Proyecto de Ley N°.....903/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
07 DIC. 2021
RECIBIDO
Hora 12:33 pm
Firma

Proposición Legislativa N°_____

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO INCORPORANDO LA DELIMITACION DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE HUELGA ESTABLECIDO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la señora **Congresista de la República Maria Antonieta Agüero Gutiérrez** en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en observancia de los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

Artículo 1. Modificación de los artículos 73 y 75 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Modifíquese los artículos 73 y 75 del TUO de Texto Único Ordenado la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo con el siguiente texto:

Artículo 73.- Para la declaración de huelga se requiere que:

a) Que el petitorio definido por la organización convocante tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales colectivos de los trabajadores en ella comprendidos, sin que sean exigibles vías previas administrativas ni jurisdiccionales.

(...)

Artículo 75.- El ejercicio del derecho de huelga supone haber agotado previamente la negociación directa entre las partes respecto de la materia controvertida, ello para el caso el motivo de la huelga sea la negociación colectiva. Cuando el motivo de la huelga sea por incumplimiento de disposiciones legales y convencionales deberá fundamentarse documentalmente

Artículo 2. Agréguese los artículos 72-A y 85-A al Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo el siguiente texto:

Artículo 72-A.

El contenido esencial del derecho de huelga comprende:

a) Facultad de ejercitar o no ejercitar el derecho de huelga.
b) Facultad de convocatoria dentro del marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, también cabe ejercitar el atributo de su posterior desconvocatoria. -
c) Facultad de establecer el petitorio de reivindicaciones; las cuales deben tener por objetivo la defensa de los derechos e intereses socio-económicos o profesionales de los trabajadores involucrados en la huelga.
d) Facultad de adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, dentro del marco previsto en la Constitución y la ley.
e) Facultad de determinar la modalidad de huelga; esto es, si se lleva a cabo a plazo determinado o indeterminado.

Artículo 85.-A. En tanto no sea declarada ilegal una huelga mediante pronunciamiento de segunda y definitiva instancia, los días de huelga constituyen ausencias justificadas, siendo nulas de pleno derecho las sanciones que el empleador imponga en tanto se configure la suspensión imperfecta de labores. La potestad sancionadora del empleador se reasume inmediatamente sea notificado con la resolución de segunda instancia de ilegalidad de la huelga o con la comunicación oficial de su finalización si esta fuere voluntaria.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
MARÍA A. AGÜERO GUTIÉRREZ

MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Edwin Martinez T.
DNI: 29384343

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tueros
Congresista

Raul Doroteo

Jorge Luis Flores Ancachi

J. Samuel Coayla Juarez Moquegua

Waldemar Cerrón Vocero PC.

Guillermo Bermejo

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

A nivel mundial el derecho de huelga ha experimentado un lento pero ascendente reconocimiento, transitando desde ser considerado como un hecho punible a su reconocimiento como derecho fundamental incorporado en diversidad de Constituciones. En esta trascendente evolución ha sido posible en gran medida por el rol de la Organización Internacional del Trabajo, sobresaliendo la actuación del Comité de Libertad Sindical en sus distintos pronunciamientos.

El Perú no ha sido la excepción. El 29 de enero del 1913 se dicta la primera norma regulatoria del derecho de huelga, con rango de Decreto Supremo; posteriormente se dictan disposiciones que más que regular, restringían el derecho de huelga, al extremo de exigirse la entrega de la nómina de huelguistas a la autoridad policial.

La Constitución Democrática de 1979 incorpora en su texto el derecho de huelga en su artículo 55 al señalar que "La huelga es derecho de los trabajadores. Se ejerce en la forma que señala la Ley".

La Carta de 1993 aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, reconoce el derecho de huelga con menor énfasis que los derechos de sindicación y de negociación colectiva, al establecer que el Estado es garante del derecho de sindicación, es promotor del derecho de negociación colectiva y regula el derecho de huelga.

El Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, si bien le dedica todo un capítulo (IV), se inserta en el modelo estático de huelga, lo que explica de alguna manera las imprecisiones y contradicciones que trae implícita la regulación de este derecho. Esta contradicción se acentúa con las disposiciones del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo 011-92-TR. Estas contradicciones y omisiones se identifican en tres campos: a) petitorio (motivos) de reivindicación; b) el personal indispensable en caso de huelga cuando existe un procedimiento de divergencia; y c) el ejercicio de la potestad sancionadora en caso de huelga. Estas contradicciones y omisiones, que en gran parte han sido salvadas por el Tribunal Constitucional o los órganos competentes del Ministerio de Trabajo, siguen presentes al no haberse concordado y adecuado la Ley, lo que a su vez ha sido fuente de nuevos y mayores conflictos que agudizan la problemática y la conflictividad, por lo que es finalidad de esta iniciativa legislativa sofocar y erradicar la matriz de la

conflictividad mediante la adecuación de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo a los pronunciamientos ya mencionados.

CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE HUELGA: EL PETITORIO DE REIVINDICACIONES O MOTIVO DE LA HUELGA.

El artículo 73 de la LRCT establece en principio que para la declaración de huelga se requiere "a) que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos" por lo que el texto estaría sugiriendo que no se excluye, sino antes bien se incorpora, como motivo de la huelga todo tipo de derecho legal o convencional de contenido social, económico o profesional y que por ende se excluiría de la misma las huelgas que tengan motivación distinta, como podrían ser las huelgas políticas o las huelgas de solidaridad; no obstante ello, en el mismo artículo en su literal d) señala como uno de los requisito "que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje", con lo que podría colegirse que el diseño legislativo apuntaría a validar las huelgas solo y como un mecanismo o etapa para la resolución de la negociación colectiva, perspectiva que parece consolidarse con lo preceptuado por el artículo 75 de la LRCT en tanto que señala que "el ejercicio del derecho de huelga supone haber agotado previamente la negociación directa entre las partes respecto de la materia controvertida.

Esta perspectiva reduccionista y excluyente es atenuada solo en parte por los alcances del artículo 63 del Reglamento de la LRCT, esto es, el D.S. 011-92-TR que prescribe que "en caso de incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, los trabajadores podrán declarar la huelga cuando el empleador se negare a cumplir la resolución judicial consentida o ejecutoriada". Lo virtuoso de este artículo radica en que extiende el ejercicio del derecho de huelga también para el caso de incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, pero inmediatamente instala una valla o via previa muy exigente pues tal incumplimiento debe estar debidamente reconocido por sentencia judicial, lo cual conllevaría a transitar por pasillos judiciales de cuya lentitud y parsimonia queda poca duda.

Es entonces válido admitir que la LRCT y su Reglamento son, en principio, restrictivos en extremo en su regulación del derecho de huelga, no tanto en el aspecto procedimental (aprobación en asamblea, plazo previo, nómina de

personal indispensable, etc.), sino en el nervio y corazón del derecho de huelga que es en la delimitación del motivo de una huelga.

El derecho de huelga, como todo derecho, es muy dinámico y con él no solo tienen que ver los actores de la relación laboral, la administración estatal o la actuación legislativa , sino otros órganos constitucionalmente autónomos y relevantes, como es el caso del Tribunal Constitucional que tiene una perspectiva de mayor reconocimiento, acorde con la naturaleza de derecho fundamental de la huelga, es que estamos ante una dualidad en parte contradictoria que no puede mantenerse como tal, no solo por afectar la seguridad jurídica sino por la calidad y relevancia del derecho en controversia, que está teñido de todos y cada uno de los atributos de los derechos humanos es decir, son inalienables, irrenunciables y, especialmente, progresivos, es decir, que el curso de la vida, la prevalencia del estado de derecho y el progreso ascendente de la sociedad y de la civilización, no debe restringirlos, sino acrecentarlos.

El Tribunal Constitucional ha logrado construir en forma coherente una doctrina y un conjunto de criterios interpretativos del derecho de huelga, resaltando en particular los que emergen de las Sentencias emitidas en los procesos de inconstitucionalidad materia de los expedientes 008-2005-AI/TC caso Juan José Gorriti vs Congreso de la República, 026-2007-AI/TC y 027-2007-AI/TC casos Colegio de Profesores vs Congreso de la República, respectivamente.

En el proceso de inconstitucionalidad de la Ley del Empleo Público iniciado por Juan José Gorriti, en su calidad de ciudadano y de Secretario General de la CGTP, el Tribunal Constitucional coloca los cimientos interpretativos del derecho de huelga a que alude el artículo 28 constitucional. Sobre el derecho de huelga señal que "Mediante su ejercicio los trabajadores, como titulares de dicho derecho, se encuentran facultados para desligarse temporalmente de sus obligaciones jurídico-contractuales, a efectos de poder alcanzar la obtención de algún tipo de mejora por parte de sus empleadores, en relación a ciertas condiciones socio-económicas o laborales. Por ello, debe quedar claramente establecido que la huelga no tiene una finalidad en sí misma, sino que es un medio para la realización de fines vinculados a las expectativas e intereses de los trabajadores".

Define a la huelga como como "una medida de fuerza respaldada por el derecho".

