



Proyecto de Ley N° 105-2021-CR

SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

LEY QUE PROMUEVE LA LIBERTAD SINDICAL

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover los derechos laborales de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Artículo 2°. – Modificación de los artículos 30, 36 y 82 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR

Modifíquense los artículos 30, 36 y 82 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, en los siguientes términos:

"Artículo 30.- El fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa debidamente demostrada o sin su aceptación.

No es exigible el requisito de aceptación del trabajador cuando su traslado no le impida desempeñar el cargo de dirigente sindical.

El empleador no puede poner término al contrato laboral de los trabajadores amparados por el fuero sindical, sin previa autorización del juez, quien solo la puede conceder luego de evaluar el cumplimiento de alguna de las causas justas de despido contempladas en el artículo 22 y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR."

"Artículo 36.- Para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (02) sindicatos registrados de la misma actividad o clase.

Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas.

El trabajador puede afiliarse directamente a la federación de rama de actividad a la que pertenece o, de no existir ésta, a la confederación de su opción, las que ejercerán la representación legal ante el empleador y la Autoridad de Trabajo."

"Artículo 82.- Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, los trabajadores en conflicto deben garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan.



Durante el mes de enero de cada año, las empresas que prestan estos servicios esenciales comunicarán a sus trabajadores u organizaciones sindicales que los representan y a la Autoridad de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios mínimos, los horarios y turnos que deben cumplir, así como la periodicidad y oportunidad en que deban iniciarse los servicios mínimos por cada puesto. Dicha comunicación debe estar acompañada de un informe técnico que la justifique.

La indicada comunicación tiene por objeto que los trabajadores u organización sindical que los represente cumpla con proporcionar la nómina respectiva cuando se produzca la huelga. Los trabajadores que sin causa justificada dejen de cumplir el servicio, serán sancionados de acuerdo a Ley.

En caso de divergencia sobre los servicios mínimos, los trabajadores u organización sindical presentan a la Autoridad de Trabajo, en un plazo no mayor de treinta (30) días naturales de efectuada la comunicación del empleador, un informe con sus observaciones justificadas respecto de la comunicación de la empresa.

La divergencia es resuelta por un órgano independiente designado por la Autoridad de Trabajo, la que asume como propia su decisión. El órgano independiente resuelve en el plazo que se establezca en el Reglamento, si no lo hiciere resolverá la Autoridad de Trabajo dentro del mismo plazo aplicado al órgano independiente.

Las características del pago de los honorarios del órgano independiente son fijados por la Autoridad de Trabajo, el cual es asumido en sus dos terceras partes por la empresa y en una tercera por los trabajadores u organización sindical que los represente. En caso el órgano independiente dé razón a los trabajadores u organización sindical que los represente, la empresa devuelve a estos esa tercera parte."

Artículo 3°. – Modificación de los artículos 2 y 55 de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo

Modifíquense el numeral 3 del artículo 2 y el literal a) del artículo 55 de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo

Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:

(...)

3. En proceso abreviado laboral, las pretensiones relativas a la vulneración de la libertad sindical y la solicitud del empleador de autorización judicial para el despido del dirigente sindical amparado por el fuero sindical.

(...)"

"Artículo 55.- Medida especial de reposición provisional

El juez puede dictar, entre otras medidas cautelares, fuera o dentro del proceso, una medida de reposición provisional, cumplidos los requisitos ordinarios. Sin

embargo, también puede dictarla si el demandante cumple los siguientes requisitos:

- a) Haber sido dirigente sindical amparado por el fuero sindical al momento del despido, sin que el empleador haya cumplido con solicitar previamente autorización judicial para poner término al contrato de trabajo. También procederá si el demandante es menor de edad, madre gestante o persona con discapacidad; o

(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Adecuación del Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo

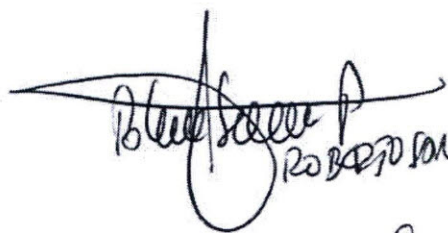
El Poder Ejecutivo adecúa el Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su vigencia.

Jueves, 12 de agosto de 2021.


SIGRID BAZÁN NARRO.

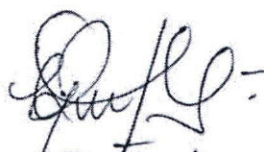


AMÉRICO GONZA CASTILLO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


ROBERTO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ


Isabel Cortez H.
Congresista de la
República


E. RETAMAL


Piter Inque
Vocero T. Grupo Parlamentario
J.P.


Piter Inque
Congresista


Vocero P.L.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa toma como base las siguientes propuestas legislativas:

- Proyecto de Ley N° 168/2016-CR, del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Yonhy Lescano Ancieta, que propone la Ley de promoción de la afiliación sindical que modifica el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.
- Proyecto de Ley N° 3033/2017-CR, del Grupo Parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Justiniano Rómulo Apaza Ordoñez, que propone la Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.
- Proyecto de Ley N° 6741/2020-CR, del Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP, a iniciativa del congresista Daniel Oseda Yucra, que propone la Ley de protección judicial de dirigentes sindicales ante despidos arbitrarios.

A su vez, dichas propuestas de ley han sido recogidas en el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de marzo de 2021, recaído en los Proyectos de Ley 168/2016-TR, 3033/2017-TR y 6741/2020-CR, Ley que promueve los derechos laborales de sindicación, negociación colectiva y huelga. Asimismo, la presente iniciativa de ley es producto de las reuniones sostenidas con organizaciones de trabajadores y dirigentes sindicales.

1. Contexto actual de los derechos sindicales en el Perú

El objeto del Derecho del Trabajo es compensar la desigualdad presente en las relaciones entre el trabajador y el empleador. Ello no solo mediante la vía estatal sino también por la acción colectiva de los trabajadores. Por tanto, el punto de partida del derecho laboral es el fortalecimiento de la unión de los trabajadores en busca del mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

La Constitución Política del Perú consagra, en su artículo 28, los derechos fundamentales de sindicación, negociación colectiva y huelga. Asimismo, el Estado a) garantiza la libertad sindical; b) fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales, y; c) regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Estos derechos son desarrollados a nivel legal en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, TUO de la LRCT).

a) Sobre el derecho de sindicación

El respeto a la libertad de asociación es un derecho humano fundamental, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en sus Convenios fundamentales N° 87 y 98. Dentro del sistema de la OIT, la libertad sindical y la negociación colectiva se consideran "derechos habilitantes", indispensables para

que los trabajadores puedan estar en capacidad de promover la existencia de condiciones de trabajo decente en la economía global¹.

Los Convenios de la OIT N° 87 y 98 exigen que los Estados miembros protejan el derecho de sus trabajadores a organizarse mediante la adopción de medidas dirigidas a proteger a dichos trabajadores frente a los actos de discriminación antisindical. El artículo 2 del primer instrumento internacional dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Por su parte, el artículo 1 del Convenio N° 98 prohíbe expresamente las prácticas antisindicales e incluye la prohibición de sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o que deje de ser miembro de un sindicato, así como la de despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.

De acuerdo a los artículos 3 y 4 del TUO de la LRCT, la afiliación sindical es libre y voluntaria y no puede condicionarse el empleo de un trabajador a su afiliación, no afiliación o desafiliación, obligársele a formar parte de un sindicato, ni impedirle hacerlo; y tanto el Estado como los empleadores deben abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, o de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que estos constituyan.

Si bien el número de afiliados a una organización sindical se duplicó en la primera década del presente siglo (pasó de 60 mil en el 2001 a 123 mil en el 2012), al mismo tiempo se registró una mayor fragmentación entre las organizaciones de trabajadores². Es por ello que, en la actualidad, la tasa de afiliación sindical en el Perú bordea el 5%, siendo incluso menor en algunos sectores como el textil o el agrario. Esto implica, en la práctica, un menor poder de negociación por parte de las organizaciones de trabajadores para la mejora de salarios y condiciones de trabajo.

A diciembre de 2020³, se registra un total de 3 millones 518 mil 640 trabajadores en el sector privado a nivel nacional. Del total de trabajadores, solo 180 mil 432 están sindicalizados (5.12%), y de estos solo 152 mil 813 tienen negociación colectiva.

