

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO



**“La necesidad de una política pública en favor de la sindicación,  
como derecho fundamental y humano”**

Tesis para optar por el título de abogada que presenta la Bachiller:

Pamela del Rocío Núñez Therese

Asesor: Dr. Martín Carrillo Calle

Lima, 12 de diciembre de 2013

## Índice

### Introducción

### Capítulo I

#### **El Estado social y democrático: consideraciones y aproximaciones.**

- 1) Tipos de Estado concurrentes en la conformación del Estado social y democrático de derecho.
  - 1.1) El Estado de derecho.
  - 1.2) El Estado social de derecho.
  - 1.3) El Estado democrático de derecho.
  - 1.4) El Estado social y democrático de derecho.
    - 1.4.1) Componentes principales del Estado social y democrático de derecho.-
      - 1.4.1.1) El componente social.
      - 1.4.1.2) El componente democrático.

### Capítulo II

#### **Las políticas públicas como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho**

- 1) Definición de las políticas públicas y su evolución.
- 2) Las diversas etapas de una política pública.
  - 2.1) Diagnóstico: identificación del problema.
  - 2.2) Formulación de alternativas técnica y políticamente viables.
  - 2.3) Elección de la mejor alternativa propuesta.
  - 2.4) Implementación de la política pública elegida: adopción de una estrategia de implementación.
  - 2.5) Monitoreo.
- 3) Importancia de las políticas públicas en el Estado social y democrático de Derecho.

- 3.1) Las políticas públicas como políticas de Estado.
  - 3.1.1) El Acuerdo Nacional.
  - 3.1.2) Las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento.

### Capítulo III

#### La libertad sindical: evolución histórica y normativa

- 1) Breve repaso histórico del surgimiento de la libertad sindical.
  - 1.1) Evolución de la libertad sindical en el plano internacional.
    - 1.1.1) La revolución industrial: origen y consecuencias.
    - 1.1.2) Etapa de prohibición.
    - 1.1.3) Etapa de tolerancia.
    - 1.1.4) Etapa de reconocimiento.
      - 1.1.4.1) Sub-etapa de constitucionalización de los derechos laborales.
      - 1.1.4.2) Sub-etapa de reconocimiento de la libertad sindical como derecho humano.
        - 1.1.4.2.1) La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la libertad sindical.
        - 1.1.4.2.2) La Organización de Estados Americanos y la libertad sindical.
  - 1.2) Evolución de la libertad sindical en el plano nacional.
    - 1.2.1) El surgimiento del capitalismo y de las primeras organizaciones de carácter mutualista.
    - 1.2.2) La lucha reivindicativa de derechos laborales y la aprobación de normas restrictivas y prohibitivas en materia sindical.
    - 1.2.3) El reconocimiento constitucional, indirecto, del derecho a la libertad sindical, y la continuidad de la normativa infra constitucional de carácter restrictivo.
    - 1.2.4) La persecución de diversos movimientos sindicales, y el posterior intento fallido de una mejora en la normativa sindical.
    - 1.2.5) Del gobierno militar a la Constitución Política de 1979.

- 1.2.6) El mantenimiento de la tendencia restrictiva en las normas infra constitucionales y la escueta consagración del derecho a la libertad sindical en la Constitución Política de 1993.
  - 1.2.7) El retorno a la democracia y las modificaciones infraconstitucionales en materia sindical.
- 2) Principales normas nacionales, en materia de libertad sindical, vigentes en la actualidad.
- 2.1) La libertad sindical y su tratamiento en la Constitución Política de 1993.
    - 2.1.1) El Tribunal Constitucional como supremo intérprete y órgano de control del cumplimiento de la Constitución.
  - 2.2) La libertad sindical y su tratamiento en los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos.
    - 2.2.1) La Organización Internacional del Trabajo y el derecho a la libertad sindical.
      - 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.
      - 2.2.1.2.) El Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
      - 2.2.1.3) Los mecanismos y órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.
        - 2.2.1.3.1) El Comité de Libertad Sindical.
        - 2.2.1.3.2) La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.
      - 2.2.1.4) Jurisprudencia Constitucional que se fundamenta en Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.
    - 2.2.2) La Organización de las Naciones Unidas y el derecho a la libertad sindical.
      - 2.2.2.1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- 2.2.2.2) El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 2.2.2.3) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 2.2.2.4) Órganos de control aplicables a los tratados de las Naciones Unidas.
  - 2.2.2.4.1) El Consejo de Derechos Humanos como órgano de control de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
  - 2.2.2.4.2) El Comité de Derechos Humanos como órgano de control del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
  - 2.2.2.4.3) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como órgano de control del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 2.2.3) La Organización de Estados Americanos y el derecho a la libertad sindical.
  - 2.2.3.1) La Convención Americana sobre Derechos Humanos.
  - 2.2.3.2) El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales.
  - 2.2.3.3) La Organización de Estados Americanos y sus órganos de control.
    - 2.2.3.3.1) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
    - 2.2.3.3.2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 2.3) La libertad sindical y su tratamiento en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas, y su Reglamento.
  - 2.3.1) Indicadores de la OIT respecto de la flexibilidad normativa nacional.
  - 2.3.2) Indicadores adicionales a tomar en cuenta.
  - 2.3.3) Órganos de control de la legalidad.

- 2.3.3.1) El Poder Judicial.
  - 2.3.3.1.1) La Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo, y la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.
    - 2.3.3.1.1.1) Jurisprudencia.
- 2.3.3.2) El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
  - 2.3.3.2.1) La labor inspectiva.
    - 2.3.3.2.1.1) Lineamientos resolutivos emitidos.

## Capítulo IV

### **Determinación del nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, y los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo.**

- 1) El derecho de sindicación: determinación de su nivel de ejercicio y efectividad
  - 1.1) Número de organizaciones sindicales y la tasa de afiliación sindical.
  - 1.2) Participación de las organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva.
- 2) Aspectos externos e internos que influyen en el derecho de sindicación.
  - 2.1) Aspectos externos.
    - 2.1.1) De naturaleza económica.
      - 2.1.1.1) El desempleo.
      - 2.1.1.2) La informalidad.
      - 2.1.1.3) El autoempleo.
      - 2.1.1.4) El subempleo.
    - 2.1.2) De naturaleza legal.
      - 2.1.2.1) La temporalidad de la relación laboral.
      - 2.1.2.2) La tercerización e intermediación laboral.
      - 2.1.2.3) Las micro y pequeñas empresas como régimen especial laboral.
      - 2.1.2.4) La capacitación laboral juvenil como modalidad formativa laboral.



- 2.1.2.5) La elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación.
- 2.2) Aspectos internos.
  - 2.2.1) Aspectos internos de carácter estructural.
    - 2.2.1.1) Pugnas intersindicales y clientelismo político histórico.
    - 2.2.1.2) La radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado.
    - 2.2.1.3) La politización sindical.
    - 2.2.1.4) La débil democracia interna.
    - 2.2.1.5) Poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión.
  - 2.2.2) Aspectos internos de carácter coyuntural.
    - 2.2.2.1) El terrorismo y el cuestionamiento al sistema imperante.
    - 2.2.2.2) La desnaturalización delictiva.

## Capítulo V

### **Propuestas y Planes Nacionales como antecedentes directos e indirectos de una política pública en favor del derecho a la libertad sindical**

- 1) Antecedentes directos.
  - 1.1) Propuestas de Planes Nacionales de Trabajo Decente.
    - 1.1.1) Propuesta de Programa Nacional del Trabajo Decente 2004 – 2006.
    - 1.1.2) Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 - 2016.
  - 1.2) Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical.
- 2) Antecedentes indirectos.
  - 2.1) El Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso - mayo de 2007.

- 2.2) El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 - 2010.
- 2.3) El Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012 - 2017

## Capítulo VI

### Guía para desarrollar una política pública en favor del derecho de sindicación

#### 1) Etapa de diagnóstico.

- 1.1) Criterios para hacer un buen diagnóstico del problema público a tratar.
- 1.2) Población afectada.
- 1.3) Determinación de los participantes competentes e involucrados.
  - 1.3.1) De las instituciones competentes.
    - 1.3.1.1) Poder Ejecutivo.
      - 1.3.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
  - 1.3.2) De los actores involucrados por su afectación directa.
    - 1.3.2.1) Organizaciones sindicales.
    - 1.3.2.2) Organizaciones de empleadores.
    - 1.3.2.3) Trabajadores sin representación sindical.
  - 1.3.3) De las instituciones, instancias de diálogo, actores y organismos internacionales involucrados por su participación.
    - 1.3.3.1) Instituciones públicas.
      - 1.3.3.1.1) Gobiernos Regionales.
      - 1.3.3.1.2) Defensoría del Pueblo.
      - 1.3.3.1.3) Instituto Nacional de Estadística e Informática.
    - 1.3.3.2) Instancias de diálogo.
      - 1.3.3.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
      - 1.3.3.2.2) Foro del Acuerdo Nacional.
    - 1.3.3.3) Actores privados nacionales.
      - 1.3.3.3.1) Organizaciones de la sociedad civil.
    - 1.3.3.4) Organismos internacionales.
      - 1.3.3.4.1) Organización Internacional del Trabajo.



- 1.4) Evaluación de recursos.
- 1.5) Acciones a adoptar.
  - 1.5.1) Aspectos previos a considerar.
  - 1.5.2) Identificación de información pre-existente.
  - 1.5.3) Determinación de aspectos a considerar en la toma de información.
  - 1.5.4) Coordinaciones respecto de la toma de información.
  - 1.5.5) Toma de información.
  - 1.5.6) Esquematización y revisión de la información recogida.
  - 1.5.7) Emisión del documento final de la etapa de diagnóstico.
- 2) Etapa de formulación.
  - 2.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.
    - 2.1.1) De las instituciones competentes.
      - 2.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
    - 2.1.2) De las instituciones, instancias de diálogos y organismos internacionales involucrados por su participación.
      - 2.1.2.1) Instituciones públicas.
        - 2.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.
        - 2.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.
      - 2.1.2.2) Instancias de diálogo.
        - 2.1.2.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
      - 2.1.2.3) Organismos internacionales.
        - 2.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.
    - 2.2) Acciones a adoptar.
    - 2.3) Periodo de vigencia, objetivos y metas.
    - 2.4) Recursos con los que se cuenta.
    - 2.5) Factores externos a considerar.
    - 2.6) Afectación de los diversos actores.
  - 3) Etapa de elección de la mejor alternativa propuesta.

- 4) Etapa de implementación.
  - 4.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.
    - 4.1.1) De las instituciones competentes.
      - 4.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
      - 4.1.1.2) Ministerio de Economía y Finanzas.
    - 4.1.2) De las instituciones, instancias de diálogo, y organismos internacionales involucrados por su participación.
      - 4.1.2.1) Instituciones públicas.
        - 4.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.
        - 4.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.
      - 4.1.2.2) Instancias de diálogo.
        - 4.1.2.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
      - 4.1.2.3) Organismos internacionales.
        - 4.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.
    - 4.2) Acciones a adoptar.
  - 5) Etapa de monitoreo.
    - 5.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.
      - 5.1.1) De las instituciones competentes.
        - 5.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
        - 5.1.1.2) Contraloría General de la República.
      - 5.1.2) De las instituciones, instancias de diálogo, y organismos internacionales involucrados por su participación.
        - 5.1.2.1) Instituciones públicas.
          - 5.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.
          - 5.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.
        - 5.1.2.2) Instancias de diálogo.
          - 5.1.2.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
          - 5.1.2.2.2) Foro del Acuerdo Nacional.
        - 5.1.2.3) Organismos internacionales.
          - 5.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.

5.2) Consideraciones a tomar en cuenta respecto del monitoreo.

**Conclusiones**

**Bibliografía**

**Índice de cuadros**



**La necesidad de una política pública en favor de la sindicación,  
como derecho fundamental y humano**

Las organizaciones sindicales cumplen un rol imprescindible en todo Estado social y democrático de Derecho, por cuanto son la expresión del ejercicio de un principio y derecho fundamental, como es la libertad sindical; a través de la cual se fortalece el sistema democrático, se consolida el desarrollo económico de una nación, y se procura la paz social por medio de la obtención del trabajo decente.

Así, unas organizaciones sindicales fuertes y consolidadas contribuirán a través del diálogo y la participación social, a una mejor distribución de la riqueza y ampliación de oportunidades, con el objeto de eliminar o reducir las desigualdades y la exclusión social; objetivos que podrán alcanzarse mediante la aplicación de políticas públicas como mecanismo democrático.

Por estas razones, creemos necesaria la formulación de una guía para la elaboración de una política pública en favor de la sindicación, la misma que consideramos coadyuvará con una mejor organización por parte de los trabajadores, y fortalecimiento de su accionar en cuanto a la búsqueda de un equilibrio de poderes y ampliación de oportunidades; posibilitando finalmente la ampliación de la base de trabajadores sindicalizables y el crecimiento del número de trabajadores sindicalizados y de esta manera lograr igualmente, un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Por esta razón, adicionalmente al Poder Ejecutivo como responsable a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la política pública propuesta en todas sus etapas; consideramos que el Poder Legislativo y organizaciones nacionales e internacionales especializadas, deberán realizar una labor complementaria importante, por lo que creemos estarán vinculadas en una estrategia nacional conjuntamente con el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo en condiciones de paridad representativa,

organizaciones de trabajadores, empleadores, y de la sociedad civil; posibilitando la obtención de un mejor resultado y legitimando su aplicación, incrementando la base de trabajadores sindicalizables y la subsecuente ampliación de la tasa de afiliación sindical, así como los cambios requeridos al interior de las propias organizaciones sindicales.

Así, la presente tesis comprende como Capítulo I un análisis detallado del Estado social y democrático de derecho como escenario óptimo para el desarrollo de políticas públicas; como Capítulo II una evaluación de las diferentes etapas propuestas a seguir en cuanto a las políticas públicas como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho; como Capítulo III un detallado análisis histórico y normativo de la evolución de la libertad sindical, incluyendo las principales normas nacionales e internacionales vinculadas al tema; como Capítulo IV, la determinación del nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, y los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo; como Capítulo V, las Propuestas y Planes Nacionales como antecedentes directos e indirectos de una política pública en favor del derecho a la libertad sindical; y finalmente, como Capítulo VI, una guía para desarrollar una política pública en favor de la sindicación, considerando dentro de la misma a las etapas de diagnóstico, formulación, elección de la mejor alternativa propuesta, implementación y monitoreo; así como las conclusiones.

Creemos oportuno advertir igualmente, que al no existir antecedentes directos y cercanos a una política pública como la propugnada, hemos realizado un análisis a sus antecedentes más próximos y cercanos a nivel nacional e internacional, así como respecto de sus prioridades, estrategias y metodologías, a fin de presentar un marco estructural y conceptual que creemos podría aplicarse a nivel nacional, y con la participación de las instancias oportunamente referidas.

## Capítulo I

### El Estado social y democrático de derecho: consideraciones y aproximaciones

En el presente capítulo, analizaremos como la cada vez mayor participación de la sociedad ha permitido la consolidación de la democracia en los diferentes asuntos sociales, hasta llegar al actual **Estado social y democrático de derecho**, tipo de Estado que complementa al **Estado de derecho** adoptando dinámicamente los nuevos fenómenos económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos surgidos a lo largo de la historia.

Haremos así un breve repaso histórico respecto del surgimiento del **Estado de derecho**, el **Estado social de derecho** y el **Estado democrático de derecho**, analizando su origen y características, para finalmente, en base a la evolución de los aspectos más resaltantes de cada uno, enfatizar la composición del **Estado social y democrático de derecho**, tipo de Estado que tenemos actualmente en el Perú.

De esta manera, fundándonos en los principios de democracia y solidaridad, así como en el rol que debe desempeñar el Estado, daremos paso a las políticas públicas como medio de actuación para el fomento de derechos fundamentales.

#### 2) Tipos de Estado concurrentes en la conformación del Estado social y democrático de derecho.-

##### 1.5) El Estado de derecho.-

Tal y como hemos señalado líneas arriba, ciertas características del Estado de derecho son adoptadas por el Estado social y democrático de derecho, por lo que puede ser considerado como el punto de partida de este último.



Es oportuno hacer referencia sin embargo, a los cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos, ocurridos en Europa en los Siglos XV y XVI momento en el que se desintegra la economía feudal, y surgen las empresas capitalistas manufactureras, se inventa la brújula y la pólvora; cambios que motivaron a decir de Gonzales Ojeda un nuevo tipo de hombre: “*la renovación del hombre, no sólo a nivel individual, sino también en su vida socio-política*”<sup>1</sup>.

Como resultado de los cambios señalados, la libertad es adoptada como fundamento y el Estado como instrumento para hacerla efectiva<sup>2</sup>; convirtiéndose así ambos aspectos en parte del Estado de derecho.

Es la Revolución Francesa (1789 – 1799), como hecho histórico la que ubica el Estado de derecho en el **ámbito internacional**, posibilitando al individuo imponer sus derechos y libertad ante la monarquía.

Como precedente a esta, la Carta Magna de 1215 se originó en Inglaterra bajo la presión de los nobles, y fue promulgada por el rey Juan I De Inglaterra (Juan sin Tierra); limitando el poder del monarca, aunque comprometiéndolo únicamente “*a respetar los fueros e inmunidades de la nobleza y a no disponer la muerte ni la prisión de los nobles ni la confiscación de sus bienes, mientras aquellos no fuesen juzgados por ‘sus iguales’*”.<sup>3</sup>

Igualmente, la Constitución de los Estados Unidos adoptada en 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia y luego ratificada en cada Estado en el nombre de «Nosotros el Pueblo» (WethePeople), había limitado el poder del gobierno federal protegiendo el derecho de los ciudadanos, residentes y visitantes en territorio estadounidense a la libertad de expresión, religión, de reunión, y otros.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> GONZÁLES OJEDA, Magdiel.

2004 “El Estado Social y Democrático de Derecho y el Estado Peruano”. *Derecho y Sociedad*. Lima, Año 15, N° 23, diciembre, página 5.

<sup>2</sup> Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel.

1991 “Derecho Constitucional Comparado”. Madrid: Editorial Alianza, página 144.

<sup>3</sup> VALENCIA VEGA, Alipio.

1998 “Desarrollo del Constitucionalismo”. Segunda edición. La Paz, Bolivia: Juventud, página 81.

<sup>4</sup> Cfr. ASOCIACIÓN UNIDOS POR LOS DERECHOS HUMANOS.

No obstante la importancia de los antecedentes presentados, fue la Revolución Francesa la que desde el punto de vista político fundamentó las ideas expuestas por Voltaire, Rousseau y Montesquieu, tales como libertad política, fraternidad e igualdad y posibilitó la limitación del manejo centralizado y desproporcionado del poder, mediante el imperio de la ley; hecho que como veremos a continuación, es característico del **Estado de derecho**, el cual según Martínez Pichardo y Martínez Quijada es definido como aquel tipo de Estado en el que el *“poder y actividad se encuentran regulados y controlados por el derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público”*<sup>5</sup>.

De dicha definición se desprende entonces, que este tipo de Estado se encuentra subordinado a la Constitución y a las normas; aspecto característico del mismo, y que pretende asegurar no solo el funcionamiento controlado de los poderes del Estado y de los órganos estatales, sino también el respeto de los derechos individuales.

Esta presencia imperativa de lo normativo, guiará a su vez las conductas del Estado frente a sus ciudadanos. Es decir, el concepto de igualdad ante la ley, concepto propio y fundamental del Estado de derecho, implicará la aplicación de la igualdad formal entre el Estado y los ciudadanos (igualdad vertical); sin embargo, tal y como señalaremos más adelante, el principal problema de este tipo de Estado será la no consideración a la igualdad entre los ciudadanos o inter privados, unos con otros (igualdad horizontal).

Del mismo modo, dentro de este tipo de Estado de derecho resulta posible identificar cuatro principios que lo rigen:

---

“Una breve historia sobre los derechos humanos”. *Humanrights.com* Estados Unidos. Consulta: 20 de noviembre de 2011. [<http://es.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/declaration-of-independence.html>]

<sup>5</sup> MARTÍNEZ PICHARDO, José y MARTÍNEZ QUIJADA, Luis Octavio. 2007 “Introducción al Estudio del Derecho – Una nueva visión del Estado de Derecho”. México: Porrúa, página 156.

- a) *“El gobierno en su conjunto y sus funcionarios, son públicamente responsables ante la ley;*
- b) *Las leyes son claras, públicas, estables, y justas; y protegen derechos fundamentales tales como la seguridad de los ciudadanos y la defensa de su propiedad;*
- c) *El proceso a través del cual las leyes son aprobadas, administradas, e implementadas; es accesible, justo, y eficiente.*
- d) *El acceso a la justicia es garantizado por representantes e instancias jurídicas que son competentes, independientes, éticas, suficientes en número; que tienen recursos suficientes, y que reflejan las características de las comunidades que sirven.”<sup>6</sup>*

Como puede apreciarse, se procuró un tipo de Estado en el cual la ley fuera un elemento que organizara la política y la sociedad. Esto debido a que sin el establecimiento de límites, el gobernante o el monarca actuaba en base a su criterio y conveniencia.

Por su parte, el Estado de derecho en el **ámbito nacional** se plasmó con la promulgación de la Constitución Política de 1823, que es la primera Carta Magna de nuestro país como República, a través de la cual se consagraron los llamados derechos individuales, entre los que se encontraban la libertad civil, la seguridad personal, la presunción de inocencia, la inviolabilidad del domicilio, la propiedad, el secreto de las cartas (en la actualidad denominado, el secreto de las comunicaciones), el derecho de petición, la libertad de imprenta (denominado actualmente como libertad de expresión), la libertad de industria y comercio, y la igualdad ante la ley.

Del mismo modo, los poderes fueron claramente identificados; así a través del capítulo IV se regulaban las facultades, deberes y límites del Poder

---

<sup>6</sup> THE WORLD JUSTICE PROJECT (El Proyecto Mundial de Justicia). 2010 “Índice del Estado de Derecho”. *Worldjusticeproject.org* Estados Unidos, Washington DC, 14 de diciembre de 2010. Consulta: 11 de abril de 2011. [<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>]

Legislativo, haciéndose lo propio en relación al Poder Ejecutivo en el capítulo V, y al Poder Judicial en el capítulo VIII.

Como puede apreciarse y pese a los esfuerzos y consideraciones establecidas en la formulación del Estado de derecho tanto en el escenario internacional como en el nacional, el mismo logró sus objetivos referidos a la limitación del poder y configuración de la igualdad formal, sin embargo no se alcanzó la igualdad real, manteniéndose así las desigualdades sociales. Y es que si bien es cierto, una de las motivaciones principales del citado tipo de Estado era el establecimiento y reconocimiento de la igualdad; la emisión del marco normativo necesario para ello fue encargada a la burguesía, quienes lo diseñaron para su propio beneficio, situación que finalmente generó un efecto adverso.

#### 1.6) El Estado social de derecho.-

A comienzos del Siglo XX, en el **ámbito internacional**, las nuevas condiciones históricas exigieron a los Estados superar estas desigualdades, añadiendo objetivos de regulación permanente del sistema social<sup>7</sup> e intensificando algunas de las características del Estado de derecho<sup>8</sup>, tales como la libertad, propiedad privada, igualdad ante la ley y seguridad personal. Y es que el Estado social de derecho, como evolución del Estado de derecho, pretendía más bien dotar de efectividad a dichas características sobre la base del supuesto de que *“individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro.”*<sup>9</sup>

Bajo esta premisa se determinó que la dignidad humana entendida como la *“concepción del hombre en tanto persona, en la cual se corporeizan los más altos valores espirituales y costumbres éticas, individuales y comunitarias, constituyendo un principio y un límite de la actuación de todas las personas, la*

<sup>7</sup> Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel. Óp. Cit. (“Derecho Constitucional Comparado”) página 24.

<sup>8</sup> Ver punto 1.1) El Estado de Derecho, Capítulo I.

<sup>9</sup> GONZALES OJEDA, Magdiel. Óp. Cit. (“El Estado Social y Democrático de Derecho y el Estado Peruano”) página 3.

*sociedad y del Estado*<sup>10</sup>, era una condición vital para el ejercicio de la libertad<sup>11</sup>; que la propiedad privada tenía como límites los intereses sociales; que la seguridad formal debería estar sustentada en la seguridad material entendiéndose esta como el pleno empleo, salarios dignos, seguridad social; y que la seguridad jurídica e igualdad ante la ley serían consideradas como condiciones imperantes, debiendo ser presentadas en un marco de condiciones vitales mínimas.<sup>12</sup>

Lo que se buscó fue dotar de efectividad a la libertad a través del establecimiento de garantías formales acompañadas de condiciones mínimas que permitieran su ejercicio real<sup>13</sup>. Consecuentemente con lo expuesto, el Estado social de derecho tomando como base el imperio de la ley, característica propia del Estado de derecho, incorporó como componente adicional la prestación de servicios para hacer efectivos los derechos sociales. Esta característica sería reflejada imponiendo constitucionalmente al Estado el logro de ciertos fines, para lo cual sería necesaria una mayor intervención de los poderes públicos.

En concordancia con lo señalado, el Estado social de derecho estaría enfocado en la prestación de servicios públicos de interés social que coadyuvaran a incrementar la calidad de vida de la población y a disminuir la brecha económica / social existente, problema no atendido en el Estado de derecho; para lo cual debiera brindar servicios gratuitos de educación y salud, por ejemplo.

Y es que si bien es cierto, la definición actual de servicios públicos está orientada a la prestación de un servicio de interés general a cambio de una

---

<sup>10</sup>LANDA ARROYO, César.

2002 “Dignidad de la persona humana”. *Cuestiones Constitucionales*. México, N° 007, julio – diciembre, página 118.

<sup>11</sup> Cfr. *Ibidem*

Como lo señala César Landa, la dignidad se constituye no sólo como valor y principio constitucional, sino también como dinamismo de los derechos fundamentales, por lo que sirve tanto de parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, como también de fuente de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

<sup>12</sup>Cfr. GONZALES OJEDA, Magdiel. Loc. Cit. (“El Estado Social y Democrático de Derecho y el Estado Peruano”) página 3.

<sup>13</sup>*Idem*.



retribución económica, tal y como lo señala Reyna Alfaro y Ventura Saavedra, al definir a los servicios públicos como “*las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución o las leyes, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de **necesidades que son de interés general**, bien sea en forma directa, mediante concesionario, o a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho público o privado, según corresponda*”<sup>14</sup> (el resaltado es nuestro); debemos entender este concepto desde una óptica social propia del Estado social de derecho, en el que el objetivo principal radica en brindar los instrumentos que permitan hacer efectivo el desarrollo de la libertad a través de la consolidación de la dignidad y la igualdad, mediante la corrección de las desigualdades de índole social y económico. De esta manera, la prestación de servicios públicos de interés social implicará una cobertura gratuita de los mismos a favor de la población menos favorecida.

En cuanto al surgimiento del Estado social de derecho en el **ámbito nacional**, el mismo puede establecerse con la promulgación de la Constitución de 1920, promulgada durante el gobierno de Augusto B. Leguía, la misma que si bien es cierto guarda similitud con la Constitución de 1860, realiza un aporte importante al incluir por primera vez elementos innovadores y trascendentes hasta la actualidad, como son los derechos sociales y la protección a las comunidades indígenas.

Así tenemos que en cuanto a la citada Constitución, Blancas Bustamante sostiene:

*“La Constitución de 1920 representa la recepción, muy limitada y tímida de las ideas e instituciones del Estado Social. Ello se expresa en el hecho de que incluyó, por primera vez en un texto constitucional un Título, el IV, denominado ‘Garantías Sociales’ que reconoció algunos derechos laborales,*

---

<sup>14</sup>REYNA ALFARO, Luis Miguel; y VENTURA SAAVEDRA, Karen.

“Los servicios públicos en el Perú: una visión preliminar.” *Jurídicas.unam*México, página 592. Consulta: 24 de diciembre de 2011. [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/25.pdf> ]



*estableció ciertos criterios para la legislación del trabajo y enunció diversas normas de contenido social.*<sup>15</sup>

Así tenemos que el artículo 47 de la citada norma determinaba que la Ley fijaría condiciones de trabajo, salario mínimo e indemnización obligatoria en caso de accidentes de trabajo<sup>16</sup>; el artículo 48 disponía el arbitraje obligatorio en caso de conflictos entre el capital y el trabajo<sup>17</sup>; el artículo 49 disponía legislar sobre tribunales de conciliación y arbitraje que debían resolver tales conflictos, estableciendo requisitos para el cumplimiento obligatorio de los fallos emitidos<sup>18</sup>; el artículo 53 consagró la gratuidad de la educación primaria<sup>19</sup>; y el artículo 56 la obligación del Estado de fomentar instituciones de previsión y solidaridad social.<sup>20</sup>

Por otro lado, en relación a las comunidades indígenas, estas son reconocidas por el Estado por primera vez siendo protegidas por el mismo, tal y como lo señala el artículo 58 de la citada Constitución.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos.

2011 “La cláusula de Estado Social en la Constitución”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, página 115.

<sup>16</sup> Art. 47 de la Constitución peruana de 1920: “*El Estado legislará sobre la organización general y la seguridad del trabajo industrial y sobre las garantías en él de la vida, de la salud y de la higiene. La ley fijará las condiciones máximas del trabajo y los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la*

*naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país.*

*Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo en las industrias y se hará efectiva en la forma*

*qué las leyes determinen.*”

<sup>17</sup> Art. 48 de la Constitución peruana de 1920: “*Los conflictos entre el Capital y el Trabajo serán sometidos a arbitraje obligatorio*”.

<sup>18</sup> Art. 49 de la Constitución peruana de 1920: “*La ley establecerá la forma cómo deben organizarse los Tribunales de conciliación y arbitraje para solucionar las diferencias entre el Capital y el Trabajo y los requisitos y condiciones para los efectos obligatorios de los fallos.*”

<sup>19</sup> Art. 53 de la Constitución peruana de 1920: “*La enseñanza primaria es obligatoria en su grado elemental para los varones y las mujeres desde los seis años de edad. **La Nación garantiza su difusión gratuita.** Habrá por lo menos una escuela de enseñanza primaria elemental para varones y otra para mujeres en cada capital de distrito y una escuela de segundo grado para cada sexo en las capitales de provincia. El Estado difundirá la enseñanza secundaria y superior y fomentará los establecimientos de ciencias, artes y letras*”. (El resaltado es nuestro).

<sup>20</sup> Art. 56 de la Constitución peruana de 1920: “*El Estado fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social, los establecimientos de ahorros, de seguros y las cooperativas de producción y de consumo que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares.*”

<sup>21</sup> Artículo 58 de la Constitución peruana de 1920: “*El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan*”.

Es precisamente que la consideración de estos elementos de índole social, característicos del Estado Social de Derecho, nos permiten identificar a la Constitución de 1920 como el momento de su reconocimiento en el Perú.

### 1.7) El Estado democrático de derecho.-

En el **ámbito internacional**, el Estado democrático de derecho surge en el segundo tercio del siglo XX, a partir de la crisis de legitimidad que atravesó el Estado social de derecho en Europa. Este tipo de Estado adopta los ideales propugnados en el Estado social de derecho, basándose en dos principios, siendo estos el de solidaridad y el democrático, y entendiendo como “principio” la definición de Robert Alexy como un mandato (compuesto por permisiones y prohibiciones) de optimización, caracterizado por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas; a diferencia de las “reglas” que son normas que solo pueden ser cumplidas o no (de ser válidas, deben ser cumplidas). De esta manera, los principios se constituyen como una obligación del Estado o de cualquier persona de concretar, en este caso, la solidaridad. Cabe señalar que un principio carece de estructura de norma regla.<sup>22</sup>

Es así que la finalidad del principio de solidaridad, de acuerdo al Tribunal Constitucional, es el establecimiento de un nexo ético y común en las relaciones entre los miembros de la comunidad, promoviéndose así *“el cumplimiento de una serie de deberes; entre ellos, el deber de la colectividad de lograr el bien común; y, el deber de redistribuir adecuadamente los beneficios sociales”*<sup>23</sup>. De esta manera, el principio de solidaridad se erige como elemento de cohesión social y mayor garantía de derechos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. ALEXY, Robert.

1997 “Teoría de los derechos fundamentales”. Madrid: Centro de estudios constitucionales, páginas 88 y 89.

<sup>23</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2004 Sentencia del Expediente N° 2016-2004-AA/TC: emitida ante Acción de Amparo interpuesta por José Luis Correa, paciente de VIH Sida, contra el Ministerio de Salud, para el otorgamiento de tutela al derecho a la vida y protección integral de la salud. Fecha de emisión de Sentencia: 5 de octubre de 2004.

<sup>24</sup> Cfr. GARCÍA DE TIEDRA GONZALES, Javier.

Del mismo modo, el principio democrático se expresa mediante el ejercicio del derecho de participación, entendido este último como la capacidad “*de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación como titular de una suma de derechos (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), y de forma asociada, a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político (partidos políticos). Asimismo, el referido principio se materializa en la participación política indirecta de la ciudadanía; es decir, a través de sus representantes libremente elegidos*”<sup>25</sup>.

Cabe señalar al sufragio universal como la materialización del citado principio. Al respecto, debe entenderse el término universal como el establecimiento del ejercicio del derecho ciudadano (poder constituyente) de elegir a los representantes, como acto de expresión democrática, con la sola condición de ser mayor de edad, independientemente de su estrato social, económico, religioso, de género, entre otros; quienes al elegir, por ejemplo, al Congreso (poder constituido), ceden una cuota de su autonomía para el ejercicio de su representación.

Si bien es cierto, antes de esta evolución del derecho de participación, el poder ya se limitaba por medio de la Constitución y normas, reconociéndoles derechos a los ciudadanos, quienes eran tratados por el Estado como administrados; será el Estado democrático de derecho el que los dotará de verdadero protagonismo otorgándoles la expresión del poder público representativo de la sociedad, como efecto principal del elemento democrático incluido. De esta manera, los individuos verán garantizados por medio de la

---

2011 “El Estado Democrático de Derecho”. *Legítima defensa.es* España. Consulta: 19 de agosto de 2011. [<http://www.legitimadefensa.es/2011/05/el-estado-democratico-de-derecho.html>]

<sup>25</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia del Expediente N° 0030-2005-AI/TC: emitida ante Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República Peruano, contra la Ley N° 28617, que establece la barrera electoral. Fecha de emisión de sentencia: 6 de febrero de 2006.

Constitución, no solo sus derechos, sino también sus deberes y obligaciones como ciudadanos.

En este sentido, la ciudadanía tendría no solo una participación política activa en las instituciones representativas, sino también una preponderante participación social en la administración, fruto de la descentralización territorial del poder y la desconcentración administrativa, manifestada a través del progresivo reconocimiento de autonomía a las regiones y municipios. Dicha participación generó una mayor cercanía entre el ciudadano y la administración, e incentivó una mayor participación de esta a través de más órganos e instituciones representativas.

En el **ámbito nacional**, estas características propias del Estado democrático de derecho pudieron ser apreciadas en el año 1955, momento en el cual se reformó el artículo 84 de la Constitución de 1933 reconociéndose a través de la Ley N° 12391 promulgada por el Gobierno de Odría el 7 de septiembre de 1955, el derecho de sufragio en las elecciones presidenciales a las mujeres alfabetas mayores de edad (en ese entonces, la mayoría de edad se obtenía a los 21 años) o mayores de 18 años siempre y cuando estuvieran casadas, así como el derecho a ser elegidas; ampliándose así el espectro de reconocimiento de la titularidad del derecho al sufragio inicialmente atribuido a los varones alfabetos<sup>26</sup>.

Cabe resaltar entonces, que el derecho al sufragio fue atravesando a lo largo del tiempo diversas etapas de evolución que le permitieron su progresivo acercamiento a la universalidad. En el año 1931, se reconoció en nuestro país el derecho de sufragio para los varones alfabetos; reconociéndose 2 años después, el derecho de las mujeres a votar en las elecciones municipales, sin embargo, dicho derecho no fue aplicado sino hasta 1963.

---

<sup>26</sup> Cfr. ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA.

2005 “América Latina: voto obligatorio o voto voluntario”. *Datos electorales*. Lima, N° 1, página 4. Consulta: 10 de enero de 2012.

[[http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_no.01.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_no.01.pdf) ]

Como ya se ha referido líneas arriba, en el año 1955 se reconoció el derecho de las mujeres alfabetas a votar en las elecciones presidenciales; en el año 1977, la mayoría de edad fue reconocida a partir de los 18 años reformándose para el efecto el Código Civil, mediante el Decreto Ley 21994, por lo que se amplió la titularidad del derecho al sufragio. Mediante el artículo 65 de la Constitución de 1979 se consagró el derecho al sufragio de los varones y mujeres, sean alfabetos o analfabetos; reconociéndose recientemente en el año 2005, la titularidad del derecho al sufragio a los policías y militares en actividad mediante la Ley 28480. Cabe reiterar que la referencia a la universalidad del sufragio se hace existiendo como única limitante la mayoría de edad.

De este modo, el Estado de derecho se fue construyendo progresivamente su dimensión social y su impronta democrática.

#### **1.8) El Estado social y democrático de derecho.-**

Es importante resaltar el Estado de derecho, el Estado social de derecho y el Estado democrático de derecho, como tipos de Estado que confluyen en el Estado social y democrático de derecho de manera armónica y sin incurrir en contradicciones.

Por ello, resulta importante no olvidar la evolución que ha atravesado el Estado hasta llegar al tipo actual, entendiéndose Estado social y democrático de derecho; reconociendo el valor histórico de la revolución burguesa y francesa, ocurrida en el Siglo XVIII, hasta el surgimiento y auge del aspecto democrático.

Así, el Estado social y democrático de derecho es la manifestación del Estado de derecho, por cuanto adopta el sometimiento jurídico de los poderes públicos; es la manifestación del Estado social por cuanto adopta el mecanismo de funcionamiento estatal ligado a la sociedad, procurando corregir las desigualdades existentes; y es finalmente, manifestación del



Estado democrático, por cuanto adopta la fuerza característica de la expresión del pueblo (poder popular).

Establecida la composición del Estado social y democrático de derecho, procederemos a efectuar un análisis del mismo, recurriendo al derecho, economía y ciencias políticas como disciplinas que nos permitan tener una visión más integral de la verdadera concepción y magnitud de este tipo de Estado.

El Estado social y democrático de derecho se considera vigente en nuestro país, no obstante no encontrarse establecido así de manera expresa en nuestra Constitución, ya que el artículo 43 de nuestra Carta Fundamental, define textualmente al Perú como una “*República democrática, social, independiente y soberana*”, más no como “*Social y Democrática de Derecho*”.

Sin embargo, fue el Tribunal Constitucional, el que a través de la sentencia del Expediente N° 008-2003-AI<sup>27</sup> emitida en el año 2003, calificó a nuestro Estado como “*social y democrático de derecho*”; calificativo que hasta la fecha continúa empleándose y sirviendo de base para la emisión de sentencias<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

2003 Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto NestaBrero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. Fecha de emisión de Sentencia: 11 de noviembre de 2003.

<sup>28</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N°00034-2004-AI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Luis Nicanor Maraví Arias en representación de cinco mil ciudadanos, contra el Congreso de la República, por la promulgación de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros. Fecha de emisión de Sentencia: 15 de febrero de 2005.

2006 Sentencia del Expediente N° 7320-2005-AA: Recurso de agravio constitucional interpuesto por Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L. contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 3 de mayo de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta el 20 de mayo de 2004 contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.° 006-2004-MTC, de fecha 20 de febrero de 2004, por considerarlo violatorio de la irretroactividad de la Ley, libertad de empresa y libertad de contratación consagrados en la Constitución. Fecha de emisión de Sentencia: 23 de febrero de 2006.

2006 Sentencia del Expediente N° 0030-2005-AI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República contra la Ley N.° 28617, Ley que establece la Barrera Electoral, que modifica los artículos 20° y 87° de la Ley N.° 26859 - Ley Orgánica de Elecciones, y el artículo 13°, inciso a), de la Ley N.° 28094 - Ley de Partidos Políticos; por considerar que vulnera el derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política de la Nación (artículo 2°, inciso 17); el derecho de los ciudadanos de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes (artículo 31°); de ejercer sus derechos individualmente, o a través de organizaciones



Para poder determinar esta definición, el Tribunal Constitucional efectuó una interpretación integral de los artículos 3° y 43° de la Constitución peruana de 1993.

De esta manera, en la citada sentencia enuncia los principios esenciales sobre los que se funda el Estado social y democrático de derecho, siendo estos *“la libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales”*<sup>29</sup>.

Cabe resaltar que son estos principios los que coadyuvan a la consolidación de la igualdad ante la ley, la misma que proviene como aporte del Estado de derecho; igualmente el reconocimiento de la existencia de una economía social de mercado, aporte del Estado social y democrático de derecho como elemento que rige el desarrollo económico, que no implica la inacción del Estado, sino una limitación para este. Así, lo que el Estado buscará es tener un rol activo para *“satisfacer las necesidades colectivas básicas, como*

---

políticas, y que tales organizaciones concurren en la formación y manifestación de la voluntad popular (artículo 35°); haber excedido de los requisitos previstos constitucionalmente para ser congresista (artículos 90° y 91°); el principio de que el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa (artículo 176°); el derecho a que el escrutinio de los votos se realice en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio (artículo 85°); el sistema de representación proporcional de las elecciones pluripersonales (artículo 187°). Fecha de emisión de Sentencia: 02 de febrero de 2006.

2011 Sentencia del Expediente N° 01953-2010-PHC: Recurso de agravio constitucional interpuesto por don JaymePari López contrala sentencia expedida por la Sala Penal de Apelaciones de San Román-Juliaca de la Corte Superior de Justicia de Puno, de fecha 7 de abril de 2010, que declara infundada la demanda de hábeas corpus interpuesta el 3 de marzo de 2010contra el Juez Penal Superior Instructor de San Román-Juliaca, don Leonidas Bailón Chura, y los integrantes de la Segunda Sala Penal de San Román – Juliaca, señores Sarmiento Apaza, NavintaHuamaní y Flores Ortiz, a fin que se declare la nulidad de la Resolución de fecha 25 de noviembre de 2009 y su confirmatoria de fecha 23 de febrero de 2010, y que, en consecuencia, se disponga su excarcelación, puesto que considera que se está afectando sus derechos a la motivación de resoluciones judiciales, al debido proceso y a la tutela procesal en conexidad con el derecho a la libertad individual. Fecha de emisión de Sentencia: 24 de junio de 2011.

<sup>29</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2003 Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto NestaBrero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001. Fecha de emisión de Sentencia: 11 de noviembre de 2003.

*trabajo, seguridad social, vivienda y salud*<sup>30</sup>, más no un papel intervencionista.

En relación a lo señalado, podemos determinar entonces que las características propias de este tipo de Estado responden al papel activo que este asume no sólo en lo relativo al reconocimiento de derechos de las personas, sino también en la elaboración de mecanismos que permiten garantizar la efectividad de dichos derechos<sup>31</sup>, así como una participación activa de los ciudadanos más allá del sufragio; fundados sobre la base de la dignidad del ser humano, derecho y principio fundamental, así como fin supremo de la sociedad y del Estado. Así, la actuación del Estado orientada a la generación de mecanismos para dotar de efectividad a los derechos fundamentales, posibilita que el ser humano, al poder gozar de ellos, se desenvuelva adecuadamente procurándose una vida digna.

Como caso emblemático de afectación al derecho a la dignidad<sup>32</sup>, la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional<sup>33</sup> sobre el recurso de amparo de Pablo Yauri Lapa contra la Municipalidad Distrital de San Luis, debido a la rebaja inmotivada de categoría de la que fue víctima, situación que vulneró no solo su derecho al trabajo, sino a la dignidad, libre desarrollo y bienestar social, e integridad moral, psíquica y física.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> ELGUETA, Daniel.

2009 “El concepto de Estado social y democrático de derecho en el Tribunal Constitucional”. *Economía y Derecho*, Lima, volumen 6, N° 22. Página 106.

<sup>31</sup> Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel.

1980 “Las transformaciones del Estado contemporáneo”. Madrid: Editorial Alianza, página 26.

<sup>32</sup> Ver punto 1) Tipos de Estado concurrentes en la conformación del Estado social y democrático de derecho, Capítulo I.

<sup>33</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia del Expediente N° 6128-2005-AA/TC: Acción de Amparo interpuesta por Pablo Yauri Lapa contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 26 de abril de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta el 1 de abril de 2003 contra la Municipalidad Distrital de San Luis; el Jefe de Personal, don Fernando Durand Mejía; la Gerente de Servicios Municipales, doña Isabel Rodríguez de Chávez; y el Jefe de Áreas, don Mario Sánchez Gutiérrez, por considerar que la emisión de los Memorandos N° 75-2003-MDSL/GA/UPER, 78-2003-MDSL/GA/UPER, 190-2003, 200-2003-MDSL-GSM, 038-DSL.GSM.003/AV y 047-DMSL.GSM.003/AV, vulneran su derecho al trabajo y la garantía del nivel adquirido. Fecha de emisión de Sentencia: 25 de abril de 2006.

<sup>34</sup> Con fecha 4 de marzo de 1982, Pablo Yauri ingresó a laborar a la Municipalidad de San Luis como jardinero y guardián; a partir del año 1988 empezó a realizar labores administrativas, como almacenero, bibliotecario y psicólogo en la DEMUNA, llegando luego a asumir los cargos de Director de Servicios Sociales y Jefe de la División de Educación, considerando el título obtenido como psicólogo, maestría

#### **1.4.1) Componentes principales del Estado social y democrático de derecho.-**

Consideramos importante referirnos de manera diferenciada a los dos componentes de este tipo de Estado de derecho, por cuanto cada uno comprende características singulares tratadas por disciplinas como el derecho, economía y las ciencias políticas.

