Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
ESPINOZA POMA JUAN PABLO
SILVESTRE FIR 42851380 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/04/2026 12:29:28-0500

Sala Segunda. Sentencia 685/2026

EXP. N° 01364-2024-PA/TC
PIURA
SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES
DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/04/2026 13:12:21-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de abril de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura, SUTRAGOBREG-PIURA, representado por su secretario general, don Manuel Mejía Antón, contra la resolución de fojas 288, de fecha 12 de enero de 2024, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 15 de agosto de 2022[1], el SUTRAGOBREG-PIURA, representado por su secretario general, don Manuel Mejía Antón, interpone demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Piura y la Procuraduría Pública Regional de Piura. El sindicato recurrente solicita que se declare la nulidad de la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR de fecha 14 de julio de 2022 y, como consecuencia, se repongan las cosas al estado anterior para que se emita un nuevo pronunciamiento que incluya la participación de su gremio en la Comisión Negociadora del Pliego de Reclamos 2022-2023.

Alega la violación de sus derechos constitucionales a la sindicación, a la negociación colectiva, a la igualdad de oportunidades sin discriminación, y a la remuneración; al haber sido discriminado y excluido de la mesa de

[1] Foja 66

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/04/2026 15:17:47-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/04/2026 17:34:09-0500

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/01364-2024-AA.pdf

negociación colectiva en favor del Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional Piura, basándose en una supuesta mayoría que el sindicato demandante alega que fue generada de manera "engañosa" y "coludida", con el objetivo de frustrar las reclamaciones de carácter económico remunerativo de sus afiliados.

Con fecha 22 de agosto de 2022, el Cuarto Juzgado Civil de Piura. mediante la Resolución 1[2], resolvió admitir a trámite la demanda.

Contestaciones de la demanda

La Procuraduría Pública Regional del Gobierno Regional de Piura contestó la demanda solicitando que fuera declarada improcedente o infundada[3]. Sostiene que la pretensión de nulidad de la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022 requiere una estación probatoria compleja, siendo la vía idónea el Proceso Contencioso Administrativo. En cuanto al fondo, solicitó que la demanda fuera infundada, alegando que la resolución impugnada se emitió en respuesta a la petición específica del Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura, sin que existiera referencia a una denegatoria del pliego del sindicato demandante.

Posteriormente, el Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura se apersonó como Litisconsorte Necesario Pasivo[4] , deduciendo la Excepción de Incompetencia por Razón de la Materia y la Excepción de Falta de Legitimidad para Obrar del Demandante. Respecto a la incompetencia, argumentó que el demandante ya había iniciado acciones administrativas previas, incluyendo un Recurso de Revisión sobre su pliego de reclamos ante la Dirección General de Trabajo, lo que confirmaba la existencia de vías igualmente satisfactorias. Sobre la falta de legitimidad, afirmó que el SUTRAGOBREG-PIURA no era el titular del derecho ni estaba mencionado en la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022, la cual se emitió únicamente en virtud de la solicitud del Sindicato Progresista.

---

[2] Foja 75
[3] Foja 86
[4] Foja 149

Resolución de primer y segundo grado o instancia

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, mediante Resolución 8[5], de fecha 27 de diciembre de 2022, declaró infundada la demanda de amparo al concluir que no se acreditó la vulneración a los derechos de negociación colectiva, sindicación e igualdad sin discriminación. El juzgado se sustentó en que el sindicato demandante no desvirtuó probatoriamente la mayor representatividad del Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura (450 afiliados), la cual fue acreditada por la Dirección Regional de Trabajo, y que la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022 fue emitida conforme a la regla legal de la mayoría representativa vigente (Ley N° 31188), sin que se probara fraude o una mayoría engañosa.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada, al considerar que el sindicato demandante no desvirtuó probatoriamente la mayor representatividad del Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura (450 afiliados versus 235 del demandante), tampoco probó que dicha mayoría fuera "engañosa" ni que se hubieran vulnerado sus derechos de negociación colectiva[6].

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR de fecha 14 de julio de 2022 y, como consecuencia, se disponga la reposición de las cosas al estado anterior, ordenándose la participación del gremio sindical demandante en la Comisión Negociadora del Pliego de Reclamos 2022-2023. Además, solicita el pago de los costos del proceso y que se declare la violación de los derechos de negociación colectiva, sindicación, igualdad de oportunidades sin discriminación y a la remuneración.

[5] Foja 182
[6] Foja 288

Procedencia de la demanda

2. En el presente caso, la pretensión contenida en la demanda supera el análisis de pertinencia de la vía constitucional, toda vez que se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho (sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC). En efecto, conforme se ha señalado, la parte demandante alega que se estarían vulnerando sus derechos a la negociación colectiva, el derecho a la igualdad y no discriminación, entre otros. Por tanto, el proceso de amparo es idóneo para resolver la controversia de autos.

Análisis de la controversia

3. Antes de ingresar al análisis de la controversia, resulta necesario recordar que el artículo 28 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. Asimismo, de acuerdo con los Convenios de la OIT 98 y 151, que forman parte del bloque de constitucionalidad del artículo 28 de la Constitución, puede entenderse a la negociación colectiva como el procedimiento que permite crear acuerdos y materializar diferentes compromisos respecto de los distintos intereses que puedan tener tanto los empleadores como los trabajadores.

4. De otro lado, y con respecto al derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha establecido lo siguiente en la sentencia del Expediente 00785-2004-AA/TC:

> […] 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 que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado [fundamento 5].

5. Asimismo, en la sentencia del Expediente 03561-2009-PA/TC también se ha precisado:

> [E]n un Estado social y democrático de derecho, el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de libertad sindical, toda vez que su ejercicio potencializa la actividad de la organización sindical, en tanto le permite a ésta cumplir la finalidad -que le es propia- de representar, defender y promover los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo.
>
> En buena cuenta, mediante el ejercicio del derecho de negociación colectiva se busca cumplir la finalidad de lograr el bienestar y la justicia social en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.
>
> De este modo, en algunas ocasiones, el derecho de negociación colectiva se hace efectivo a través de la celebración de acuerdos, contratos o convenios colectivos. Por dicha razón, resulta válido afirmar que la negociación colectiva constituye el medio primordial de acción de la organización sindical para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios [fundamentos 19 y 20].

6. De lo anteriormente anotado, queda claro que el inicio de una negociación colectiva materializa y hace efectivos otros derechos y objetivos inherentes a los sindicatos en general, con miras a ordenar y regular las relaciones laborales entre el empleador o una organización de empleadores y una o varias organizaciones sindicales (sentencia del Expediente 00008-2005-PI/TC), la que se concretaría, según sea el caso, en un convenio colectivo.

7. También es importante precisar que, en nuestras normas laborales —desde el artículo 28 de la Constitución—, se ha consagrado el régimen de pluralidad sindical, es decir, se permite la coexistencia de varios

sindicatos en una misma empresa (u otro sistema de relaciones laborales), pues se entiende que el derecho de libertad sindical que asiste a todos los trabajadores implica poder crear tantas organizaciones como intereses pretendan defender.

8. Por otro lado, también se ha establecido el "sistema de mayor representación" para iniciar la negociación colectiva, según el cual se otorga al sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores dentro de su ámbito la representación de la totalidad de los trabajadores, incluso de los trabajadores no sindicalizados; o la representación al conjunto de sindicato que, en suma, afilie a más de la mitad de los trabajadores (artículos 7, 8 y 9 de la Ley 31188).

9. Todo ello es así a fin de asegurar la defensa de los intereses de los trabajadores confiando solamente determinadas funciones únicamente a los sindicatos mayoritarios. De esta manera, la institución de la "mayor representatividad sindical" aparece como una solución intermedia entre el respeto a la pluralidad sindical, es decir, el igual tratamiento de los sindicatos, conforme al derecho de libertad sindical; y el fortalecimiento de la efectividad en la protección de los intereses de los trabajadores.

10. Cabe agregar que esto, bajo ninguna circunstancia puede significar la exclusión de la participación de un sindicato minoritario en el procedimiento de negociación colectiva: esto es, que se pretenda limitar en forma absoluta su representación o ejercicio de los derechos inherentes a la libertad sindical, pues el sistema de mayor representación lo que busca es, precisamente, valga la redundancia, representar a los trabajadores, lo cual incluye también, y con mayor razón, a las minorías sindicales.

11. En ese sentido lo ha entendido el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional, para quien "cuando la legislación de un país establece una distinción entre el Sindicato más representativo y los demás sindicatos este sistema no debería impedir el funcionamiento de los sindicatos minoritarios y menos aún privarlos del derecho de presentar demandas en nombre de sus miembros y de representarlos en caso de conflictos individuales" (cfr.

Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, párrafo 974, quinta edición (revisada), 2006).

12. Ahora bien, lo afirmado no supone que los sindicatos minoritarios, desconociendo el sistema de representación en la negociación colectiva vigente en nuestro ordenamiento jurídico, pretendan negociar individualmente, supuestamente en representación de todos los trabajadores, y en forma directa al margen del sindicato que represente a la mayoría absoluta de los trabajadores.

13. En el presente caso, el sindicato demandante (SUTRAGOBREG-PIURA) ha señalado que se le habría denegado su derecho a la negociación colectiva, con el objeto de que se tramite su Pliego de Reclamos 2022-2023 (Folio 67), pues, pese a haber presentado oportunamente su pliego de reclamos y proyecto de convenio colectivo a la entidad empleadora el 15 de diciembre de 2021, el Gobierno Regional Piura no los consideró en la conformación de la Comisión Negociadora. El sindicato demandante alega que ante tal situación dio por cerrado el trato directo el 8 de febrero de 2022 y solicitó a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Piura el inicio del procedimiento de conciliación, pero esta autoridad administrativa dispuso la improcedencia de dicha solicitud mediante la Resolución Directoral Regional 020-2022-GRP-DRTPE-DR, de fecha 4 de abril de 2022, basándose en la falta de representatividad mayoritaria del sindicato recurrente.

14. Respecto a ello tenemos que conforme se desprende del análisis de los actuados, el sindicato demandante no logró desvirtuar con pruebas fehacientes, las afirmaciones centrales de su demanda. Esto es, que no se aportó las pruebas que acrediten la supuesta “mayoría engañosa”, o que demuestren que la demandada haya creado o manipulado al Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura, o que este último sindicato no tenga la mayoría de afilados. La insuficiencia probatoria en el proceso de amparo impide al juez constitucional declarar la nulidad de un acto administrativo.

15. Asimismo, tenemos que el artículo 9.2. de la Ley 31188 establece que, a nivel descentralizado, la legitimidad para negociar corresponde a la organización sindical mayoritaria. La documentación administrativa remitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo (Oficio 035-2021/GRP-480300, fojas 57-58) acreditó numéricamente que el Sindicato Progresista de Trabajadores del Gobierno Regional de Piura contaba con 450 afiliados, superando ampliamente los 235 afiliados del sindicato demandante (SUTRAGOBREG-PIURA). Ante la inexistencia de prueba en contrario y la falta de desvirtuación de estos datos en el expediente, el Gobierno Regional de Piura aplicó el criterio legal de la mayoría al emitir la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR, sin que este acto constituya *per se* un agravio manifiesto o una discriminación.

16. Si bien el demandante alegó que la Resolución Ejecutiva Regional 373-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR era discriminatoria por excluirlo, la regla de la mayoría absoluta implica que el sindicato con mayor número de afiliados asume la representación de la totalidad de los trabajadores dentro del ámbito. Al no haberse probado el fraude o la "mayoría engañosa", la exclusión fue una consecuencia de la aplicación del sistema legal de representación sindical vigente y no un acto arbitrario de la demandada.

17. Finalmente, el sindicato demandante hace referencia al proceso popular signado con el Expediente 00060-2022 (folios 232-283) para demostrar que el artículo 10.1. del D.S. 008-2022- PCM (sobre la mayoría en la negociación descentralizada) había sido declarado nulo. No obstante, cabe señalar que la legitimidad y representatividad en el procedimiento de negociación colectiva en el sector público también se encuentra regulado en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

18. En consecuencia, conforme a lo señalado *supra*, corresponde declarar infundada la demanda de amparo.

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

Sala Segunda. Sentencia 685/2026

EXP. N° 01364-2024-PA/TC
PIURA
SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES
DEL GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH