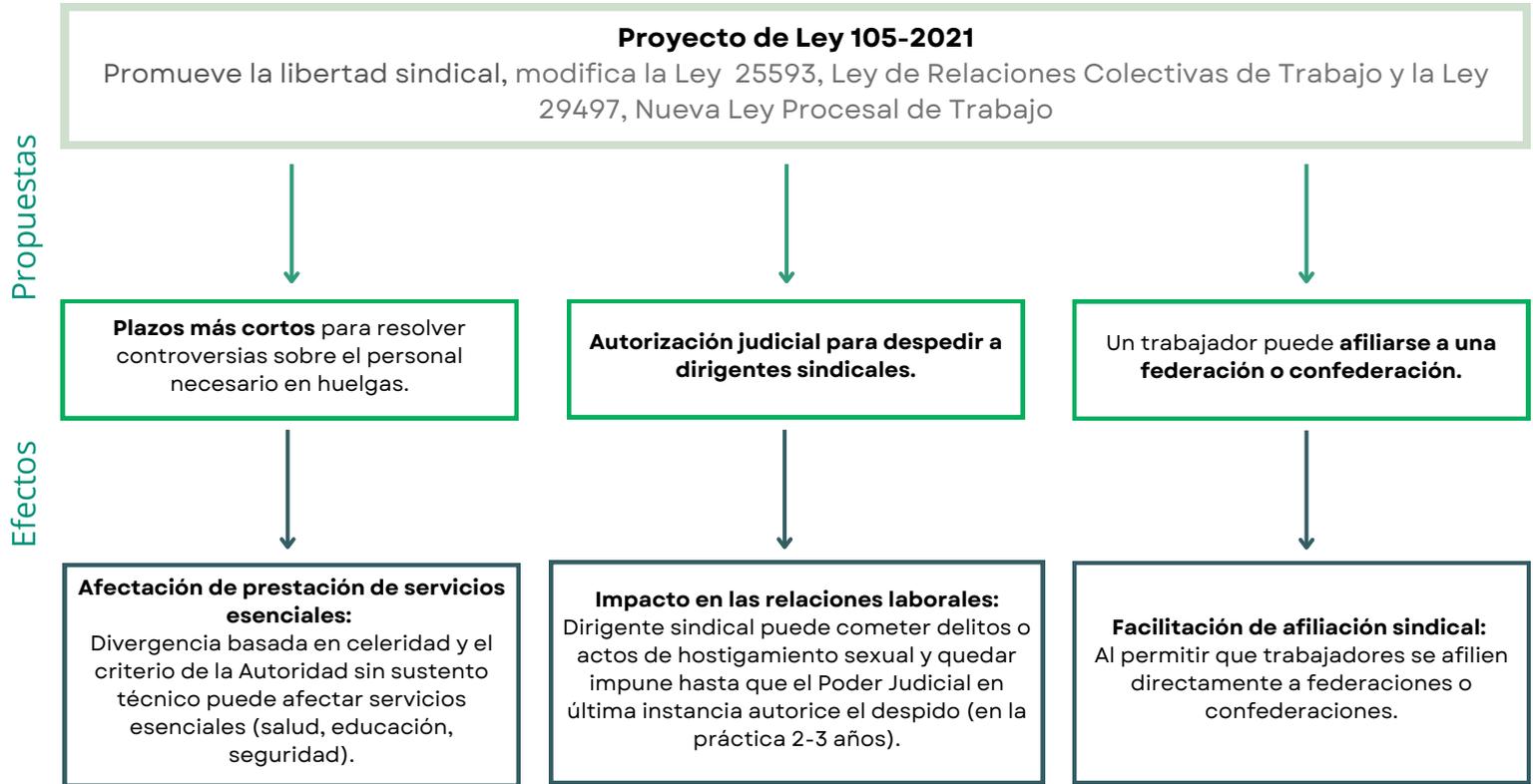


Proyecto de Ley: modificaciones sindicales y procesales (00105/2021-CR)

El Proyecto de Ley N° 00105/2021-CR busca promover los derechos laborales de sindicalización, negociación colectiva y huelgas, a través de la modificación de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y la Nueva Ley Procesal de Trabajo.

Resumen del Proyecto:



Alternativas

Puntos clave	Recomendación
Despido arbitrario de dirigentes sindicales	Establecer plazos céleres, preferencia en la resolución de juicios de dirigentes sindicales, etc.
Controversia sobre huelgas de trabajadores de servicios esenciales	Asegurar que la Autoridad de Trabajo resuelva con sustento técnico y modificar los procesos para que sean eficientes.

PROYECTO DE LEY 105-2021
PROMUEVE LA LIBERTAD SINDICAL Y MODIFICA LA LEY 25593

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Ley 00105/2021-CR plantea brindar mayor protección sindical en caso de despido arbitrario y promueve el ejercicio de la huelga.

¿Qué propone el Proyecto?

- Para el despido de un dirigente sindical se debe contar con autorización judicial.
- Cualquier trabajador puede afiliarse directamente a una federación o confederación.
- Se propone que una entidad independiente debe resolver los conflictos sobre las posiciones que deben cubrirse en una huelga pero no se caracteriza ni describe los criterios de selección para garantizar objetividad e imparcialidad.

¿Qué argumentos justifican la propuesta?

- Se busca elevar la tasa de sindicalización en el Perú.
- Se señala, que habrían diversos casos de hostigamiento y despidos arbitrarios antisindicales en el Perú. No se incluye ningún sustento de esta afirmación.
- Según el proyecto de ley, países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala) prevén autorización judicial para el despido de dirigentes sindicales.

¿Cuál es el impacto? ¿Qué efectos tiene?

- Una regulación genérica relacionada con la autorización judicial para despido de dirigentes sindicales causaría serios impactos en las relaciones laborales y por ende, en la productividad laboral. Un dirigente sindical puede cometer delitos o actos de hostigamiento sexual y quedar impune hasta que el Poder Judicial en última instancia autorice el despido (en la práctica 2-3 años).
- Se facilita la afiliación sindical al permitir que los trabajadores se afilien directamente a una federación o confederación.
- Tratándose de servicios sensibles como los esenciales (salud, educación, seguridad) la falta de acuerdo entre empresas y sindicatos, debe resolverse con celeridad y objetividad para no afectar la prestación de dichos servicios a la población. La propuesta señala que la divergencia debe ser resuelta por un ente independiente pero sin fijar criterios de selección ni garantizar su imparcialidad.

¿Qué opciones hay?

- Los dirigentes sindicales actualmente acuden a un proceso abreviado laboral y a medidas de reposición provisional frente a un despido arbitrario. Para que este proceso sea más célere, se puede establecer plazos céleres, preferencia en la resolución de juicios de dirigentes sindicales, etc.
- La Autoridad de Trabajo siempre debe resolver con sustento técnico y los procesos de divergencia podrían continuar y tener validez pese a que se culmine el año calendario. Otra alternativa consiste en propiciar conciliaciones entre sindicato y la empresa, con mediación de la Autoridad de Trabajo, para resolver consensuadamente los conflictos sobre qué posiciones se deben cubrir en caso de una huelga.

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS AL PROYECTO DE LEY

1. Impacto y efectos del Proyecto de Ley

Impacto del PL	Explicación
<p>Impactos en relaciones laborales por la autorización judicial para despido de dirigentes sindicales</p>	<p>La propuesta del proyecto de ley no es unánime. En países como España¹, Ecuador², Alemania³ y Brasil⁴ no se exige una autorización judicial previa para despedir a un representante o dirigente sindical. En cambio, el empleador debe justificar el despido basándose en causas objetivas, las cuales están relacionadas con el desempeño laboral, la conducta del trabajador, entre otros. De este modo, se establece que la decisión del despido puede ser impugnada ante las autoridades administrativas o judiciales pertinentes si el trabajador despedido considera que no existen causas justificadas.</p> <p>El Convenio N° 98, Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de la OIT⁵, no aborda el tema de la autorización judicial para el despido de dirigentes sindicales.</p> <p>El Convenio N° 135, Convenio sobre los representantes de los trabajadores de la OIT⁶, prevé protección eficaz para dirigentes sindicales siempre y cuando actúen conforme a leyes. En caso de despido por causa justa y falta grave, el dirigente no debería estar bajo la protección por no actuar conforme a ley. Si bien se estipula que los representantes de los trabajadores deben gozar de protección contra el despido por razón de su condición, de sus actividades como tales, de su afiliación o de su participación en la actividad sindical, no establece que esta protección requiera de una autorización judicial cuando existe un despido por causa justa.</p> <p>El Convenio N° 158, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo de la OIT⁷, no establece la necesidad de una autorización judicial para el despido de trabajadores o sus representantes sindicales. Más bien, se enfatiza que cualquier terminación de empleo debe estar fundamentada en una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador, entre otros. Además, el convenio determina que si un trabajador considera injustificada la terminación de su relación laboral, puede impugnarla</p>

¹ En el caso de España, el despido de un delegado sindical debe seguir un procedimiento específico, en donde se debe aperturar un expediente contradictorio, en el que serán oídos, además del interesado, los restantes miembros de la representación a que perteneciere, si los hubiese (artículo 55 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores). Solo existe intervención judicial cuando el representante sindical impugne el despido.

² En Ecuador se establece que el empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo de la trabajadora o el trabajador miembro de la directiva de la organización de trabajadores siempre que medien causas justas, previstas en el artículo 172 del Código de Trabajo (artículo 187).

³ Ley de Protección contra el Despido (Kündigungsschutzgesetz). <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/>

⁴ Consolidación de las Leyes de Trabajo de Brasil.

⁵ Convenio N° 98 – Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

⁶ Convenio N° 135 – Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C135

⁷ Convenio N° 158 – Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158). https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

	<p>ante un órgano neutral, mas no hace mención de una autorización judicial.</p> <p>De esta manera, la figura de la autorización judicial como condición previa para despido por causa justa de dirigentes sindicales no es una postura unánime en la legislación comparada. Asimismo, la OIT no exige ni aborda dentro de los convenios la mencionada figura, sino que establece medidas genéricas de protección para el derecho a la libertad sindical.</p> <p>Por otro lado, la propuesta puede generar un impacto en la relación laboral, en el ámbito de la esfera del empleador ya que dentro de su poder de dirección se encuentra la potestad disciplinaria, el cual se materializa en la capacidad de imponer sanciones disciplinarias proporcionales a la gravedad de la falta cometida, que puede ser incluso el despido en casos de falta grave⁸. La introducción de un requisito de autorización judicial para el despido de dirigentes sindicales puede socavar dicha facultad sancionadora.</p> <p>De igual modo, puede generarse la posibilidad de que, en algunos de los casos, los dirigentes sindicales estén involucrados en delitos o actos de hostigamiento sexual y permanecer en sus cargos (por 2 o 3 años) hasta que se obtenga la autorización judicial para su despido. Es importante considerar los privilegios y facultades que tiene un dirigente sindical para ejercer sus funciones por lo que no se le debe brindar un tratamiento desproporcionado o irrazonable. Esta circunstancia podría poner en riesgo la seguridad y el bienestar de los trabajadores, así como el ambiente de trabajo. En cierto modo, puede ocasionar que las víctimas de hostigamiento y/o acoso se sientan desanimadas para denunciar estos comportamientos por la demora en adopción de medidas disciplinarias como el despido y expone a otros colaboradores a futuros casos de hostigamiento y/o acoso.</p> <p>Inclusive, pueden darse casos en donde no exista ninguna incertidumbre jurídica sobre la falta grave cometida por el dirigente sindical despedido e igual tendría que someterse a la autoridad del juez para esperar que el despido se formalice. Por ejemplo, si un dirigente sustrae dinero a la empresa y acepta expresamente haber cometido dicho robo reiteradas veces, se tendría que iniciar un largo proceso judicial sin que se pudiera retirar al trabajador en este tiempo.</p> <p>Finalmente, es importante considerar que se puede generar una sobrecarga laboral en los juzgados laborales, que actualmente ya existe, como se puede evidenciar en diversas resoluciones administrativas emitidas el presente año que disponen medidas para mitigar la sobrecarga procesal. Por ejemplo, se ha evidenciado que los Juzgados de Trabajo Permanentes del Callao registran una carga procesal máxima de 935 expedientes; sin embargo, en diciembre de 2023 se superó la cifra al tener 1201 expedientes en revisión⁹.</p>
Facilitación de la afiliación sindical por	Dado que una pequeña proporción de trabajadores del sector privado están afiliados a sindicatos (solo el 4,9% de los trabajadores

⁸ Sentencia de Casación Laboral N° 14501-2019 Ica.

⁹ Resolución Administrativa N° 000015-2024-CE-PJ. Disponen medidas administrativas en las Cortes Superiores de Justicia de Cusco, Loreto y San Martín; y dictan otras disposiciones. https://busquedas.elperuano.pe/api/media/http://172.20.0.101/file/17BJWylPKTk9DMviy6-gCm/*2254562-1.PDF/PDF

<p>afiliación directa a una federación o confederación</p>	<p>del sector privado están afiliados a un sindicato¹⁰), la disposición de afiliación directa a una federación o confederación de su elección respalda los principios de libertad sindical promovidos por la OIT. Por un lado, la libertad sindical constituye el derecho de los trabajadores a poder afiliarse a las organizaciones de su opción¹¹. En línea de lo mencionado, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha subrayado en sus decisiones que todos los trabajadores deberían tener el derecho de ejercer libremente sus actividades de defensa e interés económico y social a través de las centrales sindicales de su elección. Asimismo, ha resaltado la importancia del derecho de los trabajadores a formar federaciones que agrupen a sindicatos de diversas profesiones e industrias y la afiliación directa de personas a federaciones y confederaciones forma parte de los aspectos del principio de libertad sindical.</p> <p>En conclusión, de acuerdo con los criterios determinados por la OIT, la propuesta de afiliación directa de un trabajador a una federación y confederación se encuentra dentro del ejercicio del derecho a la libertad sindical, por lo que se trataría de una medida coherente.</p>
<p>Criterio de la Autoridad sin sustento técnico sobre determinación del número necesario de trabajadores para brindar servicios esenciales en una huelga</p>	<p>Sobre la determinación del número de trabajadores necesarios para garantizar la prestación de servicios públicos esenciales en caso de huelga, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que toda controversia debe ser resuelta por un órgano independiente y no por el Ministerio de Trabajo o el ministerio o la empresa pública concernida¹². Incluso, se indica que un pronunciamiento definitivo y con completos elementos de apreciación sobre este punto solo puede realizarse por la autoridad judicial ya que es necesario un particular conocimiento en profundidad de la estructura y funcionamiento de las empresas¹³. Es decir, para la OIT es fundamental que la divergencia sea resuelta por un órgano independiente y que tenga conocimientos específicos sobre el servicio público que puede verse vulnerado en caso no cuente con el número suficiente de trabajadores que puedan brindarlo.</p> <p>En línea de lo mencionado, resultaría esencial establecer un mecanismo tripartito que permita a los empleadores, los trabajadores y la autoridad evaluar conjuntamente la necesidad de personal en situaciones similares. Ello no solo brindaría mayor seguridad en la prestación de servicios esenciales, sino que también aseguraría que las decisiones se basen en un enfoque más técnico y completo, con elementos de apreciación totalmente considerados. Por ejemplo, en Ecuador, cuando se trata de un caso de huelga de los trabajadores de transporte, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (el cual está constituido por representantes especializados del empleador y trabajadores) fija el número de los que deben continuar sus labores, cuando la importancia y urgencia del servicio hagan necesaria esta medida¹⁴.</p>

¹⁰ Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (2024). La sindicalización en el sector privado formal en el Perú, 2015-2022 <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/5233379-economia-laboral-n-55-la-sindicalizacion-en-el-sector-privado-formal-en-peru-2015-2022>

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Libertad sindical. <https://www.ilo.org/es/temas/libertad-sindical>

¹² 291° Informe del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo, caso núms. 1648 y 1650.

¹³ 254° Informe del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo, caso núm. 1403.

¹⁴ Artículo 330 del Código de Trabajo de Ecuador. https://www.ces.gob.ec/lotaip/2020/Junio/Literal_a2/Código%20del%20Trabajo.pdf

	<p>En resumen, disentimos con la propuesta del Proyecto de Ley por las siguientes razones: en primer lugar, debería privilegiarse que en procesos de conciliación el Ministerio de Trabajo, el sindicato y la empresa resuelvan los procesos de divergencia; en segundo lugar, la autorización y resolución de la divergencia recaería en una entidad designada por el Ministerio de Trabajo pero sin criterios objetivos e imparciales que garanticen una resolución equilibrada.</p>
--	--

2. Comparación y alternativas

ACTUAL REGULACIÓN	PROPUESTA DE CAMBIO	RAZONES DE APROBACIÓN / DESAPROBACIÓN	ALTERNATIVAS
Decreto Ley 25593, que regula las relaciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada			
<p>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.</p> <p>No es exigible el requisito de aceptación del trabajador cuando su traslado no le impida desempeñar el cargo de dirigente sindical.</p>	<p>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.</p> <p>No es exigible el requisito de aceptación del trabajador cuando su traslado no le impido desempeñar el cargo de dirigente sindical.</p> <p>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 subsiguientes del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Impacto desproporcionado en las relaciones laborales por la autorización judicial para despido de dirigentes sindicales. ● La OIT no establece en ningún convenio que se necesite autorización judicial para despedir a un dirigente sindicalista. Existen diversos países en el mundo, como Perú, en donde el control judicial de esta medida se realiza de manera posterior. ● Impacto en la potestad sancionadora del empleador. ● Dirigentes sindicales involucrados en casos de faltas graves y reconocidas, no podrían ser despedidos directamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer plazos celeres y preferencias en la resolución del proceso abreviado laboral por despido arbitrario de dirigentes sindicales. ● Generar incentivos a los órganos jurisdiccionales para acelerar la resolución de los procesos. ● Publicar la lista de empresas que cometen infracciones laborales más cuestionadas como despido de dirigentes sindicales, despido por maternidad.
<p>Artículo 36. Para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (02) sindicatos registrados de la misma actividad o clase.</p> <p>Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas.</p>	<p>Artículo 36. Para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (02) sindicatos registrados de la misma actividad o clase.</p> <p>Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas.</p> <p>El trabajador puede afiliarse directamente a la federación de la rama de actividad a la que pertenece; de no existir esta, a la confederación de su opción, las que ejercerán la representación legal ante el empleador y la autoridad de trabajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Facilitación de la afiliación sindical por afiliación directa a una federación o confederación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La propuesta legislativa parece razonable. No tenemos observaciones.

<p>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.</p> <p>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 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.</p>	<p>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.</p> <p>Durante el mes de enero de cada año, las empresas que prestan servicios esenciales o requieran garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, 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.</p> <p>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 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. En caso no acepte la designación o no resuelva, la autoridad de trabajo designa un segundo órgano. Si este último no acepta la designación o no resuelve, lo hace la autoridad de trabajo dentro del mismo plazo aplicado al órgano independiente. La devolución total o parcial de los honorarios asumidos por los trabajadores u organización sindical, en caso de que resulten favorecidos con la resolución del procedimiento de divergencia, se realiza conforme a las disposiciones que señale el reglamento de la presente ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Criterio de la Autoridad sin sustento técnico sobre determinación del número necesario de trabajadores para brindar servicios esenciales. ● No se garantiza la independencia ni caracteriza cómo se lograría que el órgano que resuelva los conflictos de puestos esenciales que se deben garantizar en una huelga sea efectivamente independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Si se opta porque el Ministerio continúe resolviendo debería basarse en un informe especializado emitido por organismos imparciales con criterios de selección públicos y objetivos. ● Se debería continuar con el proceso de resolución de divergencias hasta que este concluye, pese a que continúe cuando inicie el siguiente año. Ello para consolidar un criterio en el que tanto trabajador como empleador estén de acuerdo con el número de trabajadores que no irían a huelga. De este modo, no se vulnerarían las actividades y/o el acceso de la población a servicios esenciales públicos. ● Una alternativa diferente consiste en que, en procesos de conciliación, el Ministerio de Trabajo, el sindicato y las empresas resuelvan los procesos de divergencia en caso de una huelga.
--	--	--	--

Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo		
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Por las razones que hemos explicado previamente, estos cambios no deberían admitirse. ● Por las razones que hemos explicado previamente, estos cambios no deberían admitirse.
<p>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; [...]</p>	<p>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 dictarlas 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; [...]</p>	