

# Procedencia de la Acción de Amparo contra las Resoluciones emanadas de un Procedimiento de Reducción de Personal

Grupo de Investigación de Thémis\*

Exp. N° 1582-89

Lima, 11 de mayo de 1990

VISTOS; con el acompañado; con lo expuesto por el Señor Fiscal; y, CONSIDERANDO: que conforme lo determina el artículo ciento tres del Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo -Decreto Supremo número cero cero seis-SC, de fecha once de noviembre de mil novecientos sesentisiete- la vía administrativa queda agotada con la resolución expedida en Segunda Instancia; que en tal virtud y habiéndose dado cumplimiento al referido presupuesto, la vía previa se ha agotado, por lo que la presente acción resulta admisible; que, por otro lado, conforme se desprende de los fundamentos de la Resolución Sub-Direccional número trescientos treintaicinco-ochentiocho-uno-SD-NEC su fecha catorce de julio de mil novecientos ochentiocho y confirmada mediante Resolución Directoral número cero cincuentiséis-ochentaiocho-DR/HYO, su fecha dieciséis de setiembre del mismo año, obrantes a fojas ciento treintaiocho y ciento cincuentaicinco respectivamente del expediente acompañado, los motivos que se han tenido en cuenta para autorizar la reducción del personal, han sido de tipo técnico-económico; que, la causa de tipo económico ha sido desvirtuada con la opinión del Director General de Transporte Aéreo en su dictamen de fojas veinticinco y veintiséis, en la que al referirse a tal aspecto indica que "La Empresa Eastern Airlines goza de capacidad económica, lo que le permite mantenerse operando en el Perú, y ser concesionario de un permiso de operación"; que ello permite inferir que la causal de reducción de personal en

que se apoya la solicitud de la empresa demandada no ha sido de orden económico sino de otra índole; que por otro lado, conforme se desprende de la solicitud presentada por la empresa demandada pidiendo autorización para reducir personal y que específicamente corre a fojas once del expediente acompañado se indica que las funciones que desempeñaba el actor han sido netamente de servicios, tales como el control de entrega de alimentos procesados, inventario de equipo de licorres, control en la limpieza de cantina y servicios higiénicos de los pasajeros; asimismo es necesario analizar lo manifestado por la empresa demandada en el punto 2 "e" del escrito anteriormente aludido, cuando textualmente dice: "queda únicamente el caso del Señor Larenas -refiriéndose al actor- quien, por limitaciones en el idioma Inglés, no ha podido ser asignado a otra colocación, es decir, sustento contraproducente al considerar las funciones de servicio -como el no dominar el idioma Inglés- como la causal de tipo técnico; que, en el caso de autos, si bien es cierto que la petición de autorización de reducción de personal en que se ha apoyado la empresa demandada se encuentra amparada en el inciso b) del artículo cuarto de la Ley número veinticuatro mil quinientos catorce, también es cierto que dichas causales-respecto al actor- no han sido probadas en forma alguna e incidir en ella se estaría violando el derecho que tiene toda persona a la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de idioma, consagrado en el inciso segundo del artículo segundo de la Constitución Política del Estado, y como consecuencia de ello, se atentaría contra el derecho a ejercer libremente su trabajo, también consagrado por nuestra carta magna; declararon: HABER NULIDAD en la sen-

\* El grupo de investigación estuvo integrado por José Ignacio Castro O., Carlos Cornejo V., Enrique Felices S. y Juan José Martínez O.

tencia de vista de fojas doscientos ocho, su fecha cinco de julio de mil novecientos ochentinueve que, confirmando la apelada de fojas ciento treintaitrés, fechada el dieciséis de febrero de mismo año, declara improcedente la acción de amparo interpuesta a fojas sesentiséis por don Raúl Larenas Cáceres contra la Empresa Eastern Airlines Sucursal del Perú; reformando la resolución recurrida y revocando la apelada; declararon FUNDADA la referida acción de Amparo y, en consecuencia deja sin efecto las Resoluciones: Sub Directoral número trescientos treintaicinco-ochentaiocho-uno-SD-NEC su fecha catorce de julio de mil novecientos ochentaiocho y, Directoral número cero cincuentaesiochentaiocho-DR/HYO, su fecha dieciséis de setiembre del mismo año, quedando sin efecto la carta notarial de despido, su fecha siete de octubre de mil novecientos ochentaiocho; debiéndose incorporar el actor a sus labores, en el mismo cargo y condiciones en que se encontraba antes de la culminación de la relación laboral; y constituyendo la presente, resolución final; DISPUSIERON: se publique en el diario oficial "El Peruano" dentro del término que establece el artículo cuarentaidos de la Ley número veintitrés mil quinientos seis; y los devolvieron.

S.S.

MELENDEZ O.  
MANRIQUE D.  
MARTOS B.  
CASTILLO C.  
MONTROYA A.

## I. Antecedentes

En 1984, medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos originaron que las aerolíneas peruanas no pudieran sobrevolar su espacio aéreo. Como consecuencia de ello, el gobierno peruano dispuso la misma prohibición para las aerolíneas estadounidenses. Esta mutua limitación se mantuvo hasta 1987, fecha en la cual se levantó la prohibición, reanudándose los vuelos con destino al Perú.

A raíz de ello, la Empresa, en el afán de llevar a cabo una reorganización administrativa, se vio en la necesidad de reducir departamentos y suprimir funciones, encontrándose obligada a solicitar ante la Autoridad Administrativa de Trabajo la respectiva reducción de personal, alegando razones técnicas y económicas.

El actor, empleado desde hacía 28 años en la Empresa y elegido dirigente sindical para el período 1987-1988, con la pretendida reorganización fue calificado por su empleador como "excedente no reubicable" y, por lo tanto, pasible de ser despedido por este procedimiento.

Así, en primera instancia administrativa, la Sub-Dirección de Trabajo aprobó la solicitud de reducción de cinco trabajadores, entre los cuales se encontraba el actor. En segunda instancia, la Resolución Directoral No. 056-88-DR/HYO confirmó la apelada, autorizando el despido.

Ante esta situación, el demandante, con el objeto de impugnar las mencionadas resoluciones administrativas, interpuso acción de amparo alegando la violación de sus derechos a la estabilidad en el trabajo, fuero sindical, jubilación oportuna, debido proceso e igualdad ante la ley.

En la vía judicial, el Juzgado de primera instancia declaró improcedente la acción de amparo, resolución que fue confirmada por la Corte Superior de Lima.

Finalmente, la Corte Suprema declaró haber nulidad en la sentencia de vista, dejando sin efecto las resoluciones administrativas y ordenando la reincorporación del actor en el cargo en que se encontraba al producirse el despido. El fundamento de esta decisión estuvo en la violación del derecho de igualdad ante la ley sin discriminación alguna por razón de idioma, en razón que el actor no dominaba la lengua inglesa, consagrado en el inciso 2 del artículo 2 de nuestra Constitución Política.

## II. Naturaleza de las Resoluciones Administrativas

El objetivo de la acción de amparo interpuesta fue dejar sin efecto las resoluciones administrativas emitidas en el procedimiento de reducción de personal llevado a cabo por la Empresa ante el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, alegando razones técnicas y económicas en virtud de los artículos 4, inciso b) (causa justa de despido) y 16, inciso b) (reducción de personal) de la Ley 24514 (Ley de Estabilidad en el Trabajo).

Por este procedimiento, el mencionado Ministerio autoriza, cuando se reúnan las condiciones para ello, la terminación de los contratos de trabajo de los servidores involucrados. Este despido colectivo responde al sistema de Despido Propuesta existente en la doctrina laboral, mediante el cual el empleador, quien tiene la voluntad de despedir pero no la facultad de hacerlo, debe elevar una propuesta de despido a un ente, organismo o persona distinta del empleador, que es el que en definitiva dispondrá o no la terminación del contrato de trabajo.