En esta mima sentencia explora e identifica como atribuciones identificadas con el derecho de huelga, las siguientes:

-- Facultad de ejercitar o no ejercitar el derecho de huelga.
- Facultad de convocatoria dentro del marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, también cabe ejercitar el atributo de su posterior desconvocatoria.
- **Facultad de establecer el petitorio de reivindicaciones**; las cuales deben tener por objetivo la defensa de los derechos e intereses socio-económicos o profesionales de los trabajadores involucrados en la huelga.
- Facultad de adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, dentro del marco previsto en la Constitución y la ley.
- Facultad de determinar la modalidad de huelga; esto es, si se lleva a cabo a plazo determinado o indeterminado.

De este repertorio de atribuciones destacamos "**la facultad de establecer el petitorio de reivindicaciones,** petitorio que debe versar sobre la defensa de los derechos e intereses socio económicos o profesionales". Es en el proceso de inconstitucionalidad promovido por el Decano del Colegio de Profesores contra la ley 29063, en el que el Tribunal Constitucional ratifica y perfecciona la interpretación del derecho de huelga anclado en el artículo 28 de la Constitucional no refiriéndose ya a los atributos del derecho de huelga, **sino al contenido esencial del derecho de huelga**, en los siguientes términos:

> 15. De un análisis previo de los derechos colectivos de los trabajadores según la Ley Fundamental se derivan principios constitucionales para la delimitación del contenido esencial del derecho de huelga. En tal sentido, siguiendo lo establecido mediante STC N.º 0008-2005-PI (fundamento 41), considera este Colegiado emitir pronunciamiento a fin de establecer que son garantías o facultades del **contenido esencial del derecho de huelga** las siguientes:
>
> (i) Ejercitar o no ejercitar el derecho de huelga.
> (ii) Convocar dentro del marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, también cabe ejercitar el atributo de su posterior desconvocatoria.
> (iii) Establecer el petitorio de reivindicaciones; las cuales deben tener por objetivo la defensa de los derechos e intereses socio-económicos o profesionales de los trabajadores involucrados en la huelga.

(iv) Adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, dentro del marco previsto en la Constitución y la ley.
(v) Determinar la modalidad de huelga; esto es, si se lleva a cabo a plazo determinado o indeterminado.

No cabe entonces la menor duda que uno de estos contenidos esenciales del derecho de huelga es el de "establecer el petitorio de reivindicaciones", sin más límite ni restricción que verse sobre derecho e intereses socio-económicos o profesionales, sin menoscabo, desmedro ni regateo y menos aún sin condiciones previos como el de transitar por los pasillos del Poder Judicial, como está contemplado en el D.S. 011-92-TR.

De allí en adelante es irreversible la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el derecho constitucional a la de huelga, como se advierte en la Sentencia recaída en el proceso de inconstitucional propiciado por el Decano del Colegio de Profesores contra la Ley 28988, en el sentido de reconocer que forma parte del contenido esencial del derecho de huelga que el titular del derecho de huelga pueda "establecer el petitorio de reivindicaciones", sin las distorsiones que impone la LRCT y su Reglamento.

No obstante la antigüedad y la terminante claridad de las sentencias citadas, las instancias competentes del Ministerio de Trabajo y de los Gobiernos Regionales, vienen declarando improcedentes los plazos de huelga que versan sobre sobre derechos legales o convencionales en tanto y en cuanto no se acredite contar previamente con sentencia judicial favorable, pues obvian la importancia, trascendencia y pertinencia de las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional y por esa manía de ceñirse a las normas legales y reglamentarias vigentes al margen de todo el contexto normativo y jurisprudencial, por lo que resulta imprescindible efectuar necesarias precisiones en los artículos pertinentes de la LRCT, específicamente en el artículo 73, a efecto que armonice con la interpretación y con la delimitación del contenido esencial del derecho de huelga, liberando a este derecho del avasallamiento de normas infra constitucionales no armonizadas sino más bien antagónicas con los principios y con los valores constitucionales, lo cual comporta básicamente dos modificaciones en dicho artículo, esto es, en los incisos a) y e), los que quedarían con la siguiente redacción y contenido.

Artículo 73.- Para la declaración de huelga se requiere que:

a) **Que el petitorio definido por la organización convocante tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales colectivos de los trabajadores en ella comprendidos, sin que sean exigibles vías previas administrativas ni jurisdiccionales**.

b) 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. Tratándose de sindicatos de actividad o gremio cuya asamblea esté conformada por delegados, la decisión será adoptada en asamblea convocada expresamente y ratificada por las bases.

c) Que sea 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.

d) **Que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje; cuando verse sobre otras materias socio económicas o profesionales, no es exigible ningún requisito previo."**

Ello implica además efectuar una precisión en el artículo 75 de la LRCT en los términos en que se resalta

Artículo 75.- El ejercicio del derecho de huelga supone haber agotado previamente la negociación directa entre las partes respecto de la materia controvertida, **ello para el caso el motivo de la huelga sea la negociación colectiva.** Cuando el motivo de la huelga sea por incumplimiento de disposiciones legales y convencionales deberá fundamentarse documentalmente

De esta manera se estará consiguiendo que la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo guarde plena concordancia con el contenido esencial del derecho de huelga configurado en las Sentencias del Tribunal Constitucional.

EJERCICIO DE LA FACULTAD SANCIONADORA DEL EMPLEADOR EN CASO DE HUELGA

En las sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad 008-2005-, 025-2007 y 027-2007 se ha sentado la premisa que "mediante el ejercicio del derecho a la huelga los trabajadores se encuentran facultados para desligarse de manera temporal de sus obligaciones jurídico-contractuales, a efectos de lograr la obtención de algún tipo de mejora por parte de sus empleadores, en relación a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales".

Este desligarse de manera temporal de sus obligaciones configura inequívocamente un caso de suspensión imperfecta del contrato de trabajo, en virtud a la cual cesa la obligación del trabajador de prestar servicios y cesa la obligación del empleador de abonar la remuneración". Esta cesación comprende obviamente la cesación de la facultad sancionadora del empleador, pues esta solo se justifica cuando el empleador está en la plenitud de sus potestades, lo cual, hay que reiterarlo, no se da en condiciones de suspensión de contrato de trabajo.

Viene constatándose que en ciertos ámbitos empresariales donde se han materializado paralizaciones, se advierten reconocimientos meramente formales y declarativos del derecho de huelga y que van aparejados de implementación de actos de intimidación y, peor aún, de aplicación de sanciones, lo cual es contrario a la calidad de derecho fundamental de la huelga y contrario también a los valores y principios de un Estado de Derecho. Si bien ello el artículo 39 del D.S. 01-96-TR, Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, define y habilita la reasunción de la potestad sancionadora por el empleador al término de una huelga al prescribir que "Los días de inasistencia injustificada en caso de huelga ilegal, se computan desde el día siguiente al requerimiento colectivo efectuado por el empleador a los trabajadores mediante cartelón colocado en lugar visible de la puerta principal del centro de trabajo bajo constancia notarial o a falta de notario, bajo constancia policial, siempre y cuando la resolución que declare ilegal la huelga haya quedado consentida o ejecutoriada. La resolución dictada en segunda y última instancia causa estado, desde el día siguiente a su notificación. De no interponerse Recurso de Apelación de la resolución de primera instancia, en el término del tercer día contado a partir del día siguiente de su notificación, aquélla queda consentida". De ello se desprende que en un adecuado ejercicio del derecho por el empleador no debería efectuarse

sanciones por contrariar la previsión normativa glosada, se hace necesario incorporar regulación ad hoc en la norma específica que es en el texto de la LRCT, por lo que la iniciativa legislativa propone incorporar un nuevo artículo

Artículo 85.-A. En tanto no sea declarada ilegal una huelga mediante pronunciamiento de segunda y definitiva instancia, los días de huelga constituyen ausencias justificadas, siendo nulas de pleno derecho las sanciones que el empleador imponga en tanto se configure la suspensión imperfecta de labores. La potestad sancionadora del empleador se reasume inmediatamente sea notificado con la resolución de segunda instancia de ilegalidad de la huelga o con la comunicación oficial de su finalización si esta fuere voluntaria.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de Ley no irroga gasto a la administración estatal ni tampoco implica un sobre costo laboral, pues se limita a adecuar la LRCT a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y suple los vacíos y deficiencias de la norma, sin alterar el modelo ni la estructura y contenido normativo.

III. INCIDENCIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA NORMATIVA LABORAL.

Los artículos que se proponen en la presente iniciativa legislativa solo atañen al TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR y no implican un cambio de modelo ni de previsión normativa, pues se limitan a concordar la Ley con el contenido esencial del derecho de huelga establecido por el Tribunal Constitucional y suple el vacío normativo con respecto a personal indispensable en caso de huelga y sobre la facultad sancionadora del empleador en caso de huelga; artículos que tienen un fin pacificador para erradicar hasta donde sea posible nuevas situaciones conflictivas que surgen después de una huelga.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley es acorde a la política de Estado 14 del Acuerdo Nacional

14- Acceso al empleo pleno, digno y productivo