PERÚ

TRABAJADORES EN EL SECTOR PRIVADO POR MES, SEGÚN SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA 2020

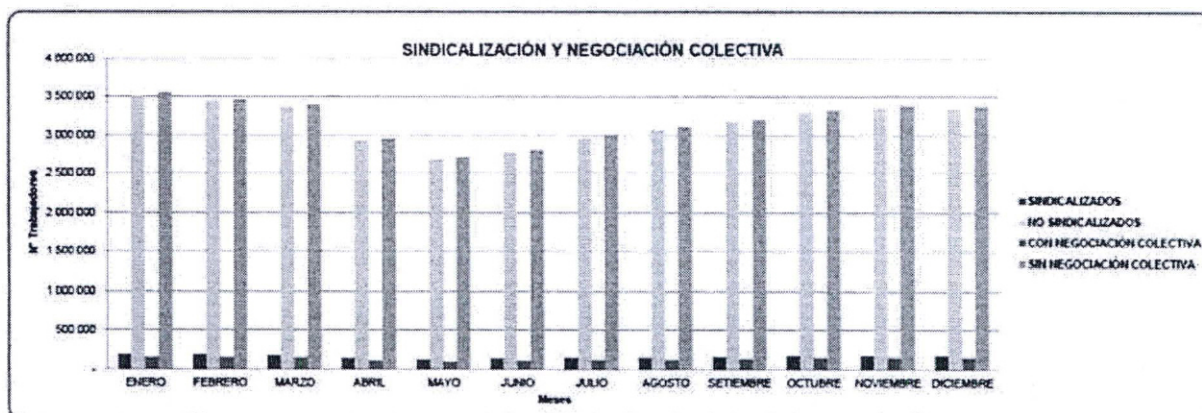
ÍTEM	INDICADOR	MES											
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
SINDICALIZADOS	NO	3 501 094	3 430 733	3 363 086	2 926 416	2 664 953	2 774 814	2 949 356	3 081 834	3 170 913	3 291 477	3 347 672	3 336 192
	SI	190 068	186 202	182 992	181 192	125 903	136 378	151 558	154 105	163 134	174 920	182 448	180 432
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	NO	3 554 288	3 460 536	3 394 057	2 954 688	2 707 277	2 800 931	2 997 586	3 110 973	3 200 371	3 317 627	3 377 110	3 365 827
	SI	159 168	158 417	152 622	112 548	102 695	110 274	122 153	124 989	133 713	148 791	153 054	152 813
TOTAL		3 713 437	3 618 953	3 546 080	3 067 637	2 810 882	2 911 205	3 119 739	3 235 962	3 334 084	3 466 418	3 530 164	3 518 640

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2020.
Elaboración: MTPE – OGETIC.

¹ PERÚ EQUIDAD y otros. (2015). Presentación Pública a la Oficina de Asuntos de Comercio y Trabajo (OTLA), pp. 16-17.

² FERNÁNDEZ-MALDONADO, E. (2015). Perú: de la Ley General del Trabajo al Régimen Laboral «Pulpin». Apuntes para una aproximación al proceso laboral (2000-2014). En: Cuadernos del CENDES, 32 (89), p. 161.

³ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Anuario Estadístico Sectorial 2020, p. 33.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2020.
 Elaboración: MTPE – OGETIC.

De los gráficos previos se desprende que, en los meses de enero a marzo de 2020, previos a la pandemia por Covid-19, el número de trabajadores sindicalizados oscilaba entre 190 mil y 180 mil, sin embargo, a partir del mes de abril, esta cifra fue decayendo rápidamente, siendo la más baja en mayo con 125 mil 903 trabajadores sindicalizados.

PERÚ

PROMEDIO DE REMUNERACIÓN (NUEVOS SOLES S/) DE TRABAJADORES EN EL SECTOR PRIVADO POR MESES, SEGÚN SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA 2020

ITEM	INDICADOR	MESES											
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
SINDICALIZADOS	NO	2 374	2 373	2 500	2 685	2 554	2 450	2 388	2 358	2 343	2 348	2 342	2 407
	S/	3 465	3 237	3 409	3 639	3 846	3 917	3 570	3 350	3 285	3 342	3 300	3 706
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	NO	2 379	2 377	2 502	2 699	2 561	2 460	2 393	2 363	2 347	2 349	2 346	2 412
	S/	3 527	3 295	3 527	3 637	3 886	3 830	3 672	3 403	3 370	3 405	3 386	3 806
TOTAL		2 429	2 417	2 543	2 733	2 606	2 512	2 440	2 402	2 387	2 394	2 391	2 472

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2020.
 Elaboración: MTPE – OGETIC.

Asimismo, queda claro que los salarios de los trabajadores sindicalizados son mayores que aquellos correspondientes a los no sindicalizados. En efecto, conforme al Anuario Estadístico Sectorial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁴, a diciembre de 2020, el promedio de remuneración de los trabajadores sindicalizados ascendía a S/ 3.780, mientras que los no sindicalizados percibían un sueldo de S/ 2.407. Lo mismo para el caso de trabajadores comprendidos en una negociación colectiva, en este caso su salario ascendía a S/ 3.806.

Según Boza y Canessa⁵, es posible hablar de dos factores (interno y externo) que explican el problema de un movimiento sindical atomizado y fragmentado, con tasas raquíticas de afiliación sindical. El factor interno lo encontramos en el conjunto de disposiciones del TUO de la LRCT que dificultan la constitución de organizaciones sindicales, por ejemplo, los requisitos numéricos para la constitución y subsistencia de organizaciones sindicales (20 trabajadores como mínimo para un sindicato de empresa y 50 para uno de rama de actividad, gremio u oficios varios).

Como factor externo está la influencia que ha tenido y sigue teniendo, la flexibilidad de las relaciones individuales de trabajo. En efecto, los que se ubican dentro de la población

⁴ Ídem, p. 57.

⁵ BOZA, G. y CANESSA, M. (2000). Relaciones colectivas de trabajo: entre la flexibilidad y el intervencionismo estatal. En: Estudios sobre la flexibilidad en el Perú. Lima: Organización Internacional del Trabajo, pp. 198-199.



sindicalizable, en su mayoría contratados temporalmente y trabajadores no registrados, se encuentran hoy en día en una posición de desventaja o inseguridad mayor a la de antes, que puede influir –y de hecho lo hace– al momento de decidir su incorporación a una organización sindical.

b) Sobre la negociación colectiva

El TUO de la LRCT, en su artículo 41, define a la convención colectiva como el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores. Esta se celebra entre organizaciones sindicales de trabajadores o, en ausencia de éstas, por representantes, y un empleador o grupo de empleadores.

Según el artículo 42, la convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

El ámbito de aplicación de la convención colectiva será acordado por las partes y podrá ser a nivel de empresa, de rama de actividad, o de un gremio. Si no existe previamente una convención colectiva en cualquier nivel de los señalados, las partes decidirán, de común acuerdo, el nivel en que entablarán la primera convención. A falta de acuerdo, la negociación se llevará a nivel de empresa.

En la actualidad solo Construcción Civil negocia a nivel de rama de actividad, en el resto de industrias y actividades económicas, la negociación colectiva, cuando se da, es a nivel de empresa. "Si bien la LRCT parte de reconocer la autonomía de las partes en la determinación del nivel de negociación, es clara su opción por (imponer) un nivel específico"⁶.

En el año 2020, se presentaron tan solo 135 pliegos de reclamos y se registraron 92 Convenios Colectivos, la mayoría por negociación directa (79)⁷.

c) Sobre el derecho de huelga

El TUO de la LRCT concibe a la huelga como la suspensión colectiva del trabajo, acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo (artículo 72). Esta definición se complementa con el artículo 81 que prohíbe el ejercicio de las modalidades que califica de "irregulares", como son las paralizaciones intempestivas, paralización de secciones o zonas neurálgicas de la empresa, trabajo a desgano, a reglamento, entre otras.

Se limita el ejercicio del derecho de huelga solo a los casos en que hubiera fracasado la negociación directa entre las partes sobre el punto controvertido (artículo 75), con lo que la medida de presión queda vinculada definitivamente a la negociación colectiva, inscribiéndose de esta manera en un modelo normativo contractual, que descarta su aplicación en otras esferas de las relaciones laborales⁸.

Para la declaratoria de huelga, el TUO de la LRCT exige el cumplimiento de una serie de requisitos: que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses

⁶ BOZA, G. y CANESSA, M. *Loc. Cit.*, pp. 207-208.

⁷ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *Óp. Cit.*, p. 69.

⁸ BOZA, G. y CANESSA, M. *Óp. Cit.*, p. 227.



socioeconómicos o profesionales de los trabajadores y que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que, en todo caso, representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito. El acta de asamblea deberá ser refrendada por Notario Público o, a falta de éste, por el Juez de Paz de la localidad.

Asimismo, deberá ser comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo, por lo menos con cinco (5) días útiles de antelación o con diez (10) tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando copia del acta de votación. Finalmente, se requiere que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje. En caso no se cumplieran los mencionados requisitos, la norma dispone que, dentro de los tres (3) días útiles de recibida la comunicación, la Autoridad de Trabajo deberá pronunciarse por la improcedencia de la huelga.

En el año 2020⁹, solo se registraron 23 huelgas comprendiendo a un total de 127 mil 868 trabajadores. Cifra menor a la del año 2019 (67 huelgas) y ostensiblemente menor al número de huelgas realizadas en 1990 (613). Asimismo, cabe detallar que ninguna huelga de 2020 fue declarada procedente por la Autoridad de Trabajo¹⁰.

Sobre el desarrollo de la huelga en el Perú se identifican dos tendencias¹¹. Por un lado, el extremo intervencionismo estatal en su regulación (más del 90% de los plazos de huelga presentados son declarados ilegales por la Autoridad de Trabajo). Por otro lado, la debilidad del dialogo social y la institucionalidad de la negociación colectiva, como medio de solución de los conflictos laborales, se expresa en el número de huelgas que tiene como principal causa el estancamiento de la negociación o el incumplimiento de convenios colectivos.

2. Medidas destinadas a fortalecer la libertad sindical

Por todo lo expuesto en el acápite precedente, se aprecia que existe una clara tendencia a la disminución de organizaciones sindicales, lo que permite menoscabar los derechos de los trabajadores. Esto responde a las acciones de hostigamiento por parte de los empleadores, conforme lo vienen denunciando los dirigentes sindicales, así como a la falta de legislación que promueva y facilite la acción sindical.

En esa línea, la presente iniciativa legislativa busca implementar medidas para fortalecer el ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical a través de la protección de dirigentes sindicales, la reducción de trabas para el ejercicio legítimo del derecho de huelga y la facultad de afiliación a organizaciones sindicales de segundo y tercer grado.

- Protección judicial a dirigentes sindicales

Con relación al derecho a la libertad sindical, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado precisando los alcances de este derecho, el cual cuenta con dos planos de ejercicio¹²:

"(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).

⁹ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, *Óp. Cit.*, p. 111.

¹⁰ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, *Loc. Cit.*, p. 121.

¹¹ FERNÁNDEZ-MALDONADO, E. *Óp. Cit.*, p. 165.

¹² Fundamento jurídico 4.3.1. de la Sentencia recaída en el Expediente N° 3337-2012-PA/TC.



(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.)."

De lo citado, se observa que el ejercicio del derecho a la libertad sindical plural, ante los empleadores, tiene como una de sus manifestaciones a la figura del "fuero sindical". A saber, de acuerdo con los artículos 30 y 31 del TUO de la LRCT, el fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa debidamente demostrada o sin su aceptación. Están amparados por el fuero sindical, entre otros, los miembros de los sindicatos en formación, los miembros de la junta directiva de las organizaciones sindicales, los delegados de las secciones sindicales que constituyan y quienes representen a los trabajadores en el marco de la negociación colectiva.

El panorama sindical actual muestra, tal como lo señalamos previamente, un movimiento sindical atomizado y fragmentado, con tasas raquíticas de afiliación sindical. A ello se suman las prácticas antisindicales desde algunas empresas, las mismas que buscan debilitar al movimiento sindical ya constituido, a partir de los despidos y persecuciones a dirigentes sindicales. Tal como señala Manky, es común despedir dirigentes sindicales en el Perú: forma rápida de asustar a quienes se organizan, cortando la posibilidad de aprendizajes colectivos¹³.

El autor añade que "la tercera ola de despidos" a dirigentes sindicales comenzó en abril de 2020. En el contexto de la crisis sanitaria y económica, miles de empresas quebraron, y otras despidieron a sus trabajadores para sobrevivir. Pero, además, varias grandes compañías han aprovechado los mecanismos dispuestos por el Estado para deshacerse, de nuevo, de los dirigentes más incómodos. Por ejemplo, de quienes se atrevieron a denunciar faltas en los protocolos de seguridad y salud en el trabajo. En Perú ya no se despiden solo por organizar huelgas, también te vas si haces pública tu posibilidad de enfermar o morir¹⁴.

La iniciativa legislativa busca reforzar la protección de los trabajadores amparados por el fuero sindical al regular la autorización judicial previa al término del contrato laboral. Asimismo, se precisa que el juez concede dicha autorización luego de evaluar el cumplimiento de alguna de las causales justas de despido contempladas en el artículo 22 y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, como son las causas vinculadas a la capacidad o a la conducta del trabajador.

Esta protección queda establecida también en la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del trabajo, al considerar en el proceso abreviado la solicitud del empleador de autorización judicial para el despido del dirigente amparado por el fuero sindical.

Por su parte, se modifica el artículo 55 de la mencionada ley a fin de que el juez pueda dictar medida cautelar en los casos de despido de dirigente amparado por el fuero sindical cuando el empleador no haya cumplido con la solicitud de autorización judicial previa para poner fin al contrato de trabajo.

¹³ MANKY, Omar. La tercera ola por Omar Manky. Recuperado de <https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-tercera-ola-omar-manky-empleo-sindicatos/>

¹⁴ *Ibidem*.



Estas medidas responden a la tendencia actual de debilitamiento y reducción de las organizaciones sindical a nivel nacional y considerando que estas constituyen una garantía para el ejercicio de los derechos laborales y mejora de las condiciones de trabajo en las empresas. Es por ello que la intervención judicial previa supone un filtro de protección al despido arbitrario de dirigentes sindicales.

Esta medida guarda relación con el Convenio 87 de la OIT, el cual señala en su artículo 11 que todo Miembro de la OIT para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Esta visión legislativa ha sido reforzada por el Tribunal Constitucional. En la sentencia recaída en el expediente 1124-2001-AA, en cuyo fundamento 12, sostuvo que el despido por motivos sindicales "es incompatible con el derecho al trabajo porque vacía de contenido este derecho constitucional". Este criterio ha sido replicado a través de los años y, actualmente, es una línea jurisprudencial sólida, encaminada a la protección de la libertad sindical frente al despido arbitrario.

- Regulación del procedimiento de divergencia

El ordenamiento jurídico peruano reconoce a la huelga como un derecho constitucional e indica la posibilidad de establecer limitaciones estatales a la misma, siendo su principal limitación el establecimiento de servicios mínimos en dos supuestos: los servicios públicos esenciales y las labores indispensables de la empresa.

El artículo 83 del TUO de la LRCT dispone que los servicios públicos esenciales son los siguientes:

- a) Los sanitarios y de salubridad.
- b) Los de limpieza y saneamiento.
- c) Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible.
- d) Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias.
- e) Los de establecimientos penales.
- f) Los de comunicaciones y telecomunicaciones.
- g) Los de transporte.
- h) Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional.
- i) Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- j) Otros que sean determinados por Ley.

Por su parte, el artículo 78 define a las labores indispensables para la empresa como aquellas cuya paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de los bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa una vez concluida la huelga.

Sobre el particular, la actual normativa dispone que, anualmente y durante el primer trimestre, las empresas que presten servicios públicos esenciales o que requieran de un mínimo de trabajadores para garantizar el cumplimiento de sus actividad indispensables, deben comunicar a sus trabajadores u organizaciones sindicales y a la Autoridad de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de esos servicios, para que continúen su labor en caso de una eventual huelga.

En esa línea, resulta necesario mejorar la regulación del procedimiento de divergencia sobre los servicios mínimos, sobre todo en lo referido a sus plazos y a la designación de un órgano independiente encargado de su resolución. Por tanto, la iniciativa

legislativa modifica el TUO de la LRCT a efectos de regular la obligación del empleador de presentar un informe técnico que justifique la cantidad de trabajadores por puestos los horarios, turnos, periodicidad y la oportunidad en que deben realizarse los servicios mínimos. Asimismo, se precisa el plazo para la comunicación de los servicios mínimos por parte del empleador, así como el plazo para iniciar el procedimiento de divergencia y la resolución a cargo de la Autoridad de Trabajo.

Por su parte, se establece que la resolución de la divergencia está en manos de un órgano independiente, que puede ser un especialista debidamente acreditado en la materia y designado por la Autoridad de Trabajo. Sobre este último punto, los costos serán asumidos en dos terceras partes por el empleador y, en caso el especialista dé la razón al sindicato, la empresa deberá devolver a éste la parte que pagó.

- Afiliación directa a federaciones y confederaciones

Las organizaciones sindicales, en sus diferentes niveles, constituyen la única herramienta de la que disponen los trabajadores para mejorar sus salarios y demás condiciones de trabajo.

En vista del reducido número de sindicatos existentes y la tendencia latente a su reducción, se considera necesario regular la facultad de los trabajadores para afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, sin limitarse al nivel de empresa.

En ese sentido, la presente norma busca promover la sindicalización directa no limitada al nivel de empresa, por lo que se regula la posibilidad de afiliación directa de los trabajadores a federaciones y confederaciones. Esta medida se encuentra alineada con la protección a la libertad sindical y es acorde a lo dispuesto por el Convenio OIT N° 87, en cuyo artículo 2 se establece que: "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

Sobre el particular, la afiliación directa de los trabajadores a organizaciones sindicales de 2° y 3° grado, sean federaciones o confederaciones, fortalecerá la sindicación en general y se generaría un ambiente propicio para promover la creación de nuevas organizaciones sindicales.

EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto promover los derechos laborales de sindicación, negociación colectiva y huelga. Para ello, modifica los artículos 30, 36 y 82 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR; así como el numeral 3 del artículo 2 y el literal a) del artículo 55 de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, tal como se detalla a continuación:

TUO DE LA LRCT	TEXTO MODIFICADO
Artículo 30.- El fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa debidamente demostrada o sin su aceptación.	Artículo 30.- El fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin justa causa debidamente demostrada o sin su aceptación.



No es exigible el requisito de aceptación del trabajador cuando su traslado no le impida desempeñar el cargo de dirigente sindical.	No es exigible el requisito de aceptación del trabajador cuando su traslado no le impida desempeñar el cargo de dirigente sindical. El empleador no puede poner término al contrato laboral de los trabajadores amparados por el fuero sindical, sin previa autorización del juez, quien solo la puede conceder luego de evaluar el cumplimiento de alguna de las causas justas de despido contempladas en el artículo 22 y siguientes del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
Artículo 36.- Para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (2) sindicatos registrados de la misma actividad o clase. Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (2) federaciones registradas.	Artículo 36.- Para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (02) sindicatos registrados de la misma actividad o clase. Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas. El trabajador puede afiliarse directamente a la federación de rama de actividad a la que pertenece o, de no existir ésta, a la confederación de su opción, las que ejercerán la representación legal ante el empleador y la Autoridad de Trabajo.
Artículo 82.- Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, los trabajadores en conflicto deben garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan. Anualmente y durante el primer trimestre, las empresas que prestan estos servicios esenciales, comunicarán a sus trabajadores u organizaciones sindicales que los representan y a la Autoridad de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios, los horarios y turnos que deben cumplir, así como la periodicidad en que deben producirse los respectivos reemplazos. La indicada comunicación tiene por objeto que los trabajadores u	Artículo 82.- Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, los trabajadores en conflicto deben garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan. Durante el mes de enero de cada año, las empresas que prestan estos servicios esenciales comunicarán a sus trabajadores u organizaciones sindicales que los representan y a la Autoridad de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios mínimos, los horarios y turnos que deben cumplir, así como la periodicidad y oportunidad en que deban iniciarse los servicios mínimos por cada puesto. Dicha



organización sindical que los represente cumpla con proporcionar la nómina respectiva cuando se produzca la huelga. Los trabajadores que sin causa justificada dejen de cumplir el servicio, serán sancionados de acuerdo a Ley. Los casos de divergencia sobre el número y ocupación de los trabajadores que deben figurar en la relación señalada en este artículo, serán resueltos por la Autoridad de Trabajo.	comunicación debe estar acompañada de un informe técnico que la justifique. La indicada comunicación tiene por objeto que los trabajadores u organización sindical que los represente cumpla con proporcionar la nómina respectiva cuando se produzca la huelga. Los trabajadores que sin causa justificada dejen de cumplir el servicio, serán sancionados de acuerdo a Ley. En caso de divergencia sobre los servicios mínimos, los trabajadores u organización sindical presentan a la Autoridad de Trabajo, en un plazo no mayor de treinta (30) días naturales de efectuada la comunicación del empleador, un informe con sus observaciones justificadas respecto de la comunicación de la empresa. La divergencia es resuelta por un órgano independiente designado por la Autoridad de Trabajo, la que asume como propia su decisión. El órgano independiente resuelve en el plazo que se establezca en el Reglamento, si no lo hiciere resolverá la Autoridad de Trabajo dentro del mismo plazo aplicado al órgano independiente. Las características del pago de los honorarios del órgano independiente son fijados por la Autoridad de Trabajo, el cual es asumido en sus dos terceras partes por la empresa y en una tercera por los trabajadores u organización sindical que los represente. En caso el órgano independiente dé razón a los trabajadores u organización sindical que los represente, la empresa devuelve a estos esa tercera parte.
---	---

LEY N° 29497	TEXTO MODIFICADO
Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos: (...)	Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos: (...) 3. En proceso abreviado laboral, las pretensiones relativas a la vulneración de



2. En proceso abreviado laboral, de la reposición cuando ésta se plantea como pretensión principal única. (...)	la libertad sindical y la solicitud del empleador de autorización judicial para el despido del dirigente sindical amparado por el fuero sindical. (...)
Artículo 55.- Medida especial de reposición provisional El juez puede dictar, entre otras medidas cautelares, fuera o dentro del proceso, una medida de reposición provisional, cumplidos los requisitos ordinarios. Sin embargo, también puede dictarla si el demandante cumple los siguientes requisitos: a) Haber sido al momento del despido dirigente sindical, menor de edad, madre gestante o persona con discapacidad; (...)	Artículo 55.- Medida especial de reposición provisional El juez puede dictar, entre otras medidas cautelares, fuera o dentro del proceso, una medida de reposición provisional, cumplidos los requisitos ordinarios. Sin embargo, también puede dictarla si el demandante cumple los siguientes requisitos: a) Haber sido dirigente sindical amparado por el fuero sindical al momento del despido, sin que el empleador haya cumplido con solicitar previamente autorización judicial para poner término al contrato de trabajo. También procederá si el demandante es menor de edad, madre gestante o persona con discapacidad; o (...)

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto económico de las entidades públicas más que el ya asignado a las mismas. Asimismo, la propuesta busca garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de sindicación, negociación colectiva y huelga.

En lo que respecta al impacto en las empresas privadas, se toma como base el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de marzo de 2021, recaído en los Proyectos de Ley 168/2016-TR, 3033/2017-TR y 6741/2020-CR, Ley que promueve los derechos laborales de sindicación, negociación colectiva y huelga, el mismo que señala que se generaría un costo en cuanto al pago de honorarios del órgano independiente que resolverá la controversia en torno a la comunicación del número y ocupación de los trabajadores que deben seguir laborando durante la huelga. Pero ello debe estar presupuestado en la actividad empresarial. En todo caso, dicha situación se produciría en caso de formularse observaciones por parte de los trabajadores u organizaciones sindicales, por lo que si el informe está bien fundamentado y justificado no tendría por qué generar tales observaciones.

Por su parte, la presente iniciativa legislativa garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales sociales previstos en la Constitución Política del Perú, al igual que las disposiciones de los Convenios OIT N° 87 y 98. Asimismo, al promoverse los derechos

a la sindicación, negociación colectiva y huelga se estaría creando un clima saludable en la labor de los trabajadores, lo que ocasionaría en un mediano plazo un buen clima laboral y en un largo plazo, mayor productividad.

Finalmente, las medidas planteadas repercuten en la imagen internacional del Perú como un país que desarrolla las disposiciones de los instrumentos internacionales de la OIT y que cuenta con normativa legal que respeta los derechos de los trabajadores.

VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se vincula con la decimocuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, la misma que señala:

"Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado:

(...) (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales"¹⁵.

¹⁵ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>