Esta autorización de despido otorgada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social se plasma en una resolución administrativa. Por ello, creemos necesario determinar si ésta responde efectivamente a una función administrativa de-

sempeñada por el Ministerio mencionado, o por el contrario, si la función que éste se encuentra desarrollando en estos procedimientos es una jurisdiccional.

Con este fin, analizaremos el tipo de conflicto laboral involucrado en los procedimientos de reducción de personal. La doctrina señala que en las relaciones laborales existen dos tipos de conflictos: los jurídicos y los económicos o de intereses.

Sobre los primeros, se dice que derivan de discrepancias relativas a la aplicación o interpretación de una norma pre-existente, estatal o convenida colectivamente<sup>1</sup>, por lo que en la resolución que pone fin al conflicto hay una declaración de derechos y, en consecuencia, responde a una función jurisdiccional<sup>2</sup>, entendiéndose por ésta a la actividad que desarrolla el Estado para resolver, como un tercero imparcial, un conflicto entre particulares a través de un proceso reglado en forma previa y heterónoma, que en estricto le es ajeno. Esta función implica la sanción del Derecho vigente, para un caso concreto, basado en la adecuación de los elementos debidamente probados a los supuestos normativos existentes.

En cuanto a los segundos, se sostiene que son aquellos que tienen por objeto la creación de nuevas reglas normativas que regirán las relaciones entre las partes, a través del acuerdo directo entre ellas, la conciliación, mediación y arbitraje, siendo estos últimos, medios de solución indirectos pues participa en ellos un tercero, ya sea junto a las partes o en sustitución de las mismas.

El procedimiento de reducción de personal previsto por la Ley 24514, como se mencionó anteriormente, señalaba a la Autoridad Administrativa de Trabajo, como entidad distinta del empleador, competente para autorizar el despido por causas económicas, técnicas y caso fortuito o fuerza mayor, a través de un procedimiento que incluía la conciliación y, en caso de no producirse ésta, la resolución final por ella. La reducción de personal contenía, entonces, ambos tipos de conflictos de trabajo; el jurídico -facultar al empleador a ejercer su voluntad de despido- y el económico -objeto de la reducción y procedimiento de la misma-. Por ello, pensamos que el conflicto involucrado era un híbrido atípico, donde primaba la función administrativa sobre la jurisdiccional, entendiéndola como la actividad de gestión y servicio que desarrollan

los órganos públicos y que tienen como finalidad el bien común, pudiendo ser desarrollada por diversos órganos, pero principalmente por el Ejecutivo.

Si, como hemos concluido, las resoluciones autoritativas son por naturaleza administrativas, ellas pueden ser revisadas ante el Poder Judicial a través de dos vías: la ordinaria, acción contencioso-administrativa según el artículo 240 constitucional, y la acción de amparo, siempre que se hayan vulnerado derechos fundamentales consagrados por la Constitución Política en virtud del artículo 295 de la misma.

### III. LA Acción de Amparo en nuestro medio

La Acción de Amparo, mecanismo indispensable para la funcionalidad del Estado de Derecho -sin el cual éste sería prácticamente inimaginable- es una garantía constitucional que consiste en un procedimiento sumarisimo de tipo excepcional, destinado a conseguir la inmediata reposición de derechos constitucionales violados por actos de la autoridad o particulares.

A diferencia de otros sistemas normativos<sup>3</sup>, el nuestro no prevé una especialización del amparo en razón de la materia. En consecuencia, no existe un órgano ni un trámite especial para el amparo laboral.

Definida la acción de amparo, es menester, como bien señala Samuel Abad, avocarnos a la búsqueda de su adecuada inserción dentro del sistema procesal vigente, intentando al mismo tiempo perfilar su naturaleza, sea o no una acción considerada de tipo excepcional.

En nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo a la Ley de Habeas Corpus y Amparo (Ley No. 23506 y modificatorias), son dos los requisitos de procedibilidad de la referida acción de garantía:

- 1.- el agotamiento de las vías previas; y
- 2.- la violación de un derecho fundamental.

Refiriéndonos sólo al primero -y dejando el segundo para un análisis posterior- es preciso apuntar la importancia de no confundir las vías previas con las denominadas vías paralelas. Estas últimas, "también llamadas convergentes o concurrentes, son todo procedimiento judicial (ordinario, sumario,

1. Coyuntura Laboral. Lima. Octubre de 1992. p. 9.

2. De la Villa Gil y otros. Instituciones de Derecho del Trabajo. Editorial Ceura. Madrid. 1983. p. 255.

3. La legislación argentina, por ejemplo, prevé un trámite especial para proteger los derechos laborales que pueden ser materia de amparo. Así, las Constituciones de las Provincias del Chaco o de Santa Cruz -por citar algunas- recogen este particular procedimiento de "amparo laboral".

especial, etc.) distinto al amparo, mediante el cual se puede obtener la protección del derecho constitucional vulnerado o amenazado"<sup>4</sup>.

La Ley No. 23506, como antes señaláramos, postula como presupuesto necesario para la procedencia de la acción de amparo, el agotamiento de las vías previas<sup>5</sup>. Únicamente en casos muy particulares, previstos taxativamente en la misma Ley, se permite al afectado prescindir de tal requisito.

La exigencia del agotamiento de las vías previas se justifica por el carácter esencialmente excepcional de las acciones de garantía. Es sólo cuando todos los posibles medios procesales han sido agotados que el amparo resulta viable: "únicamente es admisible el amparo, entonces, ante la inoperancia de todos los demás trámites procesales ya legislados, para atender idóneamente el problema planteado: el amparo, se ha dicho, presupone el desamparo"<sup>6</sup>.

En el caso concreto, siguiendo lo señalado por la sentencia comentada, la vía previa administrativa queda agotada con la resolución expedida en segunda instancia. Ello supone haber interpuesto Recurso de Apelación, como efectivamente sucedió, pues la Resolución Sub-Directoral No. 335-88 expedida por la Sub Dirección de Trabajo que autorizó la reducción de personal fue apelada por el Sindicato de la Empresa.

En opinión de un buen sector de nuestra doctrina constitucional<sup>7</sup>, no procede "interponer una acción de amparo cuando hay una acción común que también pueda intentarse con el objeto de cautelar el mismo derecho"<sup>8</sup>.

Es justamente a propósito de este punto, que debe analizarse la problemática que fluye del concepto "vías paralelas". Habiéndolas ya definido, cabe anotar que la posición, en desmedro de otras<sup>9</sup>, esgrimida por nuestro Poder Judicial fue la de en-

tender concedido a quien corresponda, un derecho de opción para acudir a la vía judicial ordinaria o al amparo.

Por su parte, el hoy desactivado Tribunal de Garantías Constitucionales siguiendo los -cuestionables- criterios del Poder Judicial, entendió que era posible conceder al agraviado la facultad de optar entre el remedio sumarísimo del amparo o la vía judicial ordinaria.

Ahora bien, la justificación de esta postura la encontramos en el inciso tercero del artículo sexto de la Ley No. 23506, que señala la improcedencia de las acciones de garantía cuando el agraviado opta por recurrir a la vía judicial ordinaria. Sin embargo, cabe preguntarse ¿puede el agraviado optar libremente por la vía que considere más conveniente a sus intereses?. La respuesta es no. No puede el agraviado acudir a la acción de amparo sino cuando la vía ordinaria, sumaria, especial, etc. -que apunta también a la protección del derecho constitucional vulnerado o amenazado- no se ajuste a los intereses de éste, por no revestir las garantías suficientes, por ser muy dilatada, o por no brindar recursos procesales, etc. Además, no debe perderse de vista el carácter extraordinario puesto de relieve en la definición, que postuláramos.

Consideramos también, que la acción en cuestión- además de paralela- es excluyente, pues no se puede ir simultáneamente por la vía ordinaria (entiéndase judicial) y por la extraordinaria. "...de permitirse acudir al amparo cuando ya se haya utilizado la vía judicial no sólo se desvirtúa su carácter excepcional, sino que se colocaría al demandante en una situación de ventaja en perjuicio del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos procesales"<sup>10</sup>. Resulta viable, empero, recurrir a la vía judicial aún después de haber hecho lo propio con el amparo, aunque no suceda lo mismo en el caso contrario.

4. Artículo 27 de la Ley No. 23506: "Sólo procede la acción de amparo cuando se hayan agotado las vías previas".

5. Sagúez, Néstor Pedro. Derecho Procesal Constitucional: Acción de Amparo. Editorial Astrea. 1988, p. 166.

6. Abad Yupanqui, Samuel. Acción de Amparo y Vías Paralelas: En Lecturas sobre Temas Constitucionales. No. 4. Comisión Andina de Juristas. Lima. Abril de 1990. p. 149.

7. Sobre este punto, V. Borea Odría, Alberto. Las Garantías Constitucionales: Habeas Corpus y Amparo. J.V.C. Ediciones. Lima. 1992 p. 81. También, Abad Yupanqui, Samuel. Acción de Amparo y Vías Paralelas. op. cit. p. 137.

8. Borea Odría, Alberto. op. cit. p. 81.

9. En otras ocasiones la Corte- sin desconocer aquel derecho de opción otorgado al quejoso- ha tratado de delinear los caracteres de la vía paralela. Así, en los seguidos por Carlos Carrillo Smith con Empresa de Telecomunicaciones del Perú S.A., resuelto por la Corte Suprema el 24-08-87, se sostuvo: "...la accionante por los mismos hechos que sirven de fundamento a la acción de amparo ha interpuesto demanda en la vía judicial para conseguir las mismas finalidades que persigue con la acción de amparo,(...) recurriendo de ese modo a la vía paralela, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo sexto, apartado tercero de la Ley número veintitres mil quinientos seis declararon(...) improcedente la referida demanda...". (El Peruano -Ejecutorias Supremas- 17-05-88). En Abad Yupanqui, Samuel. op. cit. p. 141.

10. Sagúez, Néstor Pedro. op. cit. p. 166.

## IV Excepcionalidad de la Acción de Amparo

Apuntado ya, a modo de conclusión parcial, el carácter excepcional de la acción de amparo, debemos señalar que asumir lo contrario sería fomentar la amparización de la administración de justicia, o contrario sensu, la ordinarización de la acción de amparo, lo cual es absurdo porque, a propósito del segundo requisito de procedibilidad - que ahora analizamos - de la acción que nos convoca, no cabe afirmar que todos los derechos fundamentales se defiendan vía acción de amparo, dado que la vía adecuada para ello es la ordinaria. No interesa si el derecho es fundamental o no; no es que los derechos fundamentales se defiendan vía acción de amparo y los no fundamentales vía acción ordinaria, ya que para la defensa de todos los derechos, fundamentales o no, se debe acudir a la vía ordinaria, y sólo excepcionalmente, respecto de algunos de esos derechos, hacer lo propio pero en la vía extraordinaria (amparo).

Si hemos dicho que sólo excepcionalmente podrá acudirse al amparo, ¿cuáles son esas excepciones?. Recogiendo la experiencia argentina, existe un único supuesto excepcional, aquél en el cual la recurrencia al procedimiento ordinario tomara en irreparable el daño originado en la violación del derecho, lo cual se condice clara y perfectamente con el objeto de las acciones de garantía que persiguen la reposición de los derechos constitucionales al estado inmediatamente anterior a la violación.

Es de destacar, que en el afán de determinar la excepcionalidad de la acción de amparo, no debe perderse de vista el peligro que ello conlleva, pues en ese proceso se corre el riesgo de convertir al amparo en una acción a la que se le desaparezca su ámbito de actuación, o lo que es lo mismo decir, no encuentre supuestos de aplicación.

## V Procedencia de la Acción de Amparo

Recogiendo lo ya apuntado, la acción de amparo sólo será viable cuando reuna los siguientes requisitos:

- 1.- no haya vía paralela, o la existente no resulte adecuada;
- 2.- el derecho fundamental violado sea de preceptividad inmediata;
- 3.- para proteger el contenido más importante, o esencial, de un derecho fundamental; y
- 4.- se haya agotado la vía previa.

Los derechos constitucionales invocados por el agraviado son:

- la estabilidad en el trabajo (artículo 48).
- la libertad sindical y fuero sindical (artículo 51).
- la negociación colectiva (celebración y ejecución) (artículo 54).
- la jubilación oportuna (artículo 13).
- el debido proceso (artículo 233).
- el principio de igualdad ante la ley (artículo 2, inciso 2).

Si bien todos estos son derechos fundamentales, lo cual no es suficiente para postular la procedencia de la acción de amparo, es necesario analizar cuál o cuáles de ellos ocasionarían al agraviado -de acudir a la vía ordinaria- un daño irreparable. El único derecho fundamental, de los invocados por el actor, que hace procedente la acción de amparo es el fuero sindical. Ello, atendiendo a la naturaleza de este derecho, cual es proteger a los trabajadores, especialmente a los dirigentes, que desarrollan actividades sindicales contra cualquier acto del empleador que los perjudique por ello. El dirigente sindical es elegido para tal fin por un período determinado, despedirlo sin causa justa, ocasionaría un perjuicio irreparable tanto al líder sindical como a los trabajadores, los que se verán privados de ser representados en forma adecuada ante la Empresa.

En consecuencia, consideramos que la acción de amparo es procedente, en este caso, sólo por la violación del fuero sindical, por cuanto los otros derechos invocados por el actor no se tomarían en irreparables si se acudiese a la vía ordinaria, por lo que, entonces, la sentencia de la Corte Suprema debiera pronunciarse sobre el fondo del asunto, teniendo en tal sentido que señalar si hubo o no causa justificada para la autorización de la reducción de personal. Si la hubo, la acción de amparo debiera ser declarada infundada.

Sin embargo, no nos interesa, para efectos de este análisis, determinar si realmente hubo o no razones técnicas o económicas para la expedición de la antedicha resolución. Nos interesa establecer la procedencia de la acción de amparo contra resoluciones administrativas que autorizan indebidamente una reducción de personal, violando derechos fundamentales.

## VI Opinión de la Corte Suprema

El principal argumento esgrimido por la Corte Suprema al resolver el presente caso, es entender que la causal invocada como justificación para llevar a cabo la reducción de personal no fue de orden técnico ni económico, pues apunta contrario a

derecho la extinción de la relación laboral por no dominar el idioma inglés, ya que de ese modo se estaría violando el derecho de igualdad ante la ley, que comprende la no discriminación por razón de idioma, y el derecho al libre ejercicio del trabajo, ambos reconocidos por nuestra Constitución.

Empero, debemos recordar que en el oscuro panorama de nuestro ordenamiento procesal, hemos admitido como único presupuesto de actuación de la acción de amparo la irreparabilidad del daño que podría causarse al agraviado de obligársele a recurrir a la vía ordinaria. En este sentido, los dos derechos analizados en la sentencia, violados en el procedimiento de reducción de personal, no podrían tornarse en irreparables si se hubiera acudido a ella.

Lamentablemente, el ingenio interpretativo y la claridad conceptual puesta de manifiesto al princi-

pio de los considerandos fue perdida al final, ya que los argumentos postulados lejos de ser los adecuados, pusieron de relieve aspectos que no son ajenos a ningún trabajador, ya que cualquier persona, independientemente de su condición laboral, tiene derecho a no ser discriminado por razón de idioma, y al trabajo.

Luego, puede concluirse que si bien es cierto la acción fue declarada fundada, no lo es menos el que debió haberse tomado un camino distinto, que permitiera recorrer y analizar los no pocos problemas que plantea el fuero sindical, en el intento de ser una adecuada garantía, frente a los actos del empleador, para los trabajadores que realizan actividades sindicales.

Lima, diciembre de 1992