Proyecto de Ley N° 3303/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 OCT. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:01 pm

PROYECTO DE LEY QUE COMBATE PRÁCTICAS CONTRARIAS A LA LIBERTAD DE TRABAJO Y DE ASOCIACIÓN SINDICAL

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-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**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE COMBATE PRÁCTICAS CONTRARIAS A LA LIBERTAD DE TRABAJO Y DE ASOCIACIÓN SINDICAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 168 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, sobre el delito de atentado contra la libertad de trabajo y asociación.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad combatir prácticas contrarias a la libertad de trabajo y de asociación sindical, precisando la regulación del delito de atentado contra la libertad de trabajo y asociación.

Artículo 3. Modificación del artículo 168 del Código Penal

Se modifica el artículo 168 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, el cual queda redactado en los siguientes términos:

> **"Artículo 168.- Atentado contra la libertad de trabajo y asociación**
>
> El que, mediante violencia, amenaza **o intimidación**, obliga o impide a otro a integrar una **organización sindical; o toma represalias contra otro como consecuencia de su afiliación a una organización sindical o como consecuencia de su actividad sindical,** es reprimido con pena privativa de libertad no menor de **cuatro** ni mayor de **seis** años.
>
> La misma pena se aplicará al que incumple las resoluciones consentidas o ejecutoriadas dictadas por la autoridad competente; y al que disminuye o distorsiona la producción, simula causales para **la terminación colectiva de los contratos de trabajo, la suspensión temporal perfecta de labores**, el cierre del centro de trabajo, abandona éste **o cambia de razón social** para extinguir las relaciones laborales".

Artículo 4. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Elizabeth Medina H.

Isabel Cortez R.

Maria Agüero Gutierrez

Victor Cutipa C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Panorama sindical actual

En lo que respecta a la importancia de la libertad sindical, a continuación, citamos lo señalado en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 105/2021-CR, Ley que promueve la libertad sindical y modifica el Decreto Ley N° 25593, de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de fecha 31 de enero de 2022: "el derecho a la libertad sindical es un derecho fundamental, consagrado en nuestra Carta Magna y también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los Convenios fundamentales N° 87 y 98 de la OIT, y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1969).

La libertad sindical es un derecho humano fundamental de alcance universal, que funciona en articulación con otros derechos fundamentales y el pleno desarrollo de este derecho está sujeto a la existencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales. La OIT ha destacado "la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente solo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones"

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo define que la función de los sindicatos es representar a los trabajadores en su ámbito, que puede ser a nivel de una empresa, categoría, sección o establecimiento determinado de aquella, y los de actividad, gremio y oficio. El esquema de conformación de las organizaciones es escalonada, estando en su primer nivel el sindicato, en segundo nivel las federaciones y en tercer nivel las confederaciones. (...)

Un breve análisis de la situación de la libertad sindical en nuestro país nos lleva a la conclusión de que, si bien es cierto, nuestra legislación laboral no prohíbe la formación de sindicatos, las relaciones que se dan en los espacios laborales impulsan a desalentar la formación de sindicatos o se crean escenarios donde se obstaculiza la decisión de constituir o afiliarse a organizaciones sindicales. Solo basta ver la gran cantidad de contrataciones temporales que existen en diferentes entidades, los regímenes de intermediación o tercerización de servicios cuando no se trata de actividades principales o los ya famosos contratos como locadores de servicios, que finalmente son contratos de trabajo desnaturalizados. Todas estas condiciones dificultan ejercer la libertad sindical, de ahí la necesidad de establecer mecanismos que fomenten la afiliación sindical a organizaciones de grado supra empresarial."

En lo que respecta a los instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, el Convenio N° 87, en su artículo 2, 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 lado, 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.

A diciembre de 2021[1], se registra un total de 3 millones 855 mil 237 trabajadores en el sector privado a nivel nacional. Del total de trabajadores, solo 191 mil 828 están sindicalizados (4.97%), y de estos solo 162 mil 011 tienen negociación colectiva.

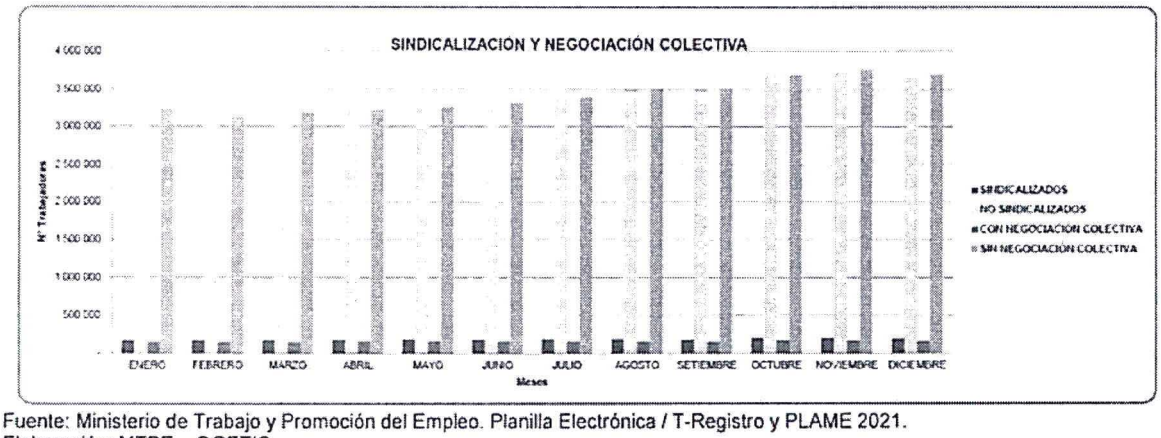
PERÚ

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

2021

ITEM	INDICADOR	MES											
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
SINDICALIZADOS	NO	3 216 123	3 105 410	3 171 639	3 210 850	3 247 366	3 295 536	3 364 140	3 489 762	3 496 225	3 669 817	3 726 425	3 662 667
	SI	173 684	174 852	177 806	182 341	187 067	184 844	186 365	186 930	182 578	198 876	196 977	191 828
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	NO	3 244 085	3 133 856	3 202 122	3 231 323	3 267 572	3 322 590	3 395 017	3 520 676	3 522 763	3 693 840	3 755 687	3 693 226
	SI	145 747	146 419	147 343	161 885	166 880	157 827	155 515	156 040	151 655	174 678	167 734	162 011
TOTAL		3 389 832	3 280 275	3 349 465	3 393 208	3 434 452	3 480 417	3 550 532	3 676 716	3 674 618	3 868 718	3 923 421	3 855 237

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2021.
Elaboración: MTPE – OGETIC.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2021.
Elaboración: MTPE – OGETIC.

De igual manera, en el siguiente gráfico se puede apreciar que los salarios de los trabajadores sindicalizados son mayores que los salarios de los no sindicalizados. Así, conforme al Anuario Estadístico Sectorial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo[2], a diciembre de 2021, el promedio de remuneración de los trabajadores sindicalizados ascendía a S/ 3 976, mientras que los no sindicalizados percibían un sueldo de S/ 2 476. Lo mismo para el caso de trabajadores comprendidos en una negociación colectiva, en este caso su salario ascendía a S/ 4 078.

[1] MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Anuario Estadístico Sectorial 2021, p. 33.

[2] Ídem, p. 57.

PERÚ

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

2021

ITEM	INDICADOR	MESES											
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
SINDICALIZADOS	NO	2 423	2 454	2 577	2 485	2 463	2 430	2 431	2 414	2 403	2 406	2 437	2 476
	SI	3 523	3 296	3 505	3 435	3 571	3 540	3 430	3 289	3 384	3 396	4 300	3 976
NEGOCIACION COLECTIVA	NO	2 426	2 457	2 580	2 492	2 468	2 432	2 436	2 418	2 409	2 409	2 447	2 482
	SI	3 626	3 390	3 598	3 392	3 572	3 672	3 493	3 345	3 412	3 441	4 367	4 078
TOTAL		2 478	2 496	2 624	2 533	2 520	2 487	2 481	2 458	2 451	2 456	2 532	2 549

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Planilla Electrónica / T-Registro y PLAME 2021.
Elaboración: MTPE – OGETIC.

b) Sobre la iniciativa legislativa

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que existe una tendencia clara hacia la disminución de organizaciones sindicales y debilitamiento de las ya existentes. 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.

Entre otras, se evidencia un sinnúmero de prácticas antisindicales, como despidos nulos e injustificados o actos de hostilidad permanentes a dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados. Como señala Omar Manky en su artículo "La tercera ola"[3], una nueva ola de despidos a dirigentes sindicales comenzó en abril de 2020, en el contexto de la crisis sanitaria y económica, varias grandes compañías han aprovechado los mecanismos dispuestos por el Estado para deshacerse, de nuevo, de los dirigentes más incómodos.

En lo que va del año, resulta ilustrativo el caso del Sindicato Único de Trabajadores de Entretenimiento, Casino y Afines – SUTECA. En efecto, el 19 de julio del 2022, dicha organización sindical presentó su solicitud de registro ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Al día siguiente, 20 de julio del 2022, los gerentes de los casinos CIRSA y DREAMS despidieron a todas y todos los integrantes de la primera junta directiva electa de SUTECA.

Actualmente, varios trabajadores sindicalizados han sido cesados de sus labores. Es por ello que el SUTECA viene denunciando prácticas antisindicales por parte de sus empleadores. Estas empresas habrían realizado despidos nulos y violado el fuero sindical de los trabajadores recientemente sindicalizados, además de quebrantar el derecho fundamental a la sindicalización.

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 sanción a empleadores que realizan prácticas antisindicales, ya que, con ello, vulneran derechos fundamentales.

Al respecto, el Código Penal actual ya contempla la regulación del delito de atentado contra la libertad de trabajo y asociación:

Artículo 168.- Atentado contra la libertad de trabajo y asociación

[3] MANKY, O. (2021). La tercera ola. Recuperado de: https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-tercera-ola-omar-manky-empleo-sindicatos/

> El que, mediante violencia o amenaza, obliga o impide a otro a integrar un sindicato, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años.
>
> La misma pena se aplicará al que incumple las resoluciones consentidas o ejecutoriadas dictadas por la autoridad competente; y al que disminuye o distorsiona la producción, simula causales para el cierre del centro de trabajo o abandona éste para extinguir las relaciones laborales.

Como se puede apreciar, la normativa penal actual sanciona como pena privativa de la libertad entre 2 y 5 años a aquél que obligue o impida a otro a integrar un sindicato mediante violencia o amenaza. Semejante sanción se aplica a aquel que incumple resoluciones consentidas o ejecutoriadas en materia laboral y al que disminuye o distorsione la producción, las causales de cierre del centro de trabajo o lo abandona a efectos de extinguir las relaciones laborales.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa modifica la regulación del delito antes mencionado, aumentando la sanción a no menos de 4, ni mayor de 6 años de pena privativa de libertad, así como añade otros supuestos de hecho tales como tomar represalias contra otro como consecuencia de su afiliación sindical o como consecuencia de su actividad sindical.

A nivel de legislación comparada, se cuenta con disposiciones similares a efectos de proteger el ejercicio de la libertad sindical. En España, por ejemplo, tenemos a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, cuyo artículo 315 señala lo siguiente:

> Artículo 315.
>
> 1. Serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses los que mediante engaño o abuso de situación de necesidad, impidieren o limitaren el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga.
>
> 2. Si las conductas reseñadas en el apartado anterior se llevaren a cabo con fuerza, violencia o intimidación se impondrán las penas superiores en grado.
>
> 3. Las mismas penas del apartado segundo se impondrán a los que, actuando en grupo, o individualmente pero de acuerdo con otros, coaccionen a otras personas a iniciar o continuar una huelga.

En el caso de Argentina, tenemos el Código Penal, cuyo Título V, Capítulo IV regula los delitos contra la libertad de trabajo y asociación, en esa línea, el artículo 158 establece lo siguiente:

> ARTICULO 158. - Será reprimido con prisión de un mes a un año; el obrero que ejerciere violencia sobre otro para compelerlo a tomar parte en una huelga o boycott. La misma pena sufrirá el patrón, empresario o empleado que, por sí o por cuenta de alguien, ejerciere coacción para obligar a otro a tomar parte en un lock-out y a abandonar o ingresar a una sociedad obrera o patronal determinada.

Por su parte, el Código Penal de Colombia, en su Título III, Capítulo VIII sobre delitos contra la libertad de trabajo y asociación, dispone lo siguiente en su artículo 200:

> **Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación. [Modificado por el artículo 26 de la ley 1453 de 201147]**

El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador.

Como se puede apreciar, a nivel comparado, existen legislaciones penales que sancionan con pena privativa de la libertad, la vulneración al derecho de asociación y de ejercicio de la libertad sindical, así como las prácticas antisindicales y acciones represivas por la afiliación sindical o por la participación en actividades sindicales. De esta manera, la presente ley busca desincentivar estas malas prácticas de ciertos empleadores y servir de garantía a la actividad sindical, aún debilitada, en el país.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por finalidad combatir prácticas contrarias a la libertad de trabajo y de asociación sindical, precisando la regulación del delito de atentado contra la libertad de trabajo y asociación. Para ello, modifica el artículo 168 del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, tal como se detalla a continuación:

CÓDIGO PENAL	TEXTO MODIFICADO
Artículo 168.- Atentado contra la libertad de trabajo y asociación El que, mediante violencia o amenaza, obliga o impide a otro a integrar un sindicato, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años. La misma pena se aplicará al que incumple las resoluciones consentidas o ejecutoriadas dictadas por la autoridad competente; y al que disminuye o distorsiona la producción, simula	**Artículo 168.- Atentado contra la libertad de trabajo y asociación** El que, mediante violencia, amenaza **o intimidación**, obliga o impide a otro a integrar una **organización sindical; o toma represalias contra otro como consecuencia de su afiliación a una organización sindical o como consecuencia de su actividad sindical,** es reprimido con pena privativa de libertad no menor de **cuatro** ni mayor de **seis** años.

causales para el cierre del centro de trabajo o abandona éste para extinguir las relaciones laborales.	La misma pena se aplicará al que incumple las resoluciones consentidas o ejecutoriadas dictadas por la autoridad competente; y al que disminuye o distorsiona la producción, simula causales para **la terminación colectiva de los contratos de trabajo, la suspensión temporal perfecta de labores**, el cierre del centro de trabajo, abandona éste **o cambia de razón social** para extinguir las relaciones laborales.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado. De hecho, la propuesta busca desincentivar las prácticas antisindicales de ciertos empleadores y generar un ambiente de paz laboral, en el cual prime el diálogo entre trabajadores y empresarios.

De igual manera, la propuesta busca garantizar el ejercicio de la libertad sindical y genera beneficios a la sociedad, a través del fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores. Asimismo, genera beneficios a futuro en tanto que un buen clima laboral, repercute positivamente en la productividad de los trabajadores y, por ende, en beneficio de la economía de la empresa y de la sociedad.

Por su parte, la presente iniciativa legislativa va en línea a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, al igual que las disposiciones de los convenios OIT N° 87 y 98, y como ya se vio previamente, existen otras legislaciones a nivel comparado que prevén disposiciones similares.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa está en línea 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"[4].

Finalmente, guarda relación con el tema Nº 35 "Modernización de la normativa laboral y reconocimiento de los derechos laborales" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.

[4] 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/