##### **1.4.1.1) El componente social.-**

No podemos referirnos a este componente sin reconocer el origen y principales aportes del Estado social, tipo de Estado en el cual este elemento tuvo pleno protagonismo, y que no debe ser confundido con el Estado social de derecho indicado líneas arriba.

El concepto de Estado social fue desarrollado en el año 1846 por el economista, sociólogo y analista político alemán, Lorenz Von Stein, en su libro “Historia de los movimientos sociales franceses desde 1789 hasta el presente (1850)”, en el cual desarrolla el concepto de “movimiento social”.

De acuerdo a Von Stein, el movimiento social constituye la aspiración de las clases sociales de lograr influencia sobre el Estado, debido a las grandes desigualdades económicas existentes entre clases; desigualdades que

---

en administración y gerencia social, y el doctorado en administración. No obstante lo señalado, en el año 2003, la citada Municipalidad Distrital decidió inmotivadamente retornar a Pablo Yauri a la labor de jardinería, disminuyendo así el nivel alcanzado.

Dicha conducta fue calificada por el Tribunal Constitucional como vulneratoria de la dignidad del citado trabajador “no solo en su condición de persona humana, sino de profesional”, así como del derecho “al libre desarrollo y al bienestar social”, derechos consagrados en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú, “toda vez que la asignación de funciones menores a las que le corresponden por su experiencia laboral y sus antecedentes profesionales no le permiten desarrollarse libremente”, situación que adicionalmente genera una afectación al derecho a la integridad moral, psíquica y física. Del mismo modo, se contempla una afectación directa al derecho al trabajo, “deber y derecho base del bienestar social y medio de realización de la persona”, contemplado en el artículo 22 de la Constitución, por cuanto al no respetarse el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, contemplado en el artículo 26 de la Constitución, impide el desarrollo de las labores para las que se encontraba capacitado.

motivan a que sean los propios individuos los que busquen alcanzar sus intereses, incluso a costa de los demás.

Von Stein encuentra en esta situación un grave riesgo de surgimiento de estados dictatoriales, por lo que ve la solución en la conformación del Estado social y no en la revolución, debido a que esta última opción implicaría la imposición de intereses de un grupo sobre los demás, constituyéndose así una nueva dictadura.

Y es que para Von Stein, el Estado debía estar por encima de toda clase social, orientado a compensar las desigualdades, a través de la provisión de un nivel de vida adecuado para la sociedad, desarrollando un sistema de fortalecimiento de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de los menos favorecidos (clases bajas). De esta manera, el Estado tendría un rol totalmente activo, por ejemplo, en la salud, educación, trabajo, vivienda y asistencia sanitaria, con la finalidad de garantizar el goce efectivo de los derechos de naturaleza social.

Sin embargo, este concepto de Estado con una presencia reforzada en lo social, sufrió con el paso de los años cambios debido a la inclusión de la democracia, componente que fortaleció, por ejemplo, las libertades económicas.

Así, bajo el contexto de un Estado social y democrático de derecho como el actual, si bien se mantienen ciertos rasgos del Estado social, se dejan de lado el paternalismo e intervencionismo; entendiéndose como un Estado de tipo paternalista el que se caracterizaba por una fuerte presencia y priorización del desarrollo social, convirtiéndose en una suerte de protector para la ciudadanía, mientras que un Estado intervencionista si bien mantiene una fuerte presencia igualmente, esta se manifiesta en el ámbito económico para influir en lo social a través de este, mediante la aplicación de medidas como la gratificación legal; beneficio laboral cuya entrega dos veces al año (julio y diciembre) a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, fuera establecida mediante Ley N° 25139, publicada el 15 de

diciembre de 1989, suprimiendo de esta forma la voluntariedad de su entrega originaria.

El Tribunal Constitucional adopta claramente esta nueva concepción, poniendo especial énfasis en la necesidad de matizar en el actual tipo de Estado, los rasgos del Estado de derecho y del Estado social.

Así, indica expresamente que *“la clásica polémica planteada entre los férreos postulados del Estado liberal y el Estado social, hoy debe concebirse como superada. Ninguna de las dos posturas, consideradas por separado, permite una cabal comprensión y protección de los derechos fundamentales. De un lado, la rígida concepción individualista del hombre frente al Estado, en donde todos los factores de ligazón entre estas dos entidades aparecían como peligrosos, pues podían significar inaceptables incidencias en la esfera subjetiva de los individuos, no es más una filosofía que maximice el rol de los derechos fundamentales en el constitucionalismo moderno. De otro lado, la hermética doctrina que propugna como elemento medular el necesario sacrificio de los derechos subjetivos ante la supuesta primacía de los principios constitucionales de connotación social como la seguridad ciudadana o el orden público, tampoco satisface los cánones de una apropiada labor tuitiva de los derechos constitucionales. La persona humana como titular de derechos, no tiene por qué ser entendida de modo excluyente, o como individuo o como miembro de una comunidad, pues ambas concepciones confluyen en ella<sup>35</sup>”*.

En este mismo sentido, establece la necesidad de que el Estado identifique los fines de contenido social, a efectos de evaluar si el contexto justifica su accionar o su abstención, procurando evitar constituirse en un obstáculo para el desarrollo social.<sup>36</sup> De esta manera, establece un límite a la actuación del

---

<sup>35</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2002 Sentencia del Expediente N° 0011-2002-AI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Ángel Guillermo Herrera Otiniano y más de cinco mil ciudadanos, contra la Ley N.º 27766 que crea y establece la constitución del Comité Especial Multisectorial de Reestructuración de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, por considerar que vulnera los derechos y principios constitucionales. Fecha de emisión de Sentencia: 10 de junio de 2002.

<sup>36</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.



Estado, con la finalidad de que esta no sea excesiva, manifestada en el desempeño de actividades que podrían o han venido siendo cubiertas por el sector privado.

Sin embargo, hay otros casos en los que la intervención del Estado puede darse para atender un espacio no cubierto por la actividad privada. De este modo, el Estado participará cuando las empresas y/o mercado no puedan cubrir adecuadamente los servicios básicos necesarios; postura que en la actualidad es asumida por el Tribunal Constitucional Peruano como componente del Estado social y democrático de derecho, en el que el componente social actúa como una suerte de límite a la actividad de los privados y como un mandato para el Estado de optimización del principio de solidaridad.

Así, lo que este componente “social” busca es convertir a la iniciativa privada (empresas e inversionistas) en un actor para la consecución del bienestar general, a través de una acción dirigida al aspecto social, en respeto de los derechos fundamentales consagrados y de los parámetros mínimos establecidos, en un contexto de libertades económicas reconocidas y protegidas por el Estado.

De esta manera, si bien se parte del reconocimiento de la necesidad de contar con una participación activa del Estado, esta se limita únicamente al establecimiento de normas mínimas que permitan la adecuada convivencia y respeto a los derechos fundamentales. Así por ejemplo, si bien en un Estado social y democrático de derecho se reconoce y respeta el derecho de toda persona a contratar libremente, derecho fundamental consagrado en el artículo 2 inciso 14 y en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú; el

---

2006 Sentencia del Expediente N° 7320-2005-AA: Recurso de agravio constitucional interpuesto por Empresa de Transportes y Turismo Pullman Corona Real S.R.L. contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 3 de mayo de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta el 20 de mayo de 2004 contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que se declare inaplicable el Decreto Supremo N.º 006-2004-MTC, de fecha 20 de febrero de 2004, por considerarlo violatorio de la irretroactividad de la Ley, libertad de empresa y libertad de contratación consagrados en la Constitución. Fecha de emisión de Sentencia: 23 de febrero de 2006.



Estado desempeña un rol de intervención para el establecimiento de ciertos parámetros mínimos de protección, como son por ejemplo, la remuneración mínima vital que deberá recibir cada trabajador, contemplada en el artículo 24 de la Constitución, y la jornada máxima a la que deberá estar sujeto, artículo 25; en procura de salvaguardar derechos como la vida, la salud y el descanso, consagrados en los artículos 2 (inciso 1), 7 y 25 del referido texto constitucional, respectivamente.

#### **1.4.1.2) El componente democrático.-**

Al referirnos al componente democrático, analizaremos en principio el significado etimológico de la palabra “democracia”, para luego comprender la concepción que de esta se tiene en las ciencias políticas, economía, derecho, y filosofía.

La palabra democracia se origina en el griego “demokratia”, la que se refiere a “demos”, que significa “pueblo”, y “kratos” “poder”. Esto refiere que el significado real de democracia es el “poder del pueblo”.

Si bien es cierto, entre los siglos V y IV a.C., en Grecia se polemizó en torno a la interpretación del significado democracia, en cuanto a la forma de atribución del poder al pueblo<sup>37</sup>; en la actualidad, esta polémica ha sido superada a través de dos concepciones prácticas, como son el principio de mayoría absoluta y de mayoría relativa.

El principio de mayoría absoluta implica que “las mayorías” tienen todos los derechos, mientras que “las minorías” carecen de estos. Por su parte, el principio de la mayoría relativa pretende encontrar un equilibrio, al sustentar

---

<sup>37</sup> SARTORI, Giovanni.

2009 “La democracia en treinta lecciones”. México: Santillana Ediciones Generales S.A. página 18.

Como lo señala Sartori, en Grecia se dieron cuatro significados de la palabra: a) “plethos” que significaba que el pueblo son todos; b) “hoipolloi” que significaba que “muchos” son el pueblo; c) “hoipleitones” que significaba que la mayoría conformaba el pueblo; y finalmente, d) “ochlos” que significaba “la multitud”, lo cual implica la necesidad de la presencia de una concentración ocasional.

que “las mayorías” son las que mandan, pero siempre bajo el respeto de los derechos que tienen “las minorías”.

En la actualidad entonces, el significado aceptado respecto de la palabra “demos” o “pueblo” es “la mayoría”; sea esta entendida como absoluta o relativa.

En cuanto a la definición de la palabra “kratos” o “poder”, es oportuno comprender que este se ejerce como una relación entre un individuo que obliga a otro, a hacer algo que de otro modo no haría. Lo mencionado implica necesariamente la existencia de más de una persona y/o entidades colectivas, manteniéndose en ambos supuestos el mismo esquema de funcionamiento del poder.

En este contexto, es el pueblo el que transmite poder al sistema democrático, siendo el Gobierno el que finalmente ejerce poder sobre el pueblo. Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado en que el “gobierno sobre el pueblo” sea “el gobierno del pueblo”, situación que evidencia la presencia de una verdadera democracia representativa en la que el gobierno actúa en representación del pueblo.

Es importante preguntarnos en este punto, ¿Cómo evidenciar que “el poder” sea efectivamente del “pueblo”? Al respecto, es necesario analizar las diferentes fases que se presentan: el pueblo siendo el titular del poder constituyente, cede una cuota del mismo al gobierno o poder constituido (movimiento ascendente), para que sea este el que lo ejerza y gobierne sobre el pueblo (movimiento descendente). Es aquí donde la democracia representativa juega un rol importante, pues el titular del poder (poder constituyente) elegirá a sus representantes para que sean los que lo ejerzan a través de la emisión de normas, solución de problemas públicos, etc.

Con lo descrito, podríamos inferir entonces en que *“la democracia es el gobierno del pueblo sobre el pueblo”*<sup>38</sup>.

Para las ciencias políticas, la democracia es el instrumento que permite alcanzar la *“igualdad de derechos políticos, igualdad social con aproximación de los ingresos económicos, alternabilidad en el mando y limitación de la voluntad mayoritaria frente a los derechos humanos fundamentales (...)”*<sup>39</sup>.

Consideramos sin embargo, que existe un elemento importante que no ha sido considerado en dicha definición: la participación ciudadana, que constituye uno de los pilares de la democracia y que permite precisamente la actuación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Desde una perspectiva económica, la democracia se constituye como un instrumento valioso para enfrentar situaciones negativas que pueden afectar la estabilidad económica, como por ejemplo, *“la corrupción, la hambruna, e incluso puede servir para fomentar la contabilidad pública”*<sup>40</sup>.

Sin embargo, si bien es cierto, esta perspectiva instrumental resulta importante, no debe obviarse la razón de ser de la democracia, que responde al respeto de *“la voz y las preocupaciones de las personas.”*<sup>41</sup>

Desde una perspectiva del derecho, tal y como ya hemos sustentado líneas arriba, como ciudadanía renunciamos voluntariamente a una cuota de libertad para entregarles cierto poder a nuestros representantes; los cuales deberán actuar bajo el parámetro del respeto de los derechos fundamentales de la persona humana, reconociendo nuestra libertad, capacidad de acción y dignidad; pues su poder no es irrestricto.

---

<sup>38</sup>Ibidem, páginas 15- 31.

<sup>39</sup>FERRERO, Raúl.

1979 “Ciencia Política: teoría del Estado y derecho constitucional”. Lima: Editorial Universo S.A., página 317.

<sup>40</sup>SEN, Amartya.

2005 “Reanalizando la relación entre ética y desarrollo”. En: KLIKSBURG, Bernardo. *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina S.A., página 35.

<sup>41</sup>Ibidem.

Precisamente la democracia se manifiesta a través de diversos mecanismos de actuación ciudadana, como las elecciones y la consulta popular, mecanismos que son usados no solo por las mayorías, sino también por las minorías.

Del mismo modo, la democracia es empleada tanto por las empresas como por los sindicatos. Así, las empresas, calificadas como “grupos de presión” por el gran poder que poseen y que usan como instrumento de influencia, hacen uso de la democracia para buscar preservar la libertad económica; mientras que los sindicatos, calificados como “grupos de tensión”, se enfocan principalmente en obtener más poder, para así alcanzar mayores ventajas remunerativas y afianzar su importancia social. De esta manera, ambos grupos de poder generan una presión sobre el Estado, para la consecución de sus particulares fines<sup>42</sup>.

Una concepción filosófica de la democracia nos indica, que el individuo no reclama solo para sí, sino también para los demás. Esto, según Kelsen, se debe a que *“el yo, quiere que también el tú sea libre, porque ve en él su igual”*.<sup>43</sup>

A través de esta perspectiva, se entiende que la democracia no solo es expresión de libertad, sino también de igualdad; y es que el hombre no se desarrolla en solitario; la convivencia en sociedad implica una fuerte vinculación con los demás hombres, que desarrollan un criterio de identificación, motivo por el cual surge una comunidad.

Precisamente la existencia de ese vínculo en una sociedad y la posibilidad de participación activa que caracteriza a la democracia, son los elementos que permiten que esta sociedad pueda alcanzar un acuerdo sobre determinados puntos sustanciales. De esta forma, puede construirse una sociedad regida

---

<sup>42</sup> Cfr. FERRERO, Raúl. Óp. Cit. (“Ciencia Política: teoría del Estado y derecho constitucional”), páginas 453 y 454.

<sup>43</sup> KELSEN, Hans. 1977 “Esencia y valor de la democracia”. Segunda Edición. Madrid: Labor, página 138.

por valores, normas y principios obtenidos previo consenso; actuando a su vez como un mecanismo de control para los diferentes entes con poder, como son el Estado o las empresas.

De todas estas perspectivas disciplinarias podemos concluir que la democracia, fundamentada en la dignidad, libertad e igualdad del hombre, se constituye como un medio de participación para los diferentes actores, de manera que puedan hacer efectivo el goce de sus derechos, vigilar el respeto de los mismos y hacer que su voz sea escuchada para procurar el alcance de la igualdad social, económica, etc.

En cuanto se refiere a nuestro país, se ha adoptado la democracia representativa como propia, siendo las personas elegidas por el pueblo como sus representantes las que toman las decisiones; sin embargo, es bueno referir también la existencia de ciertos rasgos de la democracia participativa, la cual permite que los ciudadanos puedan tener mayor capacidad de asociarse y organizarse para tener una participación directa y ejercer influencia en las decisiones políticas.

Una muestra de esta última, es por ejemplo la forma de regulación de las remuneraciones mínimas, adoptadas constitucionalmente en nuestro país desde la Constitución Política de 1920, la cual fijaba “*los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país*”, regulación que se mantuvo en la Constitución de 1933.

El primer reconocimiento del concepto de participación y diálogo de los representantes de los trabajadores y empleadores en el proceso de fijación de estas remuneraciones, se dio mediante el Convenio N° 26 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos de 1928<sup>44</sup>; cuyo artículo 3 resalta un verdadero protagonismo de la

---

<sup>44</sup> El concepto de participación de las organizaciones y representantes de los trabajadores y empleadores en el establecimiento, aplicación y modificación de la remuneración mínima vital fue reiterado posteriormente en 1970, mediante el Convenio N° 131 de la Organización Internacional del Trabajo,



democracia participativa en el proceso de aplicación de los métodos para la fijación de salarios mínimos, por cuanto si bien reconoce amplia libertad a los Estados miembro en la determinación de los mismos, sujeta su actuación al desarrollo previo de una consulta a *“los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados, incluidos los representantes de sus organizaciones respectivas, cuando dichas organizaciones existan, y a cualquier persona, especialmente calificada a estos efectos por su profesión o sus funciones, a la que la autoridad competente crea oportuno dirigirse”*; participación que además, según se indica, deberá realizarse bajo igualdad de condiciones e igualdad numérica.

Dicho Convenio internacional ratificado por el Perú treinta y cuatro años después de su emisión, mediante Resolución Legislativa N° 13284 del 4 de abril de 1962, forma parte en la actualidad del bloque de constitucionalidad compuesto no solo por las disposiciones contenidas en la Constitución Política, sino también por la Declaración Universal de Derechos Humanos, los diversos tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados; conjunto de normas que gozan de jerarquía constitucional, y que no solo fortalecen la fuerza normativa de la Carta Fundamental, sino que también limitan la actuación judicial a través de la necesaria emisión de fallos que realicen una interpretación conjunta y armónica de las normas que componen el citado bloque.

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional Peruano califica a dichas normas como *“aquellas que se caracterizan por **desarrollar y complementar los preceptos constitucionales** relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos (...)*”<sup>45</sup> (El resaltado es nuestro).

---

relativo a la fijación de salarios mínimos con especial referencia a los países en vías de desarrollo; documento internacional que pese a su importancia, a la fecha no ha sido ratificado por el Perú.

<sup>45</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0046-2004-AI/TC: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el alcalde de la Municipalidad de Lima contra la Ordenanza 181-MSS emitida por la Municipalidad



De esta manera, las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce, deberán ser interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política.

Cuatro meses después de la ratificación del Convenio N° 26, la participación y diálogo de los representantes de trabajadores y empleadores obtendrían el reconocimiento legal, mediante la promulgación del Decreto Ley N° 14192<sup>46</sup> en agosto de 1962, que buscó adecuar la normativa nacional al referido documento internacional, encargando al Consejo Nacional del Trabajo, conformado por representantes de los trabajadores, empleadores y del Estado, la preparación de un Anteproyecto de Ley sobre métodos de Fijación de Salarios Mínimos en la Industria y Agricultura, el cual debía ser elevado al “Supremo Gobierno” para su revisión y promulgación.

Posteriormente, en octubre del mismo año se publicó el Decreto Ley N° 14222, y su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 016, que sancionó el Anteproyecto de Ley sobre métodos de Fijación de Salarios Mínimos que fue elaborado por el Consejo Nacional del Trabajo, disponiendo a su vez la creación de la Comisión Nacional del Salario Mínimo Vital; ente de composición tripartita (representantes de los empleadores, trabajadores y del Estado) encargada de proponer los reajustes a las remuneraciones mínimas por región.

---

de Santiago de Surco por contravenir el artículo 198° de la Constitución, conforme a su redacción vigente, que establece que la capital de la República tiene un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades, y la Municipalidad Metropolitana de Lima debe ejercer sus competencias dentro del ámbito de la Provincia de Lima; asimismo, refiere que contraviene el artículo 51° de la Constitución, que establece la jerarquía del ordenamiento jurídico peruano; el artículo 195.6° de la Constitución y al artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.° 27972, que establecen las funciones específicas y exclusivas de las Municipalidades Provinciales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo. Fundamento: 4. Fecha de emisión de Sentencia: 15 de febrero de 2005.

<sup>46</sup>GOBIERNO DEL PERÚ (JUNTA DE GOBIERNO)

1962 Decreto Ley N° 14192, *Fijando los Salarios Mínimos en todas las actividades económicas del país*. 21 de agosto de 1962.

Sin embargo, es recién diecisiete años después que el concepto de participación y diálogo de los representantes de los trabajadores, empleadores y del Estado a lo largo del proceso de fijación de la remuneración mínima vital, obtiene el más alto reconocimiento normativo nacional, al ser contemplado en la Constitución de 1979; concepto mantenido en el artículo 24 de la actual Constitución de 1993<sup>47</sup>, habilitando de esta forma la participación activa de los representantes de los actores directamente involucrados a través del Consejo Nacional del Trabajo, mecanismo de diálogo social y concertación de políticas en materia de trabajo.

A pesar de la trascendental función asignada y de su conformación como instancia formal de diálogo, su denominación y funcionamiento tuvo variaciones y altibajos, así por ejemplo, si bien es cierto en 1990 mediante Decreto Legislativo N° 568 se constituyó el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social, órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuyo objetivo era *“concertar con los representantes de los trabajadores y de los empleadores y del Estado y de otras organizaciones sociales representativas vinculadas a su ámbito, el establecimiento y aplicación de políticas en materia de trabajo, de promoción y previsión social, que promueven especialmente el mejoramiento del empleo, de las remuneraciones y productividad, de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los trabajadores en función del desarrollo nacional y regional”*<sup>48</sup>, durante el gobierno autocrático de Fujimori a partir del año 1992, ajeno al sistema democrático, separación de poderes y a las instancias de diálogo social y derechos fundamentales, hizo que el funcionamiento de este Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social fuera mínimo.

---

<sup>47</sup> Artículo 24 de la Constitución Peruana de 1993: *“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.*

*Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.* (El resaltado es nuestro).

<sup>48</sup>GOBIERNO DEL PERÚ.

1990 Decreto Legislativo N° 568. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. 4 de abril de 1990.

En el año 2001, luego de la recuperación del sistema democrático, el diálogo social retoma protagonismo con la reinstalación del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, en adelante CNTPE, instancia consultiva<sup>49</sup> del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de conformación tripartita, definida normativamente en el año 2002 a través de la Ley N° 27111, teniendo como objetivo la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional<sup>50</sup>.

Estructuralmente se encuentra conformado por el pleno, como instancia más importante; cuatro comisiones técnicas; y la secretaría técnica como instancia administrativa y de coordinación entre las partes. El pleno posee una conformación tripartita, constituida por representantes de cuatro gremios empresariales (empleadores), representantes de cuatro centrales sindicales (trabajadores), y por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y otros funcionarios de alto nivel (Gobierno).

Es importante señalar igualmente, que el CNTPE posibilita la presencia de diversos expertos en instancias técnicas vinculadas a la temática laboral; considerando sin embargo, esta participación únicamente como apoyo, sin posibilidad de voto.

A pesar del reconocimiento normativo que se le ha otorgado al CNTPE como instancia consultiva tripartita a través de la cual se efectiviza el diálogo social y participación democrática entre los representantes de trabajadores, empleadores, Estado y organizaciones sociales involucradas; en la práctica la determinación de los representantes de trabajadores y empleadores no se rige por un sistema de elección previa. Del mismo modo, el número de representantes asignados a cada uno de ellos no es paritario. Así tenemos que de acuerdo a la Memoria de Actividades del CNTPE correspondiente al

---

<sup>49</sup>El carácter consultivo que posee el CNTPE, hace que las opiniones formuladas por este, carezcan de fuerza vinculante, por lo que no son de obligatorio cumplimiento.

<sup>50</sup>Cfr. BALBIN TORRES, Edgardo.

2009 “Las organizaciones sindicales en el Perú y el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo”. Primera edición. Lima: Organización Internacional del Trabajo, páginas 29 y 30.

año 2007<sup>51</sup>, última memoria de acceso público, los empleadores contaron con diez representantes en total, de los cuales uno era de la Sociedad Nacional de Industrias, uno de la Cámara de Comercio de Lima, siete eran de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (en adelante, CONFIEP), y uno de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (en adelante, APEMIPE); mientras que los trabajadores contaron únicamente con cinco representantes, siendo uno de la Confederación General de Trabajadores del Perú (en adelante, CGTP), uno de la Confederación de Trabajadores del Perú (en adelante, CTP), uno de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (en adelante, CATP), y dos de la Central Unitaria de Trabajadores (en adelante, CUT). Esta falta de paridad representativa podría generar sin duda una menor capacidad negociadora por parte de los trabajadores, materializada en una menor representatividad durante las votaciones a desarrollarse al interior del órgano consultivo para el establecimiento de una recomendación.<sup>52</sup>

Por otro lado, cabe preguntarnos también respecto de la efectividad real del citado organismo, dado que su naturaleza consultiva lo pone en desventaja, debido a que deja abierta la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo decida hacer caso omiso a sus recomendaciones. Del mismo modo, la casi nula actividad registrada, mella aún más su efectividad para el tratamiento de asuntos vinculados a su objeto, tales como el reajuste periódico de la Remuneración Mínima Vital.

---

<sup>51</sup> Cfr. CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO.

2007 “Memoria de actividades 2007”. *Mintra.gob.pe* Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Consulta: 09 de mayo de 2012.

[[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/memorias/Memoria\\_CNTPE\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/memorias/Memoria_CNTPE_2007.pdf)]

<sup>52</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2003 *Decreto Supremo N° 001-2005-TR. Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo*. 14 de abril de 2005.

“Artículo 13: Adopción de acuerdos y actas:

1) *Los acuerdos o decisiones del Pleno se adoptan entre los tres sectores por consenso. (...)*”

## Capítulo II

### Las políticas públicas como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho

Desde las perspectivas disciplinarias desarrolladas en el capítulo anterior podemos concluir que la democracia fundamentada en la dignidad, libertad e igualdad del hombre, se constituye como un medio de participación para los diferentes actores, de manera que puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos, vigilar el respeto de los mismos y hacer que su voz sea escuchada para procurar la igualdad social, económica, etc.

Dicho esto, desde una perspectiva democrática debe contemplarse la participación de los ciudadanos en el Estado. Así, *“es necesario desarrollar una visión del Estado, un Estado que contribuya a resolver problemas en los que la política pública pueda jugar un papel esencial y no pueda ser fácilmente sustituido; un Estado que tenga la capacidad de pensamiento inteligente, de acción innovadora, de descentralización, de flexibilidad, y que persiga hacer las cosas. Al mismo tiempo, este Estado debe estar realmente codirigido por los ciudadanos; este Estado debe basarse en los ciudadanos e integrarse con la sociedad civil para promover esfuerzos de desarrollo.”*<sup>53</sup> (El resaltado es nuestro).

De acuerdo a lo mencionado cabe resaltar un elemento importante que debe ser desarrollado de manera minuciosa: **las políticas públicas**, como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho, en el que no se debe dejar de lado la participación activa de los ciudadanos.

De esta manera, la **generación de políticas públicas**, al requerir la participación activa de la ciudadanía como elemento esencial, se constituye

---

<sup>53</sup>SEN, Amartya.

2005 “Reanalizando la relación entre ética y desarrollo”. En: KLIKSBURG, Bernardo. *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina S.A., página 35.



como una manifestación de la democracia participativa y como un campo de desarrollo del diálogo social, entendido este último como una forma de interacción de los actores (representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores) a través del desarrollo de consultas, negociaciones o intercambio de información sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales<sup>54</sup>, con la finalidad de obtener alternativas de solución consensuadas para la prevención, enfrentamiento y solución de conflictos; pudiendo ser desarrollado de manera adecuada únicamente en un Estado social y democrático de derecho.

De acuerdo a lo expuesto, debemos ser muy cuidadosos con privilegiar solo un enfoque técnico en la formulación de Políticas por ejemplo, ya que de hacerlo no consideraremos el debate, negociación, aprobación y ejecución con los actores sociales involucrados, debido al desorden que muchas veces este puede generar. Es bueno recordar por eso, que esta participación y la formulación de políticas son inseparables y que no considerarla, puede determinar una posterior inaplicabilidad de la misma.

No debemos dejar de lado igualmente, las particularidades del desarrollo económico y social de cada lugar, así sus particularidades culturales. Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo en su Informe del 2006 referido al progreso económico y social de América Latina sostiene que *“América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funcionan la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar. América Latina se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurre con otros paradigmas, la región ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo*

---

<sup>54</sup>Cfr. ISHIKAWA, Junko.

2003 “Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 3.

*paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.”<sup>55</sup>*

Confirmando lo anteriormente expuesto, hemos podido apreciar como América Latina ha experimentado en los últimos años, políticas públicas y reformas que si bien respondían a objetivos semejantes, el resultado presentaba diferencias considerables. Unos países mantenían las políticas durante largos períodos, mientras que otros experimentaban cambios frecuentes; mientras unos se adaptaban rápidamente, otros reaccionaban con demasiada lentitud; cuando algunos podían implementar estas políticas de manera eficiente, otros tenían serios cuestionamientos en la calidad de las mismas; o muchos tenían amplios tratamientos especiales y exenciones.

A continuación presentaremos las principales definiciones de Políticas Públicas y la evolución que estas alcanzaron en el tiempo, incorporando de manera progresiva a diferentes actores.

### **1) Definición de las políticas públicas y su evolución.-**

Una primera definición de políticas públicas es la esbozada por Meny y Thoening, quienes señalaban que *“las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”*.<sup>56</sup>

Al respecto, cabe resaltar que si bien dicha definición tuvo una gran importancia en la década de los noventa, por constituirse como el primer acercamiento al tema en cuestión; en la actualidad la concepción de una Política Pública ha evolucionado y la definición de Meny y Thoening no contemplaba en forma alguna por ejemplo la participación de los actores

---

<sup>55</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
2006 *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social de América Latina - Informe 2006*. Primera edición. Washington: Editorial Planeta Mexicana S.A., página 3.

<sup>56</sup>MENY, Ives y J.C. Thoening.  
1992 *“Las políticas públicas”*. Barcelona: Ariel. Citado en: LAHERA PARADA, Eugenio.  
*Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de cultura económica, 2004, página 16.

sociales privados, entiéndase, representantes de la empresa y trabajadores (sindicatos).

Este centralismo estatal y exclusión de los actores sociales refleja el estancamiento que ha sufrido la definición tradicional, al no tomar en cuenta los efectos resultantes de los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. Y es que dichos avances han impulsado el surgimiento de la globalización de la información, la cual se ha visto reflejada en la difusión masiva de la misma, no solo a nivel nacional sino también internacional, haciendo posible el intercambio, estudio y comparación de las experiencias ya surgidas en otros países o sectores; situación que no solo genera que el sector público pueda acceder a esta información para emplearla en la elaboración de diversas políticas públicas, sino que también produce una vasta base de información de los actores sociales, lo cual genera un mayor conocimiento e incentivación de participación en los asuntos públicos.

Una definición más actualizada es la que esboza Eugenio Lahera, quien sostiene que *“una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un **objetivo público** definido en forma democrática; los que son **desarrollados por el sector público** y, frecuentemente, **con la participación de la comunidad y el sector privado**. Una política pública incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”*.<sup>57</sup> (El resaltado es nuestro).

Si bien, esta definición es aceptable consideramos que la implementación de una política pública requiere de la existencia previa de un problema, el cual además debe ser de incidencia pública y no privada. Así, cuando nos referimos a la existencia de un problema público, hablamos de un problema que afecta negativamente al bienestar de la sociedad, a una comunidad específica o a un espacio geográfico determinado pudiendo tener un alcance

---

<sup>57</sup>LAHERA PARADA, Eugenio.

2004 “Introducción a las políticas públicas”. Chile: Fondo de cultura económica, página 16.

nacional, regional o local; cuya solución requiere de la intervención del Estado a través de la generación de una política pública.

Podríamos definir a las políticas públicas entonces como ***la elaboración de un plan compuesto por un conjunto de acciones desarrolladas por el sector público, el cual a su vez permitirá e incentivará ámbitos de participación de la comunidad en general y de los actores sociales. Dicho plan estará orientado al tratamiento de un problema público identificado en un determinado sector de la sociedad o espacio geográfico a nivel nacional, regional o local.***

En esta evolución del concepto, cabe destacar su enfoque desde las Ciencias Políticas; así resulta evidente que las Políticas Públicas están directamente relacionadas con estas; precisamente y al respecto, María Amparo Casar y Claudia Maldonado sostienen que *“aunque por mucho tiempo hubo una resistencia a ello, hoy se reconoce plenamente la existencia de un maridaje entre la política pública y la ciencia política. De hecho, ya desde 1951, Lasswell afirmaba que los científicos sociales se habían vuelto más conscientes y perceptivos del policyprocess como un objeto de estudio digno de atención por propio derecho.*

*Para los estudiosos de la ciencia política, y en particular para los analistas del sistema político, el análisis de las Políticas Públicas estuvo, si acaso, en la periferia de las preocupaciones.*

*Del otro lado- el de las Políticas Públicas- la Ciencia Política fue relegada. De hecho, cuando en los años setenta se programó el simposio del PolicyStudiesJournal sobre los enfoques interdisciplinarios en el estudio de las políticas, la ciencia política había quedado fuera. En ese marco, Lowi hace una reseña (una celebración dice él) de la acumulación de herramientas que la Ciencia Política había logrado y que podías ser de gran magnitud para el análisis de las Políticas Públicas.*

*A pesar de las resistencias de una y otra disciplina, la revisión de la literatura revela que hay una tradición que se remonta cuanto menos a los años cincuenta en la que los vínculos entre la ciencia política y el análisis de las políticas públicas ya eran evidentes.”<sup>58</sup>*

## **2) Las diversas etapas de una política pública.-**

La implementación de una política pública requiere de la necesaria ejecución de diversas etapas<sup>59</sup>, las mismas que describiremos a continuación; enfatizando en la importante participación de los actores sociales.

### **2.1) Diagnóstico: identificación del problema.-**

En esta primera etapa es de suma importancia tomar en cuenta los aspectos que mencionaremos a continuación, con la finalidad de evidenciar la necesidad de actuación del Estado en torno al problema público identificado; esto es “ponerlo en la agenda” del Gobierno:

- a) Procurar una detección oportuna del problema a tratar, evitando que el mismo se agrave. Así la problemática detectada no solo podrá solucionarse antes de alcanzar una mayor dimensión, sino que se evitarán protestas y reacciones sociales resultantes de la inacción del Estado.
- b) Elaborar una definición concreta que exprese la real gravedad del problema, población afectada, tendencia existente y posible agravamiento. Para dicho efecto, deberá plantearse como interrogante ¿Qué podría pasar si no se actúa de manera oportuna?; interrogante que al ser absuelta deberá evitar, insinuación alguna respecto de la posible solución.

---

<sup>58</sup> CASAR, María Amparo, y MALDONADO, Claudia.

2010 En: Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Problemas, decisiones y soluciones – Enfoques de Política Pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, página 207.

<sup>59</sup> Cfr. CASTRO SILVESTRE, Carlos.

2011 *Curso diseño de Políticas Públicas*. Material de enseñanza. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Diapositiva número 15.



- c) Interactuar / relacionarse con la gente afectada por el problema, de manera tal que se pueda identificar adecuadamente a la totalidad de los actores sociales y definir sus intereses, percepción del problema, opciones de solución y expectativas; logrando finalmente identificar los posibles conflictos o alianzas grupales, con la finalidad de poder determinar si alguno de ellos podría oponerse a un futuro planteamiento de solución.
- d) Establecer una línea de base cuantificable como punto de partida; esto es identificar una data que permita conocer el estado real del problema a tratar.
- e) Establecer con objetividad el tiempo que se requiere para enfrentar el problema, para lo cual resulta de suma importancia considerar el contexto actual.
- f) Plantear el problema público identificado ante la institución competente y con capacidad de decisión; evitando dilaciones innecesarias.

## **2.2) Formulación de alternativas técnica y políticamente viables.-**

En base a la información recabada en la etapa previamente desarrollada y tomando en consideración la línea de base identificada, deberán de ser el caso, evaluarse las distintas alternativas anteriormente elaboradas para la solución del problema identificado o en caso contrario, elaborar nuevas alternativas.

Al respecto resulta importante señalar que es conveniente contar con más de una alternativa viable que permita solucionar el problema identificado; puesto que si bien es cierto el equipo profesional que elabora las propuestas expondrá las implicancias de cada una de ellas, la decisión final respecto a la alternativa a implementar, será del decisor (autoridad estatal).

Consideramos pertinente resaltar en este punto igualmente, que si bien el encargado de seleccionar la alternativa de política pública a implementar, en nuestro país es un representante del Estado; creemos debería incentivarse la participación de los diversos actores sociales en esta etapa de formulación;

dotando así de mayor legitimidad al procedimiento desarrollado, como resultante del componente democrático insertado; logrando por consiguiente, de mayor aceptación social.

Un ejemplo de una democracia participativa que contempla la participación de trabajadores y empleadores, lo encontramos en la llamada “legislación negociada” existente en países europeos como España e Italia. En la experiencia española por ejemplo, el Parlamento o el Gobierno hace suya (adopta) la propuesta de contenido de una ley o una norma reglamentaria elaborada por los sindicatos y asociaciones empresariales a través de un proceso previo de negociación<sup>60</sup>. De esta manera, el Estado no efectúa una toma de decisión unilateral, sino muy por el contrario, adopta una fórmula obtenida como producto de la participación y concertación social, limitándose su actuación únicamente a la formalización de la misma.

Quizás el ejemplo español más significativo en materia de legislación negociada sea el Acuerdo Básico Inter-confederal elaborado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y el Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) el 10 de julio de 1979, cuyo texto contenía una propuesta de ley de negociación colectiva, la cual se convirtió posteriormente en el Título III del Estatuto de los Trabajadores.

Del mismo modo, Italia es otro ejemplo de “*desarrollo de políticas laborales concertadas, de desarrollo de la autonomía colectiva, y de legislación del trabajo negociada*”<sup>61</sup>, por cuanto contempla un alto nivel de participación social en la elaboración normativa, de manera que muchas de las directivas aprobadas por el Estado han sido consensuadas previamente por los trabajadores y empleadores, circunscribiéndose la participación estatal únicamente a la formalización del producto social obtenido.

---

<sup>60</sup> Cfr. VV.AA.

2005 “Derecho del Trabajo. Tomo I. Fuentes y Relaciones Colectivas”. Valencia: Tirant lo Blanch, página 405.

<sup>61</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar; y ROSENBAUM RIMOLO, Jorge.

1998 “Formación profesional en la negociación colectiva”. Montevideo: Cinterfor y Organización Internacional del Trabajo, página 36.

Un ejemplo de lo señalado es el “Protocolo sobre políticas de rentas y del empleo, política laboral y defensa del sistema productivo”, pacto social celebrado entre el gobierno italiano, las centrales sindicales y las confederaciones empresarias el 23 de julio de 1993, cuyos temas abarcados son a) política de rentas y del empleo, b) disposiciones contractuales de carácter laboral stricto sensu: despidos y garantías sindicales, c) política del trabajo, y d) apoyo al sistema productivo. Así, dentro de las medidas adoptadas, se contempla como parte del apoyo al sistema productivo, la participación de los interlocutores sociales en las instancias en las que son definidas las orientaciones, los programas y las modalidades de formación profesional.

El Acuerdo para el Trabajo (Accordo per il Lavoro) suscrito el 24 de setiembre de 1996, complementado por el Protocolo de Acuerdo sobre el trabajo público del 12 de marzo de 1997, es también un ejemplo de participación activa de los actores sociales. Y es que dicho documento fue celebrado no solo entre representantes del Estado (Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Trabajo y de Previsión Social, y el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros), de las confederaciones sindicales de trabajadores (Confederación General Italiana del Trabajo - CGIL, Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores - CISL, y Union Italiana del Trabajo - UIL), y de las organizaciones de empleadores (Confederación General de la Industria Italiana - Confindustri, Confederación de Comercio - Confcomercio, etc); sino que además contempla diferentes acciones que deberán consagrar la participación activa de los actores sociales, por ejemplo, en la identificación de las necesidades y prioridades del sistema de formación o educación, cuya orientación debe encontrarse destinada a la consecución de dos fines, a) aumentar cuantitativa y cualitativamente el nivel de escolaridad, y b) crear las condiciones para asegurar la continuidad del acceso a la formación de calidad por todo el “arco de la vida” de la persona humana.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Cfr. Ídem, páginas 36 - 43.

Finalmente, consideramos importante destacar que las alternativas de solución deberán contemplar aspectos importantes de los que dependerá su elección posterior, tales como:

- a) Cuantificar los objetivos que se pretenden alcanzar.
- b) Considerar a los actores beneficiados con la implementación de la misma, así como a los actores afectados negativamente.
- c) Determinar las necesidades que se tienen en relación a otras organizaciones o actores.
- d) Establecer con claridad los recursos con los que se cuentan, tanto institucionales como profesionales.
- e) Considerar posibles factores externos que no pueden controlarse, como por ejemplo que la adopción de la política pública dependa de otro sector.
- f) Adoptar decisiones que posibilitarán obtener el resultado esperado (por ejemplo, identificar quién efectuará el monitoreo).
- g) Establecer alternativas a considerar, en caso de no lograr los objetivos establecidos.

### **2.3) Elección de la mejor alternativa propuesta.-**

Para poder elegir la mejor alternativa deben compararse las opciones existentes, efectuándose un análisis de costo / beneficio en relación a cada propuesta, con la finalidad de poder identificar la alternativa que posibilite mayores beneficios, logrando así reducir al mínimo los posibles aspectos negativos. Este análisis permitirá identificar cuál es la alternativa más viable para lograr el objetivo establecido, como por ejemplo, reducción de la pobreza, tasa de accidentes de tránsito con víctimas fatales, tasa de mortalidad infantil, etc.

Deberá considerarse, además, que la alternativa elegida tenga sostenibilidad en el tiempo; sin obviar la identificación de los posibles factores que de aparecer, pudieran perturbar la continuación de la misma. Para dicho efecto, resulta necesario analizar las instituciones y/ o actores desde diversas

perspectivas: económica, sociológica, cultural, pudiendo determinar de esta manera los aspectos socioculturales propios de la localidad.

Resulta importante también considerar, si la decisión se está circunscribiendo únicamente a un factor técnico o si implica adicionalmente, aspectos políticos.

#### **2.4) Implementación de la política pública elegida: adopción de una estrategia de implementación.-**

En esta etapa se debe adoptar una estrategia de implementación realista, es decir, posible de ejecutar considerando las capacidades, recursos y los tiempos con los que se cuentan.

Del mismo modo, considerando la capacidad que se tenga, deberá nombrarse a la entidad, área o persona encargada de la aplicación de la estrategia de implementación; la cual deberá determinar con que actores se necesitará coordinar para lograr los objetivos previstos.

#### **2.5) Monitoreo.-**

Se deberá tomar la línea de base empleada en la etapa de identificación del problema, a fin de contrastarla con la información cuantificable que se obtenga luego de la implementación de la política pública, de manera que pueda medirse el impacto generado.

Del mismo modo, se deberán emplear o crear indicadores que puedan ir midiendo el desempeño progresivo de la medida implementada.

Cabe indicar que el proceso de evaluación debe ser imparcial, transparente, confiable (mostrar datos ciertos), claro y útil. Proyectando esta imagen a los actores involucrados en el proceso, para lograr legitimidad y apoyo de los mismos, así como menos resistencia de los afectados y detractores.



Asimismo, deberá contarse con la participación activa de los actores involucrados, pues la experiencia percibida a través del monitoreo deberá ser compartida con ellos, siendo muy importante la percepción que tengan de la misma. Resultará importante que dicha evaluación refleje también los intereses y necesidades de los actores.

La importancia del desarrollo óptimo de esta etapa radica en que a través del monitoreo se podrá dilucidar si el funcionamiento de la política pública implementada es el adecuado, cuáles son los resultados que arroja, determinar si se continúa con la política aplicada, si se refuerza y amplía, o si se rediseña o elimina; situación que sin lugar a dudas ayudará *“al gobernante que toma las decisiones, a conocer mejor qué impacto tendrán las políticas públicas, así como el por qué y cómo se generan dichos impactos.”*<sup>63</sup>

Precisamente, en relación a las diferentes etapas de la política pública desarrolladas, el Banco Interamericano para el Desarrollo en su informe 2006<sup>64</sup>, presentó el siguiente listado de diez recomendaciones a tener en cuenta:

- Que el debate, aprobación y ejecución tienen un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas.
- Que las políticas públicas deben operar dentro del contexto particular de las instituciones políticas de cada país.
- Que son importantes características como la estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, calidad en la implementación, efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia.
- Que las características institucionales propias de cada país deben entenderse de manera "sistémica" o equilibrada.

---

<sup>63</sup>CASTRO SILVESTRE, Carlos. Óp. Cit. (“Curso diseño de Políticas Públicas”), diapositiva 14.

<sup>64</sup>BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO.

2006 La política de las políticas públicas. Progreso económico y social de América Latina – Informe 2006. Primera edición. Washington: Editorial Planeta Mexicana S.A., páginas 7 – 10.

- Que las reformas operan de acuerdo a la realidad de cada país y su trayectoria histórica.
- Que las reformas de política a menudo tienen efectos de retroalimentación sobre el mecanismo de formulación de políticas.
- Que la cooperación entre los actores hará que se desarrollen mejores políticas.
- Que la institucionalización y programas de los partidos políticos generarán mejores políticas públicas.
- Que el clientelismo político afectará la adopción de mejores leyes de administración pública.
- Que el liderazgo institucionalizado, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

### **3) Importancia de las políticas públicas en el Estado social y democrático de Derecho.-**

Si bien como hemos referido anteriormente, el Tribunal Constitucional no ha adoptado expresamente definición alguna sobre las políticas públicas; ha incorporado dicho instrumento en la legislación nacional a través del reconocimiento de su importancia en el resguardo de los derechos fundamentales de la persona humana.

Dicho reconocimiento surgió a raíz de la acción de amparo interpuesta por José Luis Correa Condori contra la sentencia de la cuarta sala civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 29 de enero de 2004, que declaró improcedente la acción de amparo interpuesta contra el Ministerio de Salud por no brindarle un tratamiento integral contra la enfermedad de VIH sida que padecía el accionante.

El contexto en el que se desarrolló dicho caso corresponde a la etapa de implementación de una política pública efectuada por el Estado Peruano, a

través de la cual se otorgaba tratamiento integral, continuo y permanente, a los pacientes afectados con la citada enfermedad, sin distinción alguna.<sup>65</sup>

Así, al no haber recibido el accionante tratamiento alguno de parte del Ministerio de Salud, el Tribunal Constitucional se pronunció resaltando los criterios de igualdad que deberían guiar la actuación estatal, sin los que no podría hablarse de libertad y dignidad.<sup>66</sup>

En este mismo sentido, determinó como origen de toda política pública a las *“obligaciones objetivas concretas que tienen como finalidad primordial el resguardo de derechos tomando como base el respeto a la dignidad de la persona, y que, en el caso de la ejecución presupuestal para fines sociales, ésta no debe considerarse como un gasto, sino como una inversión social”*.<sup>67</sup>

### 3.1) Las políticas públicas como políticas de Estado.-

En el contexto desarrollado, cabe destacar el rol trascendental que desempeña el Poder Ejecutivo en este proceso, por cuanto independientemente de la importante participación de los actores sociales; posee como competencia exclusiva el diseño y supervisión de las políticas nacionales que definen los objetivos prioritarios, lineamientos, y contenidos principales de las políticas públicas a adoptar<sup>68</sup>; debiendo estas últimas,

<sup>65</sup> A través del artículo 7 de la Ley N° 26626 se encargó, al Ministerio de Salud, la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra el VIH/SIDA. Posteriormente, la Ley N° 28243, norma que modifica la Ley N° 26626, estableció que la atención integral de salud sería continua y permanente, señalando además que la gratuidad del tratamiento sería progresivo, dándose prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema.

<sup>66</sup>Cfr. CORILLOCLA TERBULLINO, Pavel G.

2009 “La justicia constitucional y las políticas públicas: una aproximación”. *Expansiva.cl* Serie Indagación 23. Chile, página 10. Consulta: 12 de mayo de 2011.

[<http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20090707121202.pdf>]

<sup>67</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2004 Sentencia de Expediente N° 2016-2004-AA/TC: Acción de amparo interpuesta por José Luis Correa Condori contra la Sentencia de la cuarta sala civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 29 de enero de 2004, que declara improcedente la acción de amparo interpuesta contra el Ministerio de Salud por no brindarle un tratamiento integral contra la enfermedad VIH sida que padecía. Fundamento: 17. Fecha de emisión de Sentencia: 5 de octubre de 2004.

<sup>68</sup> GOBIERNO DEL PERÚ.

2007 Ley N° 29158. *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. 19 de diciembre de 2007.

Artículo 4, inciso 1): *“El poder ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas: 1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las*

trascender a los gobiernos de turno para convertirse así en parte de una política de Estado. Solo de esta manera, podrá asegurar la continuidad y logro de los fines para los que está orientada, considerando además que en base a la complejidad de la problemática adoptada, se requerirán tomar medidas a corto, mediano y largo plazo.

Cabe advertir igualmente, que la debilidad de los instrumentos empleados para el cumplimiento de la política pública seleccionada, puede poner en riesgo el éxito de la misma. Esto pues, si bien una política pública puede ser adoptada inicialmente como política de Estado; las dificultades presentadas en su aplicación pueden conllevar a que el gobernante de turno opte por desconocer dicha naturaleza y concluya así su aplicación, deviniendo esta finalmente solo en una política de gobierno.

Al respecto, debe entenderse entonces, que una política de Estado obedece a pautas o intereses que corresponden el Estado en su conjunto, estableciendo así un marco de acción continuo que trasciende a los gobiernos que puedan asumir el poder de manera temporal; a diferencia de una Política de Gobierno, que es el conjunto de medidas que obedecen a los intereses propios de una determinada gestión gubernamental temporal.

Como ejemplos de políticas de Estado y que por lo tanto trascienden a un gobierno determinado tenemos al Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuyo horizonte es el año 2021; y las políticas nacionales aprobadas durante el gobierno de Alan García mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007, vigentes durante el presente gobierno de Ollanta Humala.

---

*Entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. (...)*

### 3.1.1) El Acuerdo Nacional.-

El Acuerdo Nacional es un compromiso adoptado por el gobierno a nombre de la Nación, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil<sup>69</sup>, el mismo que está compuesto por treinta y dos políticas de Estado agrupadas en cuatro grandes objetivos, los cuales son a) fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, b) desarrollo con equidad y justicia social, c) promoción de la competitividad del país, y d) afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado; políticas establecidas como lineamientos para el desarrollo del país a largo plazo, cuya continuidad y cumplimiento es velada por el Foro del Acuerdo Nacional, espacio de diálogo y concertación tripartita<sup>70</sup>, institucionalizada mediante Decreto Supremo N°105-2002-PCM publicado el 18 de octubre de 2002.

Los objetivos señalados comprenden, entre otros temas, cuatro principios fundamentales de contenido laboral establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, consagrados en el segundo punto de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en Ginebra en el año 1998, los mismos que son:

- Al contemplarse como parte del segundo objetivo referido a la equidad y justicia social, la política de Estado del Acuerdo Nacional número catorce denominada “acceso al empleo pleno, digno y productivo”; el Estado se compromete a garantizar *“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*

---

<sup>69</sup> El Acuerdo Nacional fue suscrito por el entonces Presidente de la República Alejandro Toledo; los partidos políticos Acción Popular, Frente independiente moralizador, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Somos Perú, Unidad Nacional, y Unión por el Perú; los movimientos sociales Concilio Nacional Evangélico del Perú, CGTP, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Conferencia Episcopal Peruana, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, y la Sociedad Nacional de Industrias; sin embargo, en el acta de suscripción se dejó abierta la posibilidad de adhesión de otras fuerzas políticas y organizaciones sociales.

<sup>70</sup> El Foro del Acuerdo Nacional se encuentra conformado por representantes del Gobierno, los partidos políticos que poseen representación en el Congreso de la República y las organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional. Así mismo, es presidido por el Presidente de la República.



*internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales*”; dando reconocimiento expreso al **principio fundamental de libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva**, establecido por la OIT.

De esta manera, el citado inciso c) contempla no solo a la libertad de asociación, derecho fundamental recogido en el artículo 2 inciso 13 de la Constitución, referido a la libertad que tiene toda persona de “*asociarse y de constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley (...)*” ; sino también al derecho a la libertad sindical en extenso, consagrado en el artículo 28 de la Constitución, es decir, en sus tres componentes principales, los cuales son sindicación, negociación colectiva y huelga, composición que analizaremos en el siguiente capítulo.

Sin embargo, como trataremos detalladamente en el tercer capítulo de la presente tesis, la libertad sindical no ha sido materia de desarrollo ulterior mediante una política pública orientada justamente a la obtención de su verdadera eficacia; como sí ha ocurrido con los principios fundamentales reconocidos por la declaración de la OIT, que desarrollaremos a continuación y que si fueron recogidos en el Acuerdo Nacional.

- La **eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio**, se encuentra recogida como parte de la séptima política de Estado denominada “*erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*”, contemplada dentro del primer objetivo: democracia y estado de derecho.

A través de la citada política de Estado, se consagra como objetivo, el establecimiento de políticas orientadas a la prevención, disuasión, sanción y eliminación de conductas y prácticas sociales que pongan en

peligro la libertad de las personas<sup>71</sup>; situación dentro de la que se encuentra comprendida la vulneración del derecho a la libertad de la persona humana para el desarrollo de un trabajo, bajo coacción, sin expresión de voluntad y sin pago de contraprestación alguna.

- La **abolición efectiva del trabajo infantil** también ha sido recogida como parte del Acuerdo Nacional. Así, la décimo sexta política de Estado denominada “fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud”, agrupada dentro del segundo objetivo del Acuerdo Nacional y vinculada a la equidad y justicia social; establece expresamente como objetivo del Estado la prevención de la explotación contra niños, niñas y adolescentes, con miras a su erradicación.<sup>72</sup>

En esta misma línea, la política de Estado décimo cuarta consagra de forma expresa el compromiso de erradicar las peores formas de trabajo infantil, de conformidad con lo establecido en el Convenio N° 182 de la OIT (1999), referente a las peores formas de trabajo infantil, ratificado por el Perú el 10 de enero de 2002, tales como esclavitud y prácticas análogas, reclutamiento y oferta de niños para su utilización en actividades ilícitas, y en general, proteger a los niños y adolescentes de

<sup>71</sup> Séptima política de Estado contemplada como parte del primer objetivo: democracia y estado de derecho, del Acuerdo Nacional. “7. *Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.- Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales. Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada.(...)*”

<sup>72</sup> Décimo sexta política de Estado contemplada como parte del segundo objetivo: equidad y justicia social; del Acuerdo Nacional. “16.- *Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud: Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión. Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales. Con este objetivo el Estado: (...) e) prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación. (...)*”

cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social<sup>73</sup>.

- La **eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación** se ve recogida en la décimo primera política de Estado denominada “promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación”, así como en la décimo cuarta política de Estado denominada “acceso al empleo pleno, digno y productivo”.

En el primero de los aspectos mencionados, se parte del reconocimiento de la discriminación e inequidad social existente en diversos aspectos (diagnóstico general), identificándose como grupos vulnerables a la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados, las personas desprovistas de sustento, entre otras; motivo por el cual, se contempla como objetivo estatal, la lucha contra toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades<sup>74</sup>.

Sin embargo, es a través de la décimo cuarta política de Estado que se brinda un desarrollo más extenso y específico al problema de

<sup>73</sup> Décimo cuarta política de Estado contemplada como parte del segundo objetivo: equidad y justicia social; del Acuerdo Nacional. “14.- Acceso al empleo pleno, digno y productivo: 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: (...) n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

<sup>74</sup> Décimo primera política de Estado contemplada como parte del segundo objetivo: equidad y justicia social; del Acuerdo Nacional. “11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación: Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población. Con este objetivo, el Estado: a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (...) c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (...).”

discriminación en materia de empleo y ocupación, para cuya abolición se establece como objetivo la promoción y creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo dentro de la económica social de mercado existente; así como la mejora en la calidad del empleo respetando las condiciones e ingresos adecuados para el fortalecimiento del empleo digno. Para dicho efecto, el Estado se compromete a adoptar las acciones necesarias para fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos, la inclusión de programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes en los planes de desarrollo, la utilización de mano de obra local en las inversiones, la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; así como a garantizar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de cualquier índole, y la retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades.<sup>75</sup>

De esta manera, como vemos, los principios fundamentales propugnados por la Organización Internacional del Trabajo han sido adoptados como parte de las políticas de Estado que conforman el Acuerdo Nacional, constituyéndose así en lineamientos a seguir en el establecimiento de políticas públicas a implementar y que de hecho se han implementado, con excepción de lo relacionado con la libertad sindical, que no ha merecido desarrollo de política pública alguna; habiéndose si desarrollado planes nacionales en torno a los

---

<sup>75</sup>Décimo cuarta política de Estado contemplada como parte del segundo objetivo: equidad y justicia social; del Acuerdo Nacional. “14.- *Acceso al empleo pleno, digno y productivo: 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:(...) i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades,(...)”.*



otros tres principios fundamentales, los cuales son erradicación del trabajo infantil, trabajo forzoso y discriminación en el trabajo<sup>76</sup>.

### 3.1.2) Las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento.-

Otro ejemplo de política de Estado lo constituyen las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, promulgadas mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007, durante el gobierno de Alan García Pérez; las cuales versan sobre a) descentralización, b) igualdad de hombres y mujeres, c) juventud, d) pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiático peruanos, e) personas con discapacidad, f) inclusión, g) extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, h) aumento de capacidades sociales, i) empleo y MYPE, j) simplificación administrativa, k) política anticorrupción, y l) política de seguridad y defensa nacional.

Cabe señalar que el citado Decreto Supremo ha sido modificado en tres oportunidades, con la finalidad de potencializar algunas de las Políticas Nacionales contempladas e incorporar alguna otra.

La primera modificación efectuada recayó en la Política Nacional sobre simplificación administrativa, establecida en el numeral 10 del artículo 2 del DS N° 027-2007-PCM, debido a que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, determinó que en los tres ámbitos de gobierno, las entidades públicas habían venido actuando de manera desarticulada en la implementación de las políticas de simplificación administrativa, aplicando distintos criterios; situación que generó dificultades respecto de su accionar bajo los lineamientos del ente rector. Por dicho motivo, mediante Decreto Supremo N° 025-2010-PCM publicado el 13 de febrero de 2010, se definieron detalladamente los principios de la

---

<sup>76</sup> Ver punto 2) Antecedentes indirectos, Capítulo V.



simplificación administrativa<sup>77</sup>, se determinaron los objetivos<sup>78</sup>, y las estrategias a adoptar para el cumplimiento de los mismos.

La segunda modificación a la lista inicial de Políticas Nacionales ocurrió mediante el Decreto Supremo N° 086-2010-PCM publicado el 24 de agosto de 2010, que incorporó como política nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, a la “Política Nacional del Servicio Civil”, con la finalidad de modernizar las instituciones públicas, profesionalizar la función pública, fortalecer la administración de los recursos humanos del Estado y desarrollar una mayor capacidad gerencial del mismo, bajo la lógica de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

La tercera y última modificación efectuada hasta el momento, comprendió el numeral 9 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, referente a las Políticas Nacionales en materia de Empleo y Mype. Y es que mediante

---

<sup>77</sup> El segundo punto del Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, establece a los principios que rigen la simplificación administrativa definiéndolos de la siguiente manera: a) Orientación a la ciudadanía: desarrollo de los procedimientos y servicios administrativos en función de los usuarios y usuarias; b) Integralidad de las soluciones: abordar de manera integral la problemática presentada, con visión sistémica en el marco del proceso de modernización y, por ende, con modelos de solución integrales; c) Focalización: las entidades públicas deben priorizar las intervenciones en sectores o temas de mayor impacto; d) Gestión basada en procesos: en los procedimientos administrativos, y para la prestación de servicios en exclusividad, debe darse relevancia a la optimización de procesos superando las desventajas de los modelos de organización rígidos; e) Rigor técnico: La simplificación administrativa debe realizarse siguiendo un modelo y metodologías elaboradas con rigor técnico, implementadas en el marco de un sistema de modernización; f) Transversalidad: la simplificación administrativa debe ser un proceso que integra a todas las entidades de los diferentes ámbitos de gobierno de la administración pública; g) Mejoramiento continuo: las entidades públicas deben buscar permanentemente la mejora en la atención a la ciudadanía, adaptándose a los cambios del entorno, autoevaluándose y sometiendo a evaluación permanentemente; h) Competencia: las entidades deben trabajar en función de logros concretos que puedan ser medidos, exhibidos y comparados; i) Valoración de la función de atención a la ciudadanía: orientada a dignificar y dar relevancia al personal de las entidades públicas dedicado a la tramitación de procedimientos o la prestación de servicios en contacto directo con el público; j) Participación ciudadana: orientada a permitir la participación de la ciudadanía —individual u organizadamente— en el diseño de políticas, la formulación de normas y el seguimiento a las acciones de simplificación administrativa; k) los principios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), particularmente los de simplicidad, presunción de veracidad y privilegio de controles posteriores.

<sup>78</sup> De conformidad con el punto tres del Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, los objetivos estratégicos de la simplificación administrativa son: “1. Generalizar la gestión por procesos en los procedimientos y los servicios administrativos por medio de mecanismos definidos por el ente rector. 2. Universalizar en forma progresiva el uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación en las distintas entidades públicas y promover la demanda de servicios en línea por la ciudadanía. 3. Proveer al personal de las entidades públicas de las competencias adecuadas para facilitar su relación con la ciudadanía y las empresas, e incentivar su participación y motivación. 4. Involucrar a los diferentes actores para impulsar y consolidar el proceso de simplificación administrativa. 5. Optimizar el marco normativo de la simplificación administrativa y reforzar los mecanismos para su cumplimiento. 6. Fortalecer la institucionalidad y liderazgo vinculados a la simplificación administrativa”.

Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, publicado el 21 de junio de 2011, se puso especial énfasis en la necesidad de orientar el desarrollo de las políticas de empleo a la promoción del trabajo decente, diferenciando las necesidades y características de hombres y mujeres, en especial, en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

Para dicho fin, fueron definidos claramente los principios rectores de las políticas nacionales de empleo, siendo estos la a) universalidad, b) indivisibilidad, c) promoción de la igualdad, d) eficiencia y eficacia, e) articulación intersectorial e intergubernamental, y f) promoción del diálogo social.<sup>79</sup>

Todas y cada una de las Políticas Nacionales a las que hemos hecho referencia en este breve repaso histórico normativo, al revestir el carácter de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Gobierno Nacional, son evaluadas semestralmente a través de la comprobación de metas alcanzadas.

Para dicho efecto, tal y como se señala en el artículo 3 del Decreto Supremo 027-2007-PCM, *“mediante Resolución Ministerial del sector respectivo, que deberá ser aprobada dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, los Ministerios publicarán las metas concretas y los indicadores de desempeño (...). Dichas metas deben corresponder a los programas multianuales y a sus estrategias de inversión y gasto social asociadas, conforme a lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con los demás Ministerios”*.

---

<sup>79</sup>El artículo 3 del Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, define a los principios rectores de las políticas nacionales de empleo de la siguiente manera: *“a) universalidad: todas las personas tienen derecho a un empleo decente, independientemente de su origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole; b) indivisibilidad: el derecho al empleo decente está indivisiblemente asociado a otros derechos fundamentales, esto implica que las políticas tienen un enfoque integral, incluyente e idóneo; c) promoción de la igualdad: todas las personas tienen derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, por lo que las políticas priorizan a los grupos vulnerables y socialmente excluidos; d) eficiencia y eficacia: las políticas promoverán el logro de los mejores resultados en términos de cobertura, calidad y equidad mediante un uso óptimo de los recursos; e) articulación intersectorial e intergubernamental: la implementación y ejecución de las políticas requieren de la coordinación, cooperación y colaboración de los diversos sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias; f) promoción del diálogo social: el diálogo y la colaboración entre los interlocutores sociales y los distintos niveles de gobierno son indispensables para lograr soluciones apropiadas ante los retos del mercado de trabajo, en el marco de los procesos de consolidación democrática, descentralización, integración regional y globalización”*.

Como puede verse, el citado artículo no solo señala lineamientos que deberán ser seguidos por el Gobierno Nacional en su totalidad, constituido por las Políticas Nacionales establecidas; sino que además impone a los Ministerios la obligación de publicar metas e indicadores para su sector, obligación que se constituye en mecanismo de seguimiento o monitoreo del desempeño.

Estas disposiciones establecidas durante el último gobierno de Alan García y vigentes hasta la fecha, vienen siendo cumplidas por las diversas entidades involucradas, independientemente del cambio de gobierno suscitado, trascendiendo así su continuidad.

Así tenemos, que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Resoluciones Ministeriales N° 068-2008-TR de fecha de publicación 7 de marzo de 2008; N°008-2009-TR de fecha 15 de enero de 2009; N° 028-210-TR de fecha 31 de enero de 2010; N° 023-2011-TR de fecha 15 de enero de 2011; N° 024-2012-TR de fecha 20 de enero de 2012; y N° 007-2013-TR del 19 de enero de 2013; emitió las metas e indicadores correspondientes a su sector.

Con relación a las Políticas Nacionales de contenido laboral promulgadas durante el Gobierno de Alan García, consideramos importante resaltar el desarrollo expreso de dos de los cuatro principios fundamentales consagrados por la Organización Internacional del Trabajo, como son la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, y la abolición efectiva del trabajo infantil; así tenemos que:

- **La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación** se encuentra comprendida de dos maneras en la Política Nacional que se comenta; de manera genérica y de manera expresa o específica.

En cuanto a la fórmula genérica advertida, corresponde referirnos al punto **6) En materia de inclusión**, el cual consagra como lineamiento

a seguir por el Gobierno Nacional, en el 6.4) al deber de garantizar el respeto de los derechos de grupos vulnerables en general, erradicando toda forma de discriminación. Al respecto, cabe señalar que nos referimos a esta fórmula como genérica, debido a que no hace referencia expresa ni al motivo ni a la forma de manifestación de la conducta discriminatoria, ni al grupo vulnerable; de manera que consagra un universo amplio que incluye a cualquier forma de discriminación, por razón de sexo, raza, idioma, entre otros, que pudiera manifestarse contra cualquier persona, en cualquier ámbito de desarrollo. De esta manera, la discriminación en el empleo o trabajo se encuentra comprendida como uno de los supuestos que pueden componer la fórmula señalada.

En cuanto a la fórmula expresa o específica, el punto **2) En materia de igualdad de hombres y mujeres**, se refiere de manera expresa a la discriminación por sexo en el empleo, al consagrar en el 2.1) la promoción de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y en el acceso a los cargos directivos.

Del mismo modo, el punto **5) En relación a las personas con discapacidad** se abordada también el problema de discriminación que afronta este grupo vulnerable. Así, a través del 5.1), se señala como lineamiento del Gobierno Nacional, garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, así como al fomento de la contratación de los mismos en cada Sector e institución pública y el acceso a cargos de dirección. Así mismo, el 5.3) consagra la erradicación de toda forma de discriminación contra el citado grupo; definición genérica que abarca implícitamente a la discriminación en el empleo, siguiendo la misma lógica empleada líneas arriba.



- En cuanto a **la abolición efectiva del trabajo infantil**, se encuentra consagrado en el punto **6) En materia de inclusión**. Así en el 6.3) se refiere como lineamiento a seguir por el Gobierno Nacional, la adopción de “*medidas de erradicación del trabajo infantil*”, así como el apoyo a “*la promoción de la paternidad responsable*”, vinculando a esta última la generación de conciencia en los padres en torno a la crianza adecuada de sus hijos, bajo un ambiente de desarrollo adecuado de actividades correspondientes a su edad, enfocadas en el estudio como prioridad, entretenimiento, desarrollo emocional y físico progresivo, entre otros; situación obstaculizada por el trabajo prematuro, el cual en algunos casos se da bajo condiciones deplorables y dañinas para la integridad del menor.

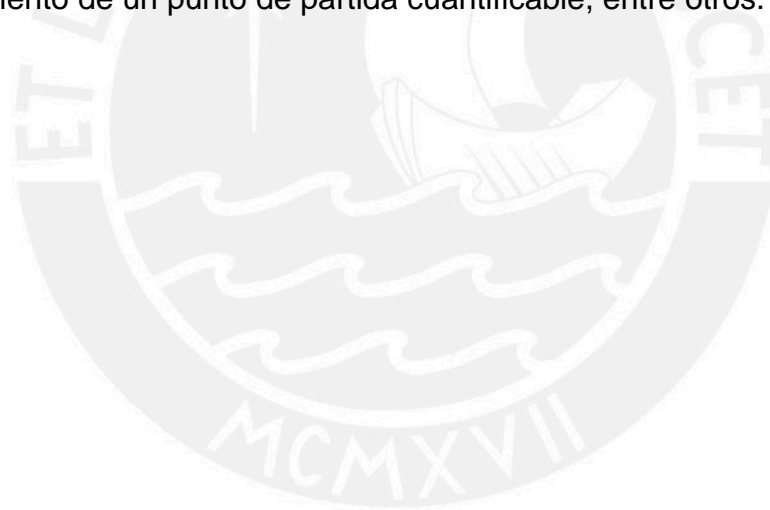
Es importante resaltar sin embargo, como advertimos líneas arriba, que estas Políticas Nacionales promulgadas mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, no hacen mención expresa de los otros dos principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo como son **a) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y b) a la libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva**; pudiéndose advertir solo de manera genérica en el punto **9) En materia de empleo y MYPE**, en cuanto se refiere en el 9.1) al desarrollo de políticas enfocadas en la generación de empleo digno. En este aspecto, habría que considerar que la consolidación del trabajo decente sólo será posible en una sociedad en la que se reconozca el verdadero valor del trabajo, a través del respeto de los derechos fundamentales, principios de la Organización Internacional del Trabajo y del establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo del empleo, tal y como ha sido advertido por la citada organización, como veremos más adelante.

En relación a los dos ejemplos de Políticas de Estado desarrolladas, uno correspondiente a la esfera política como es el caso del Acuerdo Nacional (Alejandro Toledo), al encontrarse compuesto por compromisos asumidos entre el Estado, los diversos partidos políticos y representantes de la sociedad, y ser justamente la expresión de un acuerdo político, no normativo,



que aunque no es de obligatorio cumplimiento debe generar una iniciativa política y compromiso; el otro por corresponder a la esfera normativa como es el caso de las Políticas Nacionales (Alan García), al haber sido emitidas a través de Decretos Supremos, son de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Nacional, de conformidad con la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de Diciembre de 2007 la cual califica a los Decretos Supremos como normas de carácter general que regulan la actividad sectorial o multisectorial en el ámbito nacional.

Respecto de ambos ejemplos, uno político y el otro normativo, sin embargo, debemos advertir que no obstante haber trascendido a gobiernos posteriores, ninguno puede ser calificado como una política pública, por cuanto no comprende las etapas señaladas a continuación, como son la participación activa de los actores sociales, la forma de desarrollo del contenido, el establecimiento de un punto de partida cuantificable, entre otros.



## Capítulo III

### La libertad sindical: evolución histórica y normativa

El presente capítulo tratará respecto de la sindicación, derecho fundamental que pese a su actual reconocimiento y protección normativa a nivel internacional y nacional, no es respetado plenamente en nuestro país, lo que conlleva a su falta de eficacia. Dicha situación nos lleva a reconocer la existencia de un problema público de gran magnitud, el cual debería ser tratado mediante la aplicación de una política pública como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho.

Con la finalidad de demostrar nuestra afirmación y previo desarrollo de un breve repaso histórico que nos llevará a tener una mejor comprensión de la evolución del citado derecho fundamental, efectuaremos un análisis de las diversas normas internacionales y nacionales sobre la materia; análisis jurídico que lejos de constituirse en una pieza aislada, servirá, junto a otros hechos y factores ocurridos en los últimos cincuenta años<sup>80</sup>; como explicación de la baja tasa de afiliación sindical y el escaso número de sindicatos creados, entre otras manifestaciones.

Al respecto resulta importante señalar que la presente tesis se encontrará circunscrita al estudio de la sindicación por parte de los trabajadores como titulares, en consideración a su origen como fruto de la lucha de la clase trabajadora. Así mismo, versará únicamente sobre el régimen laboral de la actividad privada, en consideración a la existencia de normativa especial y diferente aplicable al sector público.

#### 2) Breve repaso histórico del surgimiento de la libertad sindical.-

En este punto abordaremos las diversas etapas y características del proceso evolutivo seguido por la libertad sindical en el plano internacional y nacional;

---

<sup>80</sup> Ver Capítulo IV) Determinación del nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, y los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo.

derecho que como resultante de las luchas sociales, actualmente se encuentra consagrado y protegido.

### 1.1) Evolución de la libertad sindical en el plano internacional.-

La evolución del derecho a la libertad sindical en el plano internacional (europeo), iniciada a raíz de su reconocimiento a fines del siglo XVIII, estuvo marcada por tres etapas importantes, como son a) prohibición, b) tolerancia, y c) reconocimiento; encuadrándose dentro de esta última, como sub-etapa, la constitucionalización del derecho en cuestión, y su reconocimiento como derecho humano.

Hemos considerado destacar este breve recuento de las tres etapas transcurridas por el citado derecho, por cuanto nos permitirá comprender con mayor claridad los principales efectos producidos como consecuencia de la evolución de la relación entre el Estado, los empleadores y los trabajadores.

Sin embargo, consideramos importante advertir igualmente, que la constitucionalización y consagración de la libertad sindical como derecho humano, no aseguran la plena vigencia del citado derecho en la totalidad de los Estados, por diversos motivos, entre los cuales resaltamos a la laxitud de las disposiciones internacionales (problema a nivel internacional).

Al respecto, cabe señalar que si bien, la formulación de los catálogos de derechos humanos “*es siempre relativamente general, con el fin de proporcionar la flexibilidad suficiente a la norma para que pueda ser interpretada dinámicamente*”<sup>81</sup>, estableciendo únicamente el piso mínimo exigible a los Estados; las disposiciones deben contemplar de manera íntegra, y no de forma parcial, al derecho abordado, en este caso, a la libertad sindical, de lo contrario, el reconocimiento del mismo no surtirá los efectos esperados ante los Estados.

---

<sup>81</sup> MEDINA QUIROGA, Cecilia; y, NASH ROJAS, Claudio.

“Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, página 10.

En este sentido, dicho inconveniente de laxitud generará no solo dificultades para los Estados en el desarrollo de su labor de ampliación de los alcances y el contenido del derecho; sino que también permitirá la violación del mismo por parte de los actores sociales (Estado, trabajadores, empleadores); motivo por el cual las organizaciones mencionadas tienen organismos de control ad hoc, cuyas funciones serán desarrolladas conjuntamente con el tratamiento detallado de las obligaciones asumidas por nuestro país frente a dichas organizaciones internacionales.

Al respecto, es oportuno reiterar que *“la libertad sindical es uno de los derechos que de forma más decisiva realiza y expresa la dignidad humana. Por ello, se le considera como un derecho humano, es decir, un valor inherente a todo hombre y mujer que trabaja”*, preexistente incluso al propio sistema jurídico. *“De hecho, el reconocimiento de la libertad sindical ha sido un factor clave para la desmercantilización del trabajo humano, pues haciendo posible a los trabajadores expresar su voz en el trabajo, les ha devuelto su auténtica condición de ciudadanos.”*<sup>82</sup>

### **1.1.1) La revolución industrial: origen y consecuencias.-**

A fines del siglo XVIII, Europa se encontraba bajo el imperio de un régimen económico de tipo capitalista liberal (variante del capitalismo), caracterizado por la libertad que poseían los individuos y las empresas para el desarrollo de la producción e intercambio de bienes y servicios dentro de la división del trabajo, con el propósito de generar beneficios monetarios para la obtención de recursos en función de cualquier orden de fines y dentro del marco de una cooperación mediatizada por el mercado<sup>83</sup>; dándose especial énfasis a la libertad económica.

---

<sup>82</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2012 “Proyecto de Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. Trabajo.gob.pe páginas 3 y 4. Fecha de consulta: 1 de enero de 2013.

[[http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO\\_DE\\_REGLAMENTO\\_DE\\_LA\\_LEY\\_DE\\_RELACIONES\\_COLECTIVAS\\_DE\\_TRABAJO.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO_DE_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_DE_RELACIONES_COLECTIVAS_DE_TRABAJO.pdf)],

<sup>83</sup>Cfr. LAJUGIE, Joseph.

1982 “Los sistemas económicos”. Buenos Aires: EUDEBA, páginas 13 y 14.

Consideramos importante iniciar esta breve reseña histórica con una aproximación al contexto económico imperante en ese entonces, debido a que es en medio del mismo, que se produce el principal hecho que da origen a la lucha por el reconocimiento y respeto de la libertad sindical. Nos referimos a la “Revolución Industrial”, iniciada en Gran Bretaña y expandida posteriormente a Europa continental a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX; fenómeno caracterizado por las transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales producidas y cuyos principales acontecimientos fueron el reemplazo del trabajo manual por la industria y manufactura, la mecanización de la industria textil, la expansión del comercio a raíz de la mejora en las rutas de transporte, el posterior surgimiento del ferrocarril, y la creación de la máquina de vapor.<sup>84</sup>

Todos estos acontecimientos coadyuvaron al establecimiento de un sistema de producción en serie, caracterizado por la simplificación y mecanización del proceso productivo a cargo de mano de obra barata de mínima calificación; situación que si bien por un lado generó el incremento en los niveles de producción y la reducción de costos operativos, por otro significó la consideración de la mano de obra como una mercancía, con el consiguiente mal trato a los trabajadores, el establecimiento de condiciones de vida infrahumanas para estos y su sometimiento absoluto a los intereses de los empleadores.

Es en medio de este contexto, que los trabajadores, finalmente “*movidos por las ideologías cuestionadoras del sistema capitalista, y guiados por su propio instinto*”<sup>85</sup>, buscaron agruparse; superando así su desarrollo individual con la finalidad de “*amortiguar las consecuencias de la contraposición de intereses y*

---

<sup>84</sup>Cfr. EUROPEAN ROUTE OF INDUSTRIAL HERITAGE.

“Industrial History - Europe”. *Erih.net* Consulta: 25 de diciembre de 2011. [<http://www.erih.net/industrial-history/europe.html>]

<sup>85</sup>NEVES MUJICA, Javier.

2010 Prólogo. En: VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 2.



*de la desigual distribución de poder entre el capital y el trabajo, implícita en el sistema capitalista”.*<sup>86</sup>

Sin embargo y tal como veremos a continuación, esta reacción fue considerada en forma negativa y asumida como una amenaza, dándose así inicio a la etapa de prohibición; primera etapa que tuvo que atravesar el derecho a la libertad sindical antes de alcanzar su reconocimiento y posterior consagración constitucional.

### **1.1.2) Etapa de prohibición.-**

El evento que marcó el inicio de esta etapa en Europa, fue la promulgación del Edicto de Turgot en Francia en 1776, el mismo que se encontraba constituido por seis decretos; uno de los cuales estaba dedicado exclusivamente a la eliminación de los gremios (entendidos estos como la agrupación de trabajadores autónomos, a diferencia de los sindicatos formados por trabajadores dependientes a partir de la revolución industrial), por ser considerados contrarios a la libertad de trabajo; prohibición generada en respuesta al surgimiento de las primeras manifestaciones de unión de los trabajadores, producto de los abusos cometidos durante el sistema capitalista imperante, tal y como hemos visto en el punto anterior.

Doce años después, en marzo de 1789, fue emitido el Decreto de Allarde, el cual contemplaba expresamente la abolición de todo tipo de gremio; reforzándose la prohibición ya establecida en el Edicto de Turgot. Sin embargo, resulta curioso señalar, a modo de paréntesis, que esta reafirmación prohibitiva y vulneratoria de la libertad de sindicación, ocurría en pleno desarrollo de la Revolución Francesa, hecho histórico cuyo lema de batalla era la lucha en favor de la igualdad, fraternidad y libertad, entendida esta última aparentemente desde el plano individual, mas no colectivo.

---

<sup>86</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.  
2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 21.

Posteriormente, el 4 de agosto de 1791 y siendo Le Chapelier presidente de la Asamblea Nacional, se promulgó la ley que lleva su nombre, a través de la cual se prohibió y castigó la conformación de cualquier tipo de gremio, corporación o asociación orientada a representar los intereses de un grupo, sobretodo de artesanos y trabajadores.<sup>87</sup>

Así, los artículos 1 y 2 de la citada Ley señalaban lo siguiente:

*“Artículo 1) El **desmantelamiento de toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo oficio y profesión** es una de las bases fundamentales de la Constitución Francesa, y se prohíbe totalmente volver a crearlas bajo cualquier forma.*

*Artículo 2) Los ciudadanos del mismo oficio o profesión, empresarios, comerciantes, artesanos, obreros y artesanos de cualquier ramo, no pueden, cuando están juntos, nombrar presidente, secretario o síndico, llevar registros, promulgar estatutos u ordenanzas ni tomar decisiones, ni imponer normas en su interés común.”<sup>88</sup> (El resaltado es nuestro).*

Dichas prohibiciones encontraban aparente sustento en la idea de que el maquinismo, producto de la revolución industrial, exigía la existencia de hombres libres e iguales ante la ley, cuya autonomía de la voluntad absoluta les permitiera negociar individualmente el desarrollo de sus funciones.

Posteriormente, las conductas prohibidas como la huelga fueron calificadas como delito en el Código Penal Francés de 1810, cuya sanción, de conformidad con el artículo 415, era la pena privativa de libertad:

*“Artículo 415.-*

---

<sup>87</sup> Cfr. LUCIEN JAUME.

2005 “Le citoyenintermédiaires del cuerpo de los les de los sans: discours de Le Chapelier”. *Cahiers du Cevipof*. Francia, N° 39, páginas 30-40.

<sup>88</sup>GOBIERNO DE FRANCIA (ASAMBLEA CONSTITUYENTE FRANCESA).  
1791 *Ley de Chapelier*.4 de agosto 1791.

*Toda coalición de trabajadores para suspender conjuntamente el trabajo en un taller, impedir el ingreso o la permanencia en él antes o después de una hora determinada, y en general, para suspender impedir o encarecer el trabajo, si ha habido una tentativa o principio de ejecución, se castigará con prisión de uno a tres meses. Los jefes o promotores serán castigados con prisión de dos a cinco años.*<sup>89</sup>

Otro ejemplo similar, en el que la prohibición se ve acompañada por la penalización de la conducta, lo encontramos en Gran Bretaña, con la promulgación de las Combination of Workmen Acts de 1799 y 1800, durante el gobierno de William Pitt el Joven. Dichas normas no solo prohibían la formación de sindicatos y cualquier otra forma de agrupación de trabajadores, cuyo objetivo fuera regular o negociar las condiciones de trabajo; sino que además contemplaban penas privativas de la libertad como consecuencia de la infracción de dichas conductas.

Sin embargo, las limitaciones presentadas por la legislación prohibitiva señalada, obligaron a que los diversos Estados europeos, básicamente por cuestión política, dejen de lado dicha etapa.

### **1.1.3) Etapa de tolerancia.-**

En el siglo XIX, en Gran Bretaña, se inicia una nueva etapa con la Ley Inglesa de Francis Place de 1824 (Combination Laws Repeal); norma que al derogar las Combination of Workmen Acts (norma prohibitiva mencionada en el punto anterior), despenalizó la formación de sindicatos y de cualquier otro tipo de agrupación de trabajadores, conducta que pasó a ser considerada como permitida.

Este ejemplo fue repetido en diferentes estados europeos a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Así, por ejemplo, en 1864 Francia derogó el artículo 415 del Código Penal sobre delito de coalición, Bélgica en 1866 con

---

<sup>89</sup>GOBIERNO DE FRANCIA  
1810 *Código Penal Francés*. 1810.

base en el derecho constitucional de asociación, Alemania en 1869 con la Ley de Trabajo de Bismarck e Italia en 1890.<sup>90</sup>

#### 1.1.4) Etapa de reconocimiento.-

Luego de la derogación de los artículos que penalizaban cualquier forma de agrupación de obreros y trabajadores, contenidos en los códigos penales de los diversos Estados Europeos<sup>91</sup>, tal y como viéramos en el punto anterior; se dio inicio a la etapa de reconocimiento del derecho a la libertad sindical.

Quizás el hecho histórico más significativo de esta etapa, fue la promulgación de la Ley de Sindicatos –Trade Union Acts - en 1871, en Gran Bretaña; hecho que conllevó al reemplazo, en 1875, de los términos “amo” y “siervo” de la legislación británica, propios más de una relación de pertenencia; por los términos patrón y obrero, términos vinculados con la existencia de subordinación, característica propia de una relación de trabajo.

El ejemplo de Gran Bretaña fue seguido progresivamente por el resto de Estados Europeos; situación que generó, por ejemplo, el reconocimiento de los sindicatos obreros en Francia, mediante una Ley promulgada el 21 de marzo de 1884, por la que no se requería autorización gubernamental; hecho que posibilitó el posterior surgimiento de la “*Federación Nacional de Sindicatos y Grupos Cooperativos –FNS, antecedente de la CGT francesa y del sindicalismo revolucionario*”.<sup>92</sup>

##### 1.1.4.1) Sub-etapa de constitucionalización de los derechos laborales.-

Si bien, como hemos visto en el punto anterior, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical en la normativa interna de cada Estado significó un gran

---

<sup>90</sup> Cfr. DÁVALOS, José.

2011 “La democracia sindical”. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. México, N° 77. Consulta: 14 de octubre de 2012.

[<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/77/art/art2.htm>]

<sup>91</sup> Ver punto 1.1.3) Etapa de tolerancia, Capítulo III.

<sup>92</sup> WIKIPEDIA, LA ENCICLOPEDIA LIBRE.

“Movimiento sindical”. *Wikipedia.org* Consulta: 04 de agosto de 2012.  
[[http://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento\\_sindical](http://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_sindical)]

paso en la evolución del citado derecho; este, a diferencia de los derechos y libertades civiles y políticos<sup>93</sup> reconocidos como derechos fundamentales a inicios del capitalismo liberal, logró convertirse recién a inicios del Siglo XX (1917), en *“uno de los principales ejes del segundo gran paquete de derechos fundamentales que alcanzan consagración constitucional (razón por la cual se los ha denominado derechos fundamentales de segunda generación)”*<sup>94</sup>, tal y como veremos en el presente punto.

Consideramos importante iniciar el presente análisis refiriéndonos brevemente a la promulgación de la Constitución de Querétaro (México) en 1917, como el antecedente y hecho histórico que marca el inicio de la sub etapa de constitucionalización del derecho en cuestión, a nivel mundial, no obstante que a lo largo del presente capítulo hemos abordado el proceso evolutivo seguido en los diversos Estados europeos; la misma que tuvo como antecedentes históricos la muerte de un gran número de obreros en la represión de la huelga de mineros en Cananea de 1906, y el conflicto textil de Río Blanco de 1907, así como el movimiento de 1910 en contra de la dictadura de Porfirio Díaz.<sup>95</sup>

Y es que es a través del artículo 123 de la citada Constitución, que el derecho a la libertad sindical obtiene por primera vez el más alto reconocimiento jurídico posible, a través del siguiente texto:

*“Artículo 123: El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:*

---

<sup>93</sup> Dentro de los llamados derechos civiles se encuentran el derecho a la vida, a la integridad física y mental, derecho a la libertad y seguridad de la persona, derecho a la libertad de pensamiento; mientras que dentro de los llamados derechos políticos se encuentran la libertad de asociación y reunión, el derecho a elegir y ser elegido, etc.

<sup>94</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Loc. Cit.

<sup>95</sup> Cfr. DÁVALOS José. Loc. Cit.



- (...)16. **Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.**
17. *Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las **huelgas y los paros**.*
18. *Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.*
19. *Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.”<sup>96</sup>*

El primer punto que corresponde resaltar del citado texto constitucional, es la forma acertada en la que se consagró al derecho a la libertad sindical; por cuanto este fue abordado de manera directa, clara e independiente.

El segundo punto importante, se refiere a la conformación del derecho a la libertad sindical en sentido amplio. Sin embargo, cabe observar que solo hace referencia a la sindicación y a la huelga, como únicos componentes del complejo derecho a la libertad sindical en sentido amplio; dejando de esta

---

<sup>96</sup> GOBIERNO DE MÉXICO (CONGRESO CONSTITUYENTE).  
1917 *Constitución de México*. 5 de febrero de 1917.

manera de lado, a la negociación colectiva. Al respecto cabe indicar, que dicha mención expresa los criterios existentes en la época, los que en la actualidad escindirían derechos que conforman el núcleo duro de la libertad sindical.

En relación a este punto observamos también y por los mismos criterios de la época referidos líneas arriba, que se hace mención únicamente a la libertad positiva, es decir, al derecho de formar o afiliarse a un sindicato o asociación profesional, dejándose de lado, a la libertad negativa, expresada en la libre desafiliación o la decisión de no afiliarse a un sindicato o asociación profesional.

Del mismo modo, dicho texto no consagra el derecho de los sindicatos a formar o afiliarse a federaciones, y el derecho de estas últimas a formar o afiliarse a confederaciones.

El tercer punto que debe resaltarse se encuentra referido a la titularidad de la sindicación y del derecho de huelga. Al respecto cabe indicar, que el citado texto constitucional reconoció a los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados, artesanos y empleadores, como titulares del derecho a la libertad sindical (sindicación y huelga).

Es oportuno referir, que no obstante las limitaciones propias del contexto histórico en el que se dio la indicada Constitución de Querétaro, esta constituye uno de los principales hitos en el derecho laboral, especialmente en materia sindical, debido al reconocimiento jurídico de grado constitucional otorgado a tan importante derecho, luego de años de lucha.

Dos años después, el 11 de agosto de 1919, en Alemania, la Constitución de Weimar seguiría dicho ejemplo, otorgando por primera vez en Europa, el reconocimiento constitucional al derecho a la libertad sindical, a través del siguiente texto:

*“Artículo 124:*

***Todos los alemanes tienen derecho a constituir sociedades o asociaciones para fines que no infrinjan la Ley penal. Este derecho no puede ser restringido con medidas preventivas. Estas mismas disposiciones son de aplicación a las asociaciones o sociedades religiosas.***

*Todas las asociaciones pueden adquirir capacidad jurídica con arreglo a las disposiciones del derecho civil. No podrá denegarse a ninguna asociación dicha capacidad por el hecho de perseguir un fin político, político-social o religioso.”<sup>97</sup> (El resaltado es nuestro).*

En el citado artículo podemos percibir que el derecho a la libertad sindical fue consagrado, por la Constitución de Weimar, de manera indirecta, a través del derecho de asociación. Al respecto, consideramos que este tratamiento responde a los criterios de la época, que no reconocía a la libertad sindical como derecho independiente, de conformación compleja tal como veremos más adelante, sino como una manifestación del derecho de asociación.

Otro aspecto importante a resaltar se encuentra referido a la titularidad del “derecho a la libertad sindical”, la cual recaía, de acuerdo al citado artículo, únicamente en los alemanes; restringiéndose su ejercicio a los ciudadanos de otras nacionalidades y que pudieran encontrarse en territorio alemán. Del mismo modo, tampoco se señalaba si esta recaía en los trabajadores, empleadores, etc; consideración que de acuerdo a nuestra opinión se debía al tratamiento indirecto otorgado al derecho a la libertad sindical y a la fórmula genérica contemplada.

Se puede identificar igualmente solo la consagración del derecho a la libertad sindical positiva; observación también encontrada en la Constitución de Querétaro.

---

<sup>97</sup> GOBIERNO DE ALEMANIA (CONGRESO NACIONAL CONSTITUYENTE).  
1919 *Constitución del Imperio Alemán*. 11 de agosto de 1919.

#### **1.1.4.2) Sub-etapa de reconocimiento de la libertad sindical como derecho humano.-**

El último estadio evolutivo alcanzado a partir de 1919, casi de forma paralela a la constitucionalización del derecho a la libertad sindical, fue su reconocimiento progresivo en instrumentos internacionales, otorgándosele el calificativo de derecho humano; dándose así inicio a una labor de protección y fomento permanente de alcance internacional y que conllevaría a la emisión de diversas normas referidas a la libertad sindical; producción encabezada por la Organización Internacional del Trabajo, y posteriormente adoptada, con menor profundidad, pero no menos importancia por otras Organizaciones, como la Organización de Estados Americanos.

A continuación, presentaremos un breve repaso y análisis por los principales normas internacionales que consagran al citado derecho; centrándonos en los que resultan aplicables al régimen laboral de la actividad privada, no sin antes efectuar un breve desarrollo histórico de las diversas organizaciones internacionales autoras de los mismos.

##### **1.1.4.2.1) La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la libertad sindical.-**

En el presente punto, señalaremos brevemente las diversas normas internacionales que consagran al derecho a la libertad sindical como derecho humano, emitidas tanto por la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, como por la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, organismo especializado de la ONU que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo.

Para dicho efecto, iniciaremos un breve desarrollo histórico del surgimiento paralelo de ambas organizaciones; así como de la importancia que en la actualidad poseen.

La creación de ambas organizaciones se remonta al 28 de junio de 1919, fecha en la que Alemania y los Países Aliados (Francia, Reino Unido y Estados Unidos) suscribieron el Tratado de Versalles, hecho histórico que no solo puso fin a la Primera Guerra Mundial, sino que a través del cual se pretendía evitar el surgimiento de otra guerra.

A continuación veremos brevemente, cómo, pese al evidente fracaso de dicha intención, el Tratado de Versalles se constituyó en uno de los principales aportes para el derecho laboral.

Nos referiremos inicialmente a la Parte IX del citado Tratado, por cuanto es a través de esta que se crea la Sociedad de Naciones, bajo la consigna de promover la cooperación internacional, la consecución de la paz y la seguridad internacional *“mediante la aceptación de las obligaciones de no recurrir a la guerra por la prescripción de abierta, justa y honorables relaciones entre las naciones por el firme establecimiento de los acuerdos del derecho internacional como norma de conducta efectiva de los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y el respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados, en las relaciones de los pueblos organizados entre sí de acuerdo con este Pacto de la Liga de las Naciones Unidas”*.<sup>98</sup>

Como podemos apreciar, la finalidad perseguida por los Estados<sup>99</sup> era el establecimiento y mantenimiento de la paz universal como norma de conducta imperante entre estos, considerando a los acuerdos del derecho internacional como mecanismo de solución pacífica ante cualquier disputa que pudiera surgir.

Al respecto, cabe resaltar la vigencia e importancia que mantiene dicha finalidad en el mundo, pese a la disolución de la Sociedad de Naciones, el 18

---

<sup>98</sup> COMISIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1919 *Tratado de Versalles*. 28 de junio de 1919.

<sup>99</sup> Los Estados que originariamente formaron parte de la Sociedad de Naciones, y que por consiguiente se encontraban sujetos al cumplimiento de sus disposiciones, fueron los Estados Unidos de América, Bélgica, Bolivia, Brasil (Imperio Británico), Canadá, Australia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, India, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Rumanía, Portugal, estado Serbio-Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia, y Uruguay.



de abril de 1946, como parte del plan de reestructuración del mundo post bélico adoptado por los Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial.

Esto se debe a que la lucha por la consecución de la misma no se vio interrumpida, debido a la inmediata creación de la ONU, como organización sucesora de la Sociedad de Naciones.<sup>100</sup>

En la actualidad, dicha organización internacional, formada inicialmente por 51 Estados entre los que se encontraba nuestro país, los mismos que “se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos”, cuenta con 193 Estados miembros; cuyos principales objetivos son “a) el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; b) fomentar las relaciones de amistad entre las naciones; c) ayudar a las naciones a trabajar unidas para mejorar la vida de los pobres, vencer el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y fomentar el respeto de los derechos y libertades de los demás; y d) servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos objetivos comunes”.<sup>101</sup>

Para dicho efecto, la ONU realiza a lo largo del mundo labores de mantenimiento de la paz; de prevención de conflictos; de asistencia humanitaria; de desarrollo sostenible; de medio ambiente; de protección de refugiados; de promoción de la democracia, de los derechos humanos, entre otros.

Justamente, uno de los principales aportes brindados por la ONU, en materia de derechos humanos, lo constituye la elaboración de un “*amplio corpus de derecho internacional*”, entre los cuales destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada el 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos promulgado el 16 de

---

<sup>100</sup> COMISIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Loc.Cit.

<sup>101</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“La Organización”. *Un.org* Consulta: 12 de mayo de 2012. [<http://www.un.org/es/aboutun/>]

diciembre de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales promulgado el 16 de diciembre de 1966; normas internacionales que reconocen y desarrollan, en cierta forma, al derecho a la libertad sindical.<sup>102</sup>

En este sentido, es posible calificar, sin temor a equivocarnos, como uno de los principales aportes del Tratado de Versalles, la creación de la Sociedad de las Naciones, como organización guardiana de la paz mundial.

Es el establecimiento de esta finalidad como ideal, asignada inicialmente a la Sociedad de Naciones, lo que lleva a los Estados suscriptores del Tratado de Versalles a crear, a través del artículo 388 (Parte XIII), a la OIT, como organización de composición tripartita<sup>103</sup>, de duración permanente y especializada en materia laboral, encargada de llevar a cabo las reformas necesarias a nivel internacional, buscando así dejar atrás el pasado de

---

<sup>102</sup> Ver punto 2) Principales normas nacionales, en materia de libertad sindical, vigentes en la actualidad, Capítulo III.

<sup>103</sup> La OIT ha sido de sus inicios una organización de composición tripartita, es decir, compuesta por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, tal y como puede apreciarse en el artículo 393 del Tratado de Versalles:

*“La Oficina Internacional del Trabajo estará bajo el control de un Consejo de Administración compuesto por veinticuatro personas, nombrado en conformidad con las disposiciones siguientes:*

*El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, serán constituido de la siguiente manera:*

*Doce personas que representan a los Gobiernos; Seis personas elegidas por los Delegados a la Conferencia que representa los empleadores; Seis personas elegidas por los Delegados a la Conferencia que representa los trabajadores.*

*De las doce personas que representan a los ocho gobiernos se designadas por los Miembros que son de la mayor importancia industrial importancia, y cuatro serán designados por los miembros seleccionados para a tal efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, exclusión de los delegados de los ocho miembros antes mencionados.”*

Las cuestiones relativas a lo que son los miembros de la mayor importancia industrial importancia se decidió por el Consejo de la Liga de Naciones Unidas.

El período de mandato de los miembros del Consejo de Administración será tres años. El método de llenar las vacantes y otras similares preguntas pueden ser determinados por el Consejo, a reserva de la aprobación de la Conferencia.

El Consejo de Administración, de vez en cuando, elegirá a uno de sus miembros para que actúe como Presidente, regulará su propio procedimiento y fijará sus propios tiempos de reunión. Una reunión especial se lugar, si una solicitud escrita a tal efecto por lo menos diez miembros del Consejo de Administración.

explotación vivida por los trabajadores, principalmente en países industrializados, en los que la mano de obra era considerada como un objeto carente de derechos.

En este sentido, puede decirse que fue la evidente influencia que ejercían, en la obtención de la paz mundial, la justicia social, y la consiguiente necesaria atención de los problemas y malestar generados por la miseria, privaciones existentes y condiciones deficientes en las relaciones laborales; lo que dio pie al nacimiento de la OIT; organización de la cual forma parte nuestro país desde su creación, y que actualmente se constituye como pieza fundamental en el mundo del trabajo.

Bajo dicha consigna, la Constitución de la OIT, aprobada en 1919 (la cual formó parte del Tratado de Versalles) recogió ideas en favor de la protección de los trabajadores ya presentadas con anterioridad, por la “Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores”, fundada en Basilea en 1901<sup>104</sup>; incorporando como elemento innovador *“un verdadero reconocimiento a la importancia de la justicia social para el logro de la paz”*, en un contexto de *“interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener la igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por mercados”*.<sup>105</sup>

Así, a través del Preámbulo de la citada Constitución, la OIT identificó ocho áreas que necesitaban ser mejoradas, las cuales eran a) la reglamentación de las horas de trabajo, incluyendo la duración máxima de la jornada de trabajo y la semana; b) la reglamentación de la contratación de mano de obra, la prevención del desempleo y el suministro de un salario digno; c) la protección del trabajador contra enfermedades o accidentes como consecuencia de su trabajo; d) la protección de niños, jóvenes y mujeres; e) la pensión de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el

---

<sup>104</sup> Cfr. POBLETE TRONCOSO, Moisés.

1958 “La comunidad internacional contemporánea: relaciones y organismos internacionales”. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, página 66.

<sup>105</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

“Orígenes e historia”. *Ilo.org* Consulta: 11 de octubre de 2011.  
[<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>]

extranjero; f) el reconocimiento del principio de igualdad de retribución en igualdad de condiciones; g) el reconocimiento del principio de libertad sindical; y h) la organización de la enseñanza profesional y técnica, y otras medidas similares.<sup>106</sup>

Como puede verse, dentro de las ocho materias identificadas como necesitadas de mejora, se encontraba el reconocimiento de la libertad sindical, derecho que como hemos visto ampliamente, en 1919 se encontraba dando sus primeros pasos firmes.

Así mismo, a través de dicha Constitución se establecieron como objetivos de la Organización, tanto el incremento del nivel de vida y trabajo de los obreros de todo el mundo, como la eliminación de las injusticias sociales que producen el descontento y que constituyen, en definitiva, una causa permanente de amenaza a la paz mundial.

El texto original de la Constitución, aprobado en 1919<sup>107</sup> y que formara parte del Tratado de Versalles, fue modificado por la enmienda de 1922, que entró en vigencia el 4 de junio de 1934, y posteriormente el 10 de mayo de 1944, fortaleció sus principios y objetivos a través de la Declaración de Filadelfia, instrumento promocional que extendió el alcance de su Constitución original y amplió el mandato de la OIT con el objeto de incentivar un crecimiento más equitativo en la economía de la posguerra, procurando el alcance de la paz universal y permanente, factible únicamente bajo la lógica de la justicia social, siendo el objetivo de la misma, la obtención de la participación equitativa en los frutos del progreso, refiriéndose con esto al derecho que todos los

---

<sup>106</sup>Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2010 “Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”. *Ilo.org* página 5. Consulta: 12 de septiembre de 2012. [<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>]

<sup>107</sup>Cfr. *Ibidem*.

Según la propia OIT, la Constitución de 1919 ha sido modificada, a lo largo del tiempo, por la enmienda de 1922, que entró en vigor el 4 de junio de 1934; por el Instrumento de Enmienda de 1945, que entró en vigor el 26 de septiembre de 1946; por el Instrumento de Enmienda de 1946, que entró en vigor el 20 de abril de 1948; por el Instrumento de Enmienda de 1953, que entró en vigor el 20 de mayo de 1954; por el Instrumento de Enmienda de 1962, que entró en vigor el 22 de mayo de 1963, y por el Instrumento de Enmienda de 1972, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1974.

ciudadanos tienen de gozar de manera libre, ya sea individual o colectivamente, de los frutos del trabajo.

Es en medio de este contexto (culminación de la primera y segunda guerra mundial) que la OIT emite casi treinta años después de su creación los dos Convenios Internacionales más importantes y especializados en la materia sindical, los cuales son el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (1948), y el Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).<sup>108</sup>

En 1971 fue aprobado el Convenio N° 135 de la OIT, a través del cual se reconoció la protección que deben tener los representantes de los trabajadores en la empresa contra los actos que pudieran perjudicarlos por razón de su condición de representantes, siempre y cuando estos actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor; así como la necesidad de brindarles, al interior de la empresa, las facilidades para el desempeño de sus funciones.<sup>109</sup>

De conformidad con el artículo 3 del citado Convenio, el término representante abarca a los *“a) representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o b) representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos”*.

De esta manera, se dota de protección especial no solo a los representantes sindicales propiamente dicho, sino también a los representantes de

---

<sup>108</sup> Ver punto 2.2.1) La Organización Internacional del Trabajo y el derecho a la libertad sindical, Capítulo III.

<sup>109</sup> En el presente punto nos referiremos con mayor detalle al Convenio N° 135 de la OIT (y no a los Convenios N° 87 y 98); por cuanto el referido documento internacional, al no haber sido ratificado a la fecha por el Perú, no será objeto de análisis posterior, como sí se efectuará en los puntos 2.2.1.1) y 2.2.1.2) del presente capítulo en relación a los otros dos Convenios de la OIT señalados.



trabajadores elegidos en centros de trabajo en los cuales, por diversos motivos, no haya sido posible la formación de un sindicato, por ejemplo.

Así mismo, a través del artículo 4, se reconoce a los Estados, trabajadores y empleadores, la facultad de determinar, a través de la legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o las decisiones judiciales, la clase o clases de representantes de los trabajadores que tendrán derecho a la protección y a las facilidades previstas en el presente convenio.

Como puede verse, dicho artículo otorga a los Estados, trabajadores y empleadores, pleno reconocimiento de la capacidad de creación normativa; con la diferencia de que en el primer caso señalado, la obligatoriedad de la norma creada será de carácter erga omnes, mientras que en las demás tendrá únicamente efecto inter partes.

Posteriormente, el 19 de junio de 1998, cincuenta, cuarenta y nueve, veintisiete años después de la aprobación de los Convenios N° 87, 98 y 135, respectivamente, documentos de naturaleza legislativa; durante el desarrollo de la 86 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, fue adoptada la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, documento de naturaleza política a través del cual se estableció al avance paralelo y acorde, del progreso social, del progreso económico, y del desarrollo, como objeto de la Organización, debido a que solo bajo un panorama como el señalado, podría asegurarse la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza.

A través de la citada declaración, la OIT buscó la reafirmación de las principales disposiciones consagradas en su Constitución, referidas oportunamente; para lo cual estableció cuatro principios fundamentales a) la libertad de asociación y libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, b) la eliminación del trabajo forzoso u

obligatorio, c) la abolición del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.<sup>110</sup>

De esta manera, al ser declarada, la libertad sindical, como uno de los cuatro principios fundamentales de la OIT, los Estados miembros adquieren automáticamente la obligación y el deber de promover, velar, incentivar y hacer realidad de buena fe el citado derecho; independientemente de la ratificación o no, de los convenios dedicados específicamente a esta materia.

Es así que en 1999, se propone por primera vez la incorporación del concepto de trabajo decente, en la memoria anual dirigida por el Director General de la OIT a la 87 Conferencia Internacional del Trabajo; concepto conformado por cuatro componentes, siendo estos “a) *el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales; b) la generación de oportunidades de empleo productivo e ingresos; c) el acceso a la protección y seguridad social para todos los ciudadanos; y d) el diálogo social y el tripartismo.*”<sup>111</sup>

Al respecto, cabe destacar la importancia de que los Estados den cumplimiento a los cuatro componentes inescindibles referidos, por cuanto solo dicha situación permitirá alcanzar y hacer realidad el trabajo decente<sup>112</sup>; concepto que posibilitará dejar atrás el pasado de explotación que arrastramos hasta la actualidad.

<sup>110</sup>La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento señala textualmente en el punto 2:

*“Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”.* (El resaltado es nuestro).

<sup>111</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1999 “Trabajo Decente: Memoria del Director General”. *Ilo.org* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Consulta: 24 de marzo de 2012.

[<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>]

<sup>112</sup>Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2008 “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”. *Ilo.org* Primera Edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 30 de julio de 2012.

[[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_099768.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf)]

Así mismo, resulta importante identificar la vinculación existente entre la libertad sindical y el primer componente señalado, por cuanto dicho derecho se constituye justamente como uno de los principios y derechos fundamentales que componen la noción de trabajo decente; tal y como fuere advertido a través de la Constitución de la OIT de 1919, en la Declaración de Filadelfia de 1944, en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, documentos internacionales a los cuales hemos hecho referencia líneas arriba; así como también a través de los Convenios N° 87 y 98 de la OIT.

Por otro lado, además de ser un principio y derecho fundamental, la libertad sindical se constituye como instrumento de fortalecimiento del sistema democrático, por cuanto tiene como base fundamental la organización libre de los trabajadores para la defensa y promoción de sus intereses profesionales; situación que les permite participar activamente en la toma de decisiones vinculadas a las mismas, consolidándose de esta manera una cultura de diálogo entre el empleador y la organización sindical, basada en la participación y el consenso.

Del mismo modo, se constituye como instrumento necesario para el desarrollo del diálogo social, entendido como medio de interacción de los diferentes actores (representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores), a través del desarrollo de consultas, negociaciones o intercambio de información sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales en general<sup>113</sup>, siendo posible la obtención de alternativas de solución consensuadas para la prevención, enfrentamiento y solución de conflictos.

Dicha situación resulta favorable: a) para los trabajadores debido a que al interactuar con los diversos actores pueden hacerse escuchar, negociar

---

<sup>113</sup>Cfr. ISHIKAWA, Junko. Óp. Cit. (“Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social”), pág. 3.

algunos aspectos de su interés, participar en la toma de decisiones, entre otras cosas; b) para los empleadores, debido a que a través del citado instrumento pueden generar acuerdos en torno no solo a la distribución de los beneficios del crecimiento económico, sino también al soporte conjunto de una eventual crisis; y c) para los Estados, debido a que la participación activa de los actores en los asuntos estatales, al legitimar las decisiones adoptadas ante la ciudadanía, garantizan tanto la gobernabilidad democrática, como el compromiso de los actores en el respeto de los acuerdos adoptados.

Lo señalado, no hace otra cosa más que demostrar la vinculación existente entre el derecho en cuestión y el cuarto componente del trabajo decente, denominado “el diálogo social y el tripartismo”.

Es así entonces que la libertad sindical se constituye como instrumento idóneo para la consecución de otros derechos, y es que *“ciertamente, los trabajadores organizados en sindicatos están en mejores condiciones para lograr y exigir el cumplimiento de derechos laborales como el acceso a una remuneración justa y suficiente o el respeto de la jornada máxima, e, incluso lograr derechos no laborales, como el derecho a una vivienda; a la salud o la educación, etc.; cuya efectividad supone que el individuo percibe un ingreso como resultado de su actividad productiva”*; carácter estratégico que ha sido reconocido en la *“Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), en cuyo apartado A, iv), de la sección I, se señala: que la libertad de asociación y la libertad sindical son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos (los relativos al trabajo decente)”*.<sup>114</sup>

De esta manera, podemos ver como la libertad sindical tiene estrecha vinculación también con el segundo y tercer componente del trabajo decente, los cuales son “la generación de oportunidades de empleo productivo e

---

<sup>114</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2012 “Proyecto de Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. *Trabajo.gob.pe* Consulta: 15 de agosto de 2012. Página 2. [[http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO\\_DE\\_REGLAMENTO\\_DE\\_LA\\_LEY\\_DE\\_RELACIONES\\_COLECTIVAS\\_DE\\_TRABAJO.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO_DE_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_DE_RELACIONES_COLECTIVAS_DE_TRABAJO.pdf)]

ingresos”, y “el acceso a protección y seguridad social para todos los ciudadanos”, respectivamente; por cuanto puede actuar como instrumento de negociación para el alcance de los mismos.

Como hemos podido apreciar, la libertad sindical se ha constituido en un factor indispensable para enfrentar los efectos negativos producto de la globalización del trabajo y el crecimiento de la economía, como son la devaluación del trabajo y de la mano de obra, debido a la superposición de los intereses económicos de las empresas que ven como fin principal la acumulación de riquezas, sin importar las condiciones laborales a las que se encuentran sometidos sus trabajadores.

#### **1.1.4.2.2) La Organización de Estados Americanos y la libertad sindical.-**

Nos referiremos igualmente, a la Organización de los Estados Americanos, en adelante OEA, organismo regional creado en 1948 con el objetivo de lograr, en sus Estados miembros, “*un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia*”<sup>115</sup>; con la finalidad de apreciar la forma en la que el derecho a la libertad sindical es consagrado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicho documento internacional, consagrado como una de sus más importantes producciones, adoptado en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos – San José de Costa Rica, desarrollada del 7 al 22 de noviembre de 1969; recoge a través de su artículo 16 el derecho a la libertad sindical en la forma de libertad de asociación.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.  
1948 *Carta de la Organización de Estados Americanos*. 30 de abril de 1958.  
Artículo 1.

<sup>116</sup>Ver punto 2.2.3.1) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Capítulo III.



## **1.2) Evolución de la libertad sindical en el plano nacional.-**

El surgimiento de la libertad sindical en el Perú, y en Latinoamérica en general, no ocurre de forma paralela al proceso presentado en Europa; esto pues, nuestro país se ha visto marcado por particularidades que han influenciado el rumbo de su historia, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, los diversos regímenes autoritarios que gobernaron durante la gran mayoría de nuestra historia republicana, y durante los cuales se establecieron normas notoriamente restrictivas de derechos fundamentales; la estructura productiva primario-exportadora imperante; y la predominancia de las pequeñas y medianas empresas<sup>117</sup>.

Esta situación conllevó a que el camino recorrido por el citado derecho en nuestro país resultara bastante accidentado, alternándose momentos de prohibición, legalidad, persecución encubierta, entre otras, como veremos a continuación.

Es por dicho motivo, que no es posible identificar, con claridad, las mismas etapas presentadas en la evolución de la libertad sindical en el ámbito internacional, sostenidas en el punto anterior; sin embargo, hemos identificado algunos hechos históricos que nos permitirán apreciar, en cierta forma, la continuidad de algunas tendencias nacionales.

### **1.2.1) El surgimiento del capitalismo y de las primeras organizaciones de carácter mutualista.-**

El capitalismo tiene en nuestro país un surgimiento tardío, presentado a raíz de la guerra del Pacífico, conocida como la guerra del guano y del salitre, ocurrida entre los años 1879 y 1883; la cual concluyó con la firma del Tratado de Ancón, el 20 de octubre de 1883, a través del cual el departamento de Tarapacá pasó definitivamente a formar parte de la República Chilena, a la cual, adicionalmente, se le encargó la administración temporal, por el lapso de

---

<sup>117</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Óp. Cit. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 26.

diez años, de las provincias de Arica y Tacna, siendo esta última actualmente parte de nuestro territorio nacional.

Como consecuencia de la victoria chilena, dicha república no solo tomó posesión de una importante extensión territorial, sino también de los depósitos de salitre, guano y cobre, los cuales fueron adquiridos mayoritariamente por capitales británicos (estado europeo en el cual surgió el capitalismo), *“por medio de la compra de bonos desvalorizados emitidos antes del conflicto por Perú y adquiridos a bajos precios con préstamos de bancos chilenos, que los hacían dueños de las salitreras”*<sup>118</sup>.

Así mismo, la firma del contrato Grace, el 25 de octubre de 1888, *“ratificó el predominio británico en el Perú, entregando los ferrocarriles del Estado a los banqueros ingleses que hasta entonces habían financiado la República y sus derroches, dio al mercado financiero de Londres las prendas y las garantías necesarias para nuevas inversiones en negocios peruanos”*.<sup>119</sup>

Así, Mariátegui identifica ocho hechos característicos del Estado peruano en la etapa de post guerra (finales del siglo XIX) y propios del capitalismo, siendo el primero la aparición de la industria moderna que posibilitó *“el establecimiento de fábricas, usinas, transportes, etc. que transforman, sobre todo, la vida de la costa. La formación de un proletariado industrial con creciente y natural tendencia a adoptar un ideario clasista, que siega una de las antiguas fuentes del proselitismo caudillista y cambia los términos de la lucha política.”*<sup>120</sup> Y también, la función del capital financiero; el acortamiento de las distancias y el aumento de tráfico entre Perú, Estados Unidos y Europa; la gradual superación del poder británico por el poder

<sup>118</sup> WIKIPEDIA, LA ENCICLOPEDIA LIBRE.

“Guerra del Pacífico”. *Wikipedia.org* Consulta: 2 de febrero de 2012. [[http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_del\\_Pac%C3%ADfico](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_del_Pac%C3%ADfico)]

De conformidad con la cita indicada, la guerra del pacífico fue un conflicto armado ocurrido entre Chile, Perú y Bolivia, originado por la aprobación del contrato entre Bolivia y la compañía de salitres y ferrocarril de Antofagasta a cambio del pago del impuesto de 10 centavos por quintal de salitre exportado en territorio boliviano

<sup>119</sup> MARIÁTEGUI, José Carlos.

1928 “Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana”. Lima: Biblioteca Amauta, página 19.

<sup>120</sup> Ídem, página 20.

norteamericano; el desenvolvimiento de una clase capitalista; la ilusión del caucho; las sobreutilidades del periodo europeo; y la política de empréstitos.

De esta manera, tal y como señala Villavicencio, a finales del siglo XIX “se asiste al establecimiento de las primeras empresas, al inicio de la penetración de capitales imperialistas” y, paralelamente, al surgimiento de organizaciones de carácter mutualista como canales de organización de los trabajadores<sup>121</sup>, cuyo fundamento partía de la teoría del valor- trabajo, consistente en que el intercambio o venta de bienes y servicios debían representar un monto equivalente al costo que generó la producción del mismo, de tal manera que sea posible reproducir otro de igual valor y utilidad. Una situación contraria, que refleje un costo menor o mayor, sería considerada explotación o robo.<sup>122</sup>

Un ejemplo de lo señalado lo constituye la Confederación de Artesanos Unión Universal, formada en 1886 por el gremio de artesanos, conformado por trabajadores autónomos.

Sin embargo, estas organizaciones mutualistas, cuyo componente era más asociativo que reivindicativo, lo que les permitió entre otros ayudarse a cubrir contingencias como enfermedades y muerte, al haber surgido en un contexto de desarrollo económico incipiente, desaparecieron a inicios del siglo XX debido al surgimiento del proletariado en diversas ciudades del Perú, caracterizado por la dependencia y explotación de los trabajadores o clase obrera, quienes al carecer de propiedades, se vieron en la necesidad de vender su fuerza de trabajo, como medio de subsistencia, a la burguesía, única propietaria de los medios de producción.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Óp. Cit. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 27.

<sup>122</sup> Cfr. MILLER, David.

1987 “Mutualism”. En: *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Oxford: Blackwell, página 11.

<sup>123</sup> Cfr. POBLETE TRONCOSO, Moisés.

1946 “El movimiento obrero latinoamericano”. México: Fondo de cultura económica, página 21.

### 1.2.2) La lucha reivindicativa de derechos laborales y la aprobación de normas restrictivas y prohibitivas en materia sindical.-

El surgimiento del “proceso de proletarización y de expansión del trabajo asalariado”, referido líneas arriba, se dio “en una fase de crisis del poder de la oligarquía agro exportadora peruana que había dominado el Estado hasta entonces y que quedó mayormente rezagada frente al impulso de la diferenciación de intereses del capital internacional”.<sup>124</sup>

Fue así como, por ejemplo, tal y como indica Sulmont, en el campo se adoptaron diversas “formas indirectas tradicionales de explotación agrícola, introduciéndose nuevas técnicas y un mayor uso de mano de obra asalariada”, proceso que se vio “acentuado por las relaciones de intercambio desigual entre el campo y las ciudades, y entre la sierra y la costa”, situación que a su vez desencadenó la masiva y permanente migración urbana.<sup>125</sup>

Este contexto caracterizado por la explotación de la mano de obra y por el surgimiento de los trabajadores dependientes asalariados, dio pie a la formación del movimiento anarquista peruano en 1904, cuyo ideal máximo era la inexistencia de un Estado central dentro de un sistema de no agresión o anarquía; así como a la posterior fundación, por parte de las organizaciones sindicales de trabajadores dependientes, de la Unión de Trabajadores Panaderos Estrella del Perú, organización que promovió la primera huelga<sup>126</sup>, y que “en 1913 se centralizó en la Federación Obrera Regional Peruana y en la Federación Obrera Local de Lima en 1918”<sup>127</sup>.

Es así que la acción del movimiento obrero, sumada a los movimientos populares campesinos, artesanos y estudiantiles, y a los partidos políticos, dieron marcha a una etapa de lucha reivindicativa de derechos laborales, que

---

<sup>124</sup> SULMONT, Denis.

1976 “El movimiento sindical en un contexto de reformas: Perú 1968 – 1976”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, N° 26, setiembre – octubre, página 40.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Cfr. CAPPELLETTI, Ángel, y RAMA, Carlos.

1990 “El anarquismo en América Latina”. Caracas: Editorial Ayacucho, página XCIX.

<sup>127</sup> VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. *Óp. Cit.* (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 27.

culminó con la obtención y reconocimiento legal de la jornada de las 8 horas, el 15 de enero de 1919.

Posteriormente, la ideología anarquista impulsó el inicio de una lucha en favor del abaratamiento de las subsistencias; sin embargo, ésta, lejos de alcanzar el objetivo deseado, dio inicio al declive de la citada ideología.<sup>128</sup>

Es ante esta situación, que la Alianza Popular Revolucionaria Americana, en adelante APRA, fundada por Haya de la Torre en 1924 en México y en 1930 en Perú, y el Partido Socialista, fundado en Perú por José Carlos Mariátegui en 1928, se fortalecen como alternativas principales para la lucha en favor de los trabajadores.

Toda esta consecución de hechos descrita, en favor del movimiento sindical, generó en todo momento el rechazo del Estado, el cual adoptó una conducta represiva en contra de los que lo ejercían, quienes tuvieron que afrontar persecuciones, encarcelamientos y exilios.

La primera de las normas propiamente sindicales fue el Decreto Supremo del 24 de enero de 1913, que constituye de acuerdo a Santisteban y Delgado *“el único cuerpo legal que alguna vez haya establecido una reglamentación coherente sobre huelgas en el Perú”*. Esta apreciación, según Villavicencio, es válida, no porque haya reconocido el libre ejercicio de este derecho, sino porque *“es la única oportunidad en que se ha hecho referencia a los requisitos de forma y de fondo para el reconocimiento de la huelga por parte de las autoridades y en que, se han determinado los pasos y mecanismos para ello”*.<sup>129</sup>

Dicha norma estableció como requisito para el ejercicio de la representación obrera ante el patrón, el nombramiento de tres delegados elegidos a principio de cada año. Así mismo, estableció el arbitraje obligatorio como medio de

---

<sup>128</sup> Cfr. TOVAR, Teresa.

1985 “Movimientos populares y crisis oligárquica (1900 – 1930)”. Lima: Descó, página 33.

<sup>129</sup> SANTISTEVAN, Jorge; y DELGADO, Ángel.

1980 “La huelga en el Perú”. Lima: Cedys, página 39.



solución de reclamos, bloqueándose la posibilidad de tratamiento directo entre las partes; señaló los requisitos para la legalidad de la huelga (decisión mayoritaria de la Asamblea con asistencia de las tres cuartas partes del personal, votación secreta, aviso de huelga a la Intendencia Policial, con el nombre y domicilio de los huelguistas y con 24 horas de anticipación, renovación del acuerdo de huelga cada cuatro días); reguló el lock-out, estableciendo como único requisito para el cierre de la empresa en caso de conflicto, el envío de una comunicación del empleador a la policía, indicando las causas de la clausura, su duración, y la nómina de trabajadores que quedarían sin empleo; estableció un conjunto de sanciones y prohibiciones para los trabajadores que impedían el libre ejercicio de la industria, el comercio y el trabajo; y creó la Intendencia de Policía, sección encargada del registro estadístico de huelgas y cierres.<sup>130</sup>

A pesar del señalado precedente normativo notoriamente restrictivo, en los años siguientes el Perú fue escenario del surgimiento de diversas organizaciones sindicales, como la Confederación Obrera de Ferrocarriles en 1925; la Federación de Campesinos del Valle de Ica en 1921; la Federación de Yanacunas en 1922; y la CGTP en 1929, formada por las ya existentes federaciones de choferes, textiles, gráficos, motoristas y conductores, tripulantes del Callao, la sociedad de estibadores del Callao, la Unión de Cerveceros Backus, y la Federación de Yanacunas.

Sin embargo, el gobierno militar de Sánchez Cerro, a través del Decreto Ley N° 6926, de fecha 12 de noviembre de 1930, tras decretar el estado de emergencia en Lima y en Junín en medio de una huelga de trabajadores mineros en Cerro de Pasco, Morococha, Malpaso y La Oroya, en la que murieron 14 trabajadores mineros, dispuso la disolución de la recientemente formada CGTP y otras organizaciones similares en general<sup>131</sup>; situación que generó el surgimiento de grupos clandestinos.

---

<sup>130</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Óp. Cit. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 28.

<sup>131</sup> Cfr. CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ.

“Historia”. *Cgtp.org.pe* Consulta: 24 de agosto de 2012.

[[http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=7](http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=7)]

### **1.2.3) El reconocimiento constitucional, indirecto, del derecho a la libertad sindical, y la continuidad de la normativa infra constitucional de carácter restrictivo.-**

Convocado el Congreso Constituyente e instalado el 8 de diciembre de 1931, y no obstante el Gobierno de Luis Sánchez Cerro contar con mayoría parlamentaria, una combativa minoría aprista compuesta por veintisiete representantes se instaló, conjuntamente con otros representantes, pese a haber cuestionado el resultado de las elecciones.

Es así que el derecho a la libertad sindical, derecho que hasta el momento había obtenido el reconocimiento legalúnicamente en función al derecho de huelga, mediante la emisión del Decreto Supremo de 1913 (norma que contemplaba una regulación restrictiva y prohibitiva); alcanzó el más alto reconocimiento jurídico a través de la Constitución 1933. Sin embargo, este reconocimiento se daría no de manera directa, sino consagrándolo como parte del derecho de asociación contemplado en el artículo 27.<sup>132</sup>

A nivel infraconstitucional continuó teniendo un corte restrictivo. Así por ejemplo, a través del Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936, se creó el Registro Sindical como requisito para el ejercicio de los derechos sindicales, situación que apuntaba a crear un mecanismo que permita un mayor control del movimiento sindical; requisito que hasta la fecha perdura.

Entre los años 1939 y 1945, ocurrió un suceso internacional que permitió la reactivación del sindicalismo, aunque de manera temporal; nos referimos a la segunda guerra mundial. Y es que si bien es cierto, el estallido de esta afectó al mercado exportador peruano y a la compra de productos provenientes del exterior, generándose así un grave perjuicio a la emergente industria nacional; no todos los efectos fueron negativos, y es que el bloqueo de las

---

<sup>132</sup> Artículo 27 de la Constitución Política del Perú de 1933:  
*“El Estado reconoce la libertad de asociarse y la de contratar. Las condiciones de su ejercicio están regidas por la ley”.*

importaciones incentivó el desarrollo del autoabastecimiento. Del mismo modo, la demanda del cobre extraído del Perú se incrementó debido a su utilidad para la producción de material bélico. Este desarrollo económico sostenido a nivel internacional, sumado a la existencia de un gobierno de corte democrático como el de José Luis Bustamante y Rivero (representante del Frente Democrático Nacional conformada por diferentes partidos políticos, entre los que se encontraba el APRA), generó un notorio incremento en el número de organizaciones sindicales registradas hasta el momento<sup>133</sup>, alcanzándose entre los años 1944 y 1947 un total de 244 gremios registrados.<sup>134</sup>

#### **1.2.4) La persecución de diversos movimientos sindicales, y el posterior intento fallido de una mejora en la normativa sindical.-**

Este breve episodio de incremento cuantitativo sindical, referido líneas arriba, se vio revertido entre los años 1948 y 1956, durante la dictadura del General Odría, debido a la promulgación de medidas como la “Ley de Seguridad Interior” mediante el Decreto Ley N° 11049 el 01 de julio de 1949, el cual suspendía las garantías individuales permitiendo el allanamiento de domicilio, arrestos, encarcelamientos, destierros, entre otros, por simple denuncia, trasladándose la probanza al acusado.

Dicho Decreto Ley proscribió, igualmente, partidos políticos y diversas organizaciones sindicales existentes, entre los que se encontraba la CTP, recientemente creada el 1 de mayo de 1944 y vinculada al APRA cuyo líder, Luis Negreiros, fue asesinado.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Cfr. SANTISTEVAN, Jorge; y DELGADO, Angel. Óp. Cit. (“La huelga en el Perú”), página 107.

<sup>134</sup> Cfr. ALIAGA PERALTA, Didier Porfirio.

2003 *La Obligación del registro sindical, por la autoridad administrativa de trabajo, como incumplimiento de la Constitución Política del Estado y el Convenio 87 de la OIT.* Tesis de maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política – Escuela de Postgrado, página 64.

<sup>135</sup> Ver punto 2.2.1.3.1) El Comité de Libertad Sindical, Capítulo III; referencia al Caso 1 Perú.

Posteriormente, entre 1956 y 1962, durante el segundo gobierno de Manuel Prado, se posibilitó un escenario que permitió un nuevo incremento del número de sindicatos y federaciones; esto como resultado de la elección democrática de Prado y el compromiso establecido con partidos políticos proscritos como el APRA, lo que determinó la derogación de la “Ley de Seguridad Interior” inmediatamente asumido su mandato.

Así, por ejemplo, en 1957 fue creada la Federación de Metalúrgicos del Perú; en 1959 se formaron la Federación Nacional de Mineros, Metalúrgicos y similares, y la Federación Nacional de Educadores; y en 1962 la Federación de Trabajadores de Laboratorios, Droguerías y afines. Igualmente dentro de este periodo gubernamental, en 1957 fue incluido como parte de la normativa nacional el fuero sindical como mecanismo de protección de *“los personeros de los sindicatos en proceso de organización y de los miembros de las juntas directivas de los sindicatos establecidos.”*<sup>136</sup>

Por otro lado, el gobierno de Prado decide, en 1961, consolidar la legislación existente en materia de sindicación. Es así que, el 3 de mayo de dicho año, con la finalidad de adecuar la normativa nacional al Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por el Perú el 9 de diciembre de 1959, promulgó el Decreto Supremo 009; norma modificada durante el gobierno de Belaunde el 21 de diciembre de 1962 por el Decreto Supremo N° 021. Sin embargo, ambas normas, lejos de reforzar el ejercicio del derecho a la libertad sindical, lo restringieron a través de disposiciones que por ejemplo, limitaron su ámbito de aplicación únicamente a los trabajadores de la actividad privada; prohibieron a los sindicatos consagrarse institucionalmente a actividades políticas; establecieron como requisito para formar un sindicato de obreros, empleados o mixtos, reunir a más del 50% de los trabajadores; entre otras disposiciones.

---

<sup>136</sup> ALIAGA PERALTA, Didier Porfirio. Óp. Cit. (‘La Obligación del registro sindical, por la autoridad administrativa de trabajo, como incumplimiento de la Constitución Política del Estado y el Convenio 87 de la OIT’) página 65.

### 1.2.5) Del gobierno militar a la Constitución Política de 1979.-

El 3 de Octubre de 1968 fue abruptamente interrumpido el orden constitucional en el Perú, mediante un golpe de Estado a cargo de las Fuerzas Armadas lideradas por el General de División EP. Juan Velasco Alvarado y derrocamiento del presidente constitucional en ejercicio Arquitecto Fernando Belaunde Terry.

El régimen establecido fue acompañado por el cierre del Congreso de la República, detención de autoridades, políticos, dirigentes sindicales y estudiantiles, control del Poder Judicial, y la toma de los medios de comunicación en el año 1974.

La duración de este régimen fue de doce años (1968 - 1980) divididos en dos etapas consecutivas, conocidas como la primera fase (liderada por el General de División EP Juan Velasco Alvarado del 3 de Octubre 1968 al mes de Agosto de 1975) durante la cual se determinó la posibilidad de contratación temporal por obra determinada mediante el Decreto Ley N° 18138, publicado el 7 de febrero de 1970, y la estabilidad laboral absoluta mediante Decreto Ley N° 18471 publicado el 11 de noviembre de 1970, el cual estableció la existencia de causas de despido y procedimientos específicos a seguir, dificultando la culminación vínculo laboral sin causa justa y facilitando de esta forma indirectamente el ejercicio de la libertad sindical; y la segunda fase, liderada por el General de División EP Francisco Morales Bermúdez quien derrocara al primero de los nombrados, de Agosto de 1975 a 1980, y que determinara mediante Decreto Ley N° 22126 publicado el 23 de marzo de 1978, la estabilidad laboral relativa, al permitir que los despidos de trabajadores producidos con anterioridad al cumplimiento de los tres años de vínculo laboral al servicio del empleador, generaran el pago de una indemnización especial equivalente a noventa días de remuneración.

El 19 de julio de 1977 se produjo un paro nacional generalizado y con participación de trabajadores, estudiantes, y partidos políticos, el que motivo



detenciones, encarcelamientos, y despidos de dirigentes sindicales, entre otros. Esto debido a que, entre otras medidas impulsadas por el Gobierno, como el toque de queda y la suspensión de garantías constitucionales; mediante el Decreto Supremo N° 011-76-TR se había puesto en marcha una política laboral de recorte de derechos, tales como el de huelga, suspensión de la estabilidad laboral, autorización para despidos masivos.

La contundencia de dicha paralización determinó que el gobierno convocara en 1978 un proceso electoral para elegir a una Asamblea Constituyente, que diera lugar a la Constitución de 1979 bajo la presidencia de Víctor Raúl Haya de la Torre.

El espíritu de esta Constitución estuvo signado por la voluntad generalizada de recuperar las libertades conculcadas durante el régimen militar precedente, entre ellas la libertad a la información, a la elección de autoridades, al ejercicio libre y sin restricciones de las organizaciones políticas, al ejercicio de la libertad sindical y derecho de huelga.

La Constitución Política de 1979 es reconocida por la doctrina como la Constitución que, cuantitativa y cualitativamente, abordó mejor el tema laboral, debido al tratamiento sin reparos brindado a los derechos laborales de los trabajadores y al desarrollo sistemático de un acápite especialmente dedicado al tema del trabajo.<sup>137</sup>

Uno de los principales aportes de la citada Constitución, en materia laboral, lo constituyó el reconocimiento directo, por primera vez, del derecho a la libertad sindical como derecho en sí mismo, así como la regulación de las tres grandes instituciones del derecho colectivo, las cuales son la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, como trataremos a continuación, reiterando previamente, que el análisis central de la presente tesis versará

---

<sup>137</sup> Cfr. TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2001 “Los derechos laborales en las Constituciones de 1979 y 1993”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición, página 10.

prioritariamente sobre el derecho de sindicación y su fomento mediante una política pública.

Respecto al derecho de sindicación corresponde resaltar su consagración a través del artículo 51 de la Constitución de 1979, el cual señalaba lo siguiente:

*“El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización sin autorización previa. Nadie está obligado a formar parte de un sindicato ni impedido de hacerlo. Los sindicatos tienen derecho a crear organismos de grado superior, sin que pueda impedirse u obstaculizarse la constitución, el funcionamiento y la administración de los organismos sindicales.*

*Las organizaciones sindicales se disuelven por acuerdo de sus miembros o por resolución en última instancia de la Corte Superior.*

*Los dirigentes sindicales de todo nivel gozan de garantías para el desarrollo de las funciones que les corresponde”.*

Del citado artículo se desprenden cuatro aspectos que, por su importancia, consideramos merecen ser resaltados.

El primero de ellos es el reconocimiento expreso de los trabajadores como sujetos titulares del derecho en cuestión.

El segundo se encuentra referido al ejercicio voluntario y libre del derecho, resaltándose la inexistencia de autorización previa alguna para el ejercicio del mismo. De esta manera, se limita cualquier tipo de intromisión de terceros, ya sea de particulares o del propio Estado, incluso en la disolución del sindicato, tal y como se señala, al establecer que esta dependerá del acuerdo de sus miembros, sometiéndose así al Estatuto del sindicato, o a la decisión de la Corte Suprema en última instancia.

El tercero, se encuentra referido a la consideración de la libertad positiva, consistente en la facultad reconocida a los trabajadores de afiliarse a un

sindicato existente o de formar uno nuevo; así como a la libertad negativa, consistente en la facultad del trabajador de decidir libremente no afiliarse a un sindicato existente o desafiliarse del que ya forma parte.

Y el cuarto, se refiere al reconocimiento de un fuero sindical como mecanismo de protección de los dirigentes sindicales, orientado a dotar de las garantías necesarias para el ejercicio libre de las funciones encomendadas.

Tal y como bien hemos podido observar, el derecho a la libertad sindical tuvo un desarrