contratos de trabajo, por lo que dichas directivas fueron comunicadas al sindicato.

Es por ello que el sindicato, al no encontrarse de acuerdo a lo manifestado por la Presidencia de la Entidad a través del Registro N° 1052-2014, decidió interponer un recurso de apelación contra el registro mencionado, en relación con los cuatro trabajadores perjudicados con la huelga, por lo que la Presidencia elevó el expediente administrativo ante el TSC.

## II. LOS SINDICATOS DENTRO DE NUESTRA LEGISLACIÓN

Sobre el particular, nuestra Constitución Política de 1993 establece en el artículo 28 que el Estado cautela el ejercicio democrático de los derechos de sindicalización, negociación y huelga<sup>(4)</sup>. Entonces, partimos de la idea de que la propia Constitución reconoce el derecho a los trabajadores de formar un sindicato (más conocido como la libertad sindical), a fin de que los trabajadores, al cumplir una serie de requisitos,

**“Cuando un servidor público está en conflicto de carácter disciplinario con su entidad, este puede acudir vía recurso de apelación ante el Tribunal del Servicio Civil.”**

pueden agruparse para defender sus intereses y derechos frente al empleador en condiciones iguales.

Ahora bien, el derecho a la libertad sindical (cuyo resultado está en la creación de un sindicato) está regulado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales de lo que el profesor Toyama Miyagusuku ha denominado la “Constitución Laboral”<sup>(5)</sup>, donde se establecen las condiciones, derechos y deberes de los trabajadores. Lo mencionado hasta acá corresponde al tratamiento constitucional de las relaciones de trabajo entre trabajadores y empleadores.

Así como los trabajadores que se encuentran vinculados jurídicamente con el empleador a través de un contrato de trabajo, los servidores públicos también cuentan con los derechos colectivos que están en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, pero estos mismos derechos colectivos de los servidores se encuentran en el capítulo denominado “de la Función Pública”, relación jurídica distinta a una relación laboral<sup>(6)</sup>.

El artículo 42 de la Constitución reconoce los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos<sup>(7)</sup>, otorgando la posibilidad de que los propios servidores de una entidad de la administración pública puedan constituir un sindicato.

## III. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR SINDICATO?

Podemos definir al sindicato como una organización o asociación integrada por personas que, ejerciendo el mismo oficio, profesión o especialidad, o trabajando en un mismo centro de trabajo, se unen para la defensa de sus intereses comunes.

El Convenio 151 de la OIT dispone que ningún servidor público puede verse despojado del derecho a la libertad sindical, garantizando este derecho para no ser discriminado dentro de la entidad a la cual pertenece, regulación que complementa la definición antes mencionada.

## IV. LOS SINDICATOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debemos mencionar que los servidores públicos de la carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276), sí contaban con la protección del derecho a la libertad sindical, pudiendo constituir sindicatos sin ningún problema, creándose las famosas “comisiones paritarias” para que los servidores públicos pudieran hacer frente a la entidad empleadora.

(3) El mismo que es el acto administrativo impugnado ante el Tribunal del Servicio Civil.

(4) Constitución Política de 1993

Artículo 28.- “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.

(5) TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. *Los contratos de trabajo y otras instituciones del Derecho Laboral*. Gaceta Jurídica, Lima, 2008, pp. 13-42.

(6) El Tribunal Constitucional se ha encargado de definir lo que entendemos por función pública, dicha exposición la podemos encontrar en la STC Exp. N° 05058-2013-PA/TC, más conocido como el precedente Huatuco.

(7) Literalmente la Constitución no reconoce la negociación colectiva, ¿esta omisión legislativa fue a propósito? ¿Por qué el legislador no reguló ni configuró legalmente este derecho? Sin embargo, a través de la STC Exp. N° 0008-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que los sindicatos conformados por los servidores públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva, cubriendo el vacío legislativo de la Constitución Política.



A través del Decreto Supremo N° 003-82-PCM, los servidores públicos sujetos a la carrera administrativa (por la coyuntura de la época) se agrupaban y constituían comisiones paritarias equivalentes a los sindicatos para negociar y realizar la defensa de sus integrantes. Dicha norma legal ha sido derogada por el inciso k) de la única disposición complementaria derogatoria del Reglamento de la Ley del Servicio Civil (Decreto Supremo N° 040-2014-PCM).

### V. LOS SINDICATOS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

Sobre el particular, debemos mencionar que los servidores públicos contratados bajo el régimen privado, regulado en el Decreto Supremo N° 003-97-TR (LPCL), sí cuentan con regulación propia sobre la constitución de sindicatos<sup>(8)</sup>, con la finalidad de defender los derechos e intereses de sus miembros, haciendo extensiva las normas pertinentes sobre el procedimiento de constitución, formalización y negociación de sindicatos a los servidores públicos de los regímenes estatutarios<sup>(9)</sup> en lo que fuere aplicable.

Ahora bien, una vez ya definido lo que entendemos por sindicato, analizaremos si este ente posee legitimidad dentro de un procedimiento administrativo disciplinario.

### VI. LA LEGITIMIDAD PARA ACTUAR EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sobre el particular, el destacado autor argentino Juan Carlos Cassagne define el concepto de legitimidad (o interés legítimo) de esta manera: “Cuando una persona tuviere una capacidad de actuar y obrar reconocida por el ordenamiento, dispone, correlativamente, del derecho procesal genérico a ser admitido como parte en el procedimiento. Esa aptitud para ser ‘parte’ en un procedimiento administrativo concreto, se encuentra representada<sup>(10)</sup>.”

Por su parte, Santamaría Pastor señala: “Cuando un acto de la administración interfiere en el ámbito vital de una persona, causando un daño cualquiera en el mismo y de modo contrario a Derecho, surge en el particular afectado un derecho a reaccionar contra el perjuicio sufrido, al objeto de restablecer la integridad de su ámbito vital dañado<sup>(11)</sup>.”

En la doctrina nacional, Christian Guzmán Napurí nos dice que pueden ser parte del procedimiento administrativo **todas las personas que posean capacidad civil**, ya sea por derecho propio o en representación (no sería descabellado mencionar dicha representación a través de un ente colectivo) de otro administrado<sup>(12)</sup>.

Queda claro, entonces, que la legitimidad en el procedimiento administrativo implica la existencia de una relación de titularidad entre las partes y los intereses reclamados por ellas. Cuando se lesiona un derecho (del titular) o el interés legítimo individual (persona ajena al procedimiento), se generaría el derecho de contradicción. Por lo que

la legitimidad constituye, sin dudar, un presupuesto procesal dentro de una relación jurídica de carácter administrativo referido a la relación objetiva entre la identidad de la persona y el derecho subjetivo material o interés legítimo del cual señala ser titular la persona afectada.

### VII. LA LEGITIMIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL MARCO DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

Ahora bien, ya habiendo definido la legitimidad para ser parte de un procedimiento administrativo, pasemos a revisar la normativa del Tribunal del Servicio Civil.

El Reglamento del Tribunal del Servicio Civil<sup>(13)</sup>, expresamente en el artículo 15, regula el trámite del recurso de apelación ante el Tribunal, especificando la legitimidad que deben tener las partes para interponer este recurso impugnatorio. De manera gráfica mencionamos los tres supuestos que establece el artículo en mención (ver cuadro).

LEGITIMIDAD PROCESAL EN EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL		
(i) La persona natural al servicio del Estado con derecho o interés legítimo afectado por una decisión u omisión administrativa.	(ii) Quien no estando al servicio del Estado, cuente con derecho o interés legítimo afectado por una decisión u omisión administrativa.	(iii) Las personas que no estando al servicio del Estado, apelan por la afectación a su derecho de acceder al servicio civil.

Fuente: elaboración propia.

(8) La regulación para las relaciones colectivas de estos servidores públicos se encuentra en el Decreto Supremo N° 010-2003-TR - TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Dicha norma legal regula todo sobre la constitución de sindicatos, sus clases, sus requisitos, así como las fases de negociación colectiva, y los mecanismos de solución de conflictos (sometimiento del conflicto al arbitraje).

(9) En la doctrina comparada del Derecho Administrativo se habla del concepto del Derecho estatutario, el mismo que significa que los regímenes laborales especiales (en nuestra legislación encontramos la carrera administrativa del Decreto Legislativo N° 276, el régimen de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo N° 1057 y el nuevo régimen del servicio civil, Ley N° 30057) contienen derechos de naturaleza laboral, pero su esencia es básicamente administrativa, por lo que las consecuencias son dos: 1) el Estado-empleador no pierde su naturaleza estatal y, por tanto, no puede autorizar o disponer derechos más allá de lo que la ley le permite, por lo que se impide que los servidores públicos negocien derechos o beneficios que no se encuentran en su régimen; y 2) las decisiones del empleador estatal constituyen actos administrativos, por lo cual producen efectos jurídicos sobre los intereses, derechos u obligaciones de los servidores dentro de una situación concreta, pudiendo estos cuestionar las decisiones vía los recursos administrativos o ante el Poder Judicial, a través de la vía contencioso administrativo. Nuestro Tribunal Constitucional reconoce el Derecho estatutario en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, al validar la constitucionalidad del CAS, ya que en su fundamento 19, el TC concluyó que el régimen del CAS tiene las características de un contrato de trabajo y no de un contrato administrativo, en la medida en que prevé aspectos tales como la determinación de la jornada de trabajo, así como los descansos semanales y anuales, etc.

(10) CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo II, 7ª edición actualizada, LexisNexis - Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2002, pp 537.

(11) SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo general*. Tomo I, 3ª edición, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 403.

(12) Un análisis más profundo acerca de la “legitimidad procesal administrativa” se puede ver en: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo*. Ediciones Bustamante Caballero, Lima, 2011, pp. 306-308.

(13) Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de enero de 2010.

Como vemos, la legitimidad para interponer el recurso de apelación para acceder al TSC correspondería a una persona natural (administrado), quien está facultada para cuestionar los actos administrativos que lesionen su derecho o interés.

#### VIII. ANÁLISIS DE LO RESUELTO POR LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

En cuanto al caso en concreto, cuando la Entidad comunicó al sindicato sobre la situación laboral de los cuatro trabajadores, el sindicato procedió a apelar dicha comunicación ante el TSC.

Cabe mencionar que si bien es cierto que el Reglamento del TSC regula los supuestos de hecho en los cuales se puede interponer el recurso de apelación, recalca que debe ser el “administrado” quien tiene legitimidad para impugnar las decisiones de la Entidad, pero en ningún momento restringe de manera taxativa que los sindicatos estén legitimados para apelar las decisiones que afectan a sus miembros. A su vez, el artículo 2 del Reglamento del TSC dispone que dicho ente tiene a su cargo **la solución de las controversias individuales que se presenten entre las entidades y las personas a su servicio al interior del Sistema**, pero ¿la representación de los servidores públicos necesariamente tiene que ser personalísima o puede también actuar el sindicato?

Apreciamos que el reglamento regularía negativamente que los entes colectivos (sindicatos) puedan representar a sus miembros afiliados e interponer un recurso de apelación para el acceso al Tribunal del Servicio Civil, ya que, como lo establece numeral 14 de la resolución en mención, la solución de controversias entre los sindicatos y las entidades públicas no se encuentra regulada dentro de las competencias del Tribunal, pero, como ya hicimos mención, nada obsta que los sindicatos puedan ejercer la representación de los servidores

“**Una persona que tenga el cargo de representación del sindicato pueda actuar y presentar el respectivo recurso de apelación, a fin de defender los derechos e intereses de los servidores públicos afiliados al sindicato.**”

públicos miembros e impugnar dichos actos administrativos ante el TSC. Si bien es cierto que dentro de las competencias del Tribunal de SERVIR se encuentra la solución de controversias de carácter individual, un sindicato puede ser representado por su secretario general u otra persona que ejerza el poder de representación del sindicato para poder actuar en defensa de cualquiera de sus miembros de forma grupal o individual.

Cabe señalar que en la vía judicial los sindicatos sí cuentan con representación y legitimidad expresa para poder ser parte de un proceso judicial, tal cual lo señala el inciso 2 del artículo 8 de la Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo<sup>(14)</sup>.

Como apreciamos, una cosa es representar a un administrado a través de un ente colectivo, y otra, muy distinta, es que el sindicato esté legitimado para actuar en la sede del TSC, porque consideramos que el TSC pudo haber solicitado un poder especial para que la persona que ejerza la representación del sindicato sea la llamada

a actuar solamente ante el TSC, ya que lo que se estaba transgrediendo en el fondo era el derecho constitucional al trabajo de cuatro servidores públicos.

#### IX. CONCLUSIONES

Como vemos a lo largo del presente trabajo, los sindicatos fueron creados para que los trabajadores se agrupen, constituyendo un ente colectivo mediante el cual puedan negociar colectivamente frente al empleador, es decir, de igual a igual fuerza negociadora.

Ahora bien, los servidores públicos cuentan con el derecho a crear sindicatos mediante mandato constitucional, ya sea un servidor del régimen estatutario o del régimen laboral de la actividad privada.

Cuando un servidor público está en conflicto de carácter disciplinario con su Entidad, este puede acudir vía recurso de apelación ante el Tribunal del Servicio Civil, ya que en su reglamento especifica cuáles son los supuestos en los que el servidor se encuentra “legitimado” para accionar en vía administrativa.

Si bien es cierto que el Reglamento del Tribunal de SERVIR no niega expresamente que un sindicato pueda estar “legitimado” para actuar ante el propio Tribunal, este puede aceptar que una persona que tenga el cargo de representación del sindicato pueda actuar y presentar el respectivo recurso de apelación, a fin de defender los derechos e intereses de los servidores públicos afiliados al sindicato, situación que sería lo más oportuno cuando se presente un caso parecido al comentado.■

(14) Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo  
Artículo 8.- “Reglas especiales de comparecencia.  
(...)  
8.2 Los sindicatos pueden comparecer al proceso laboral en causa propia, en defensa de los derechos colectivos y en defensa de sus dirigentes y afiliados  
(...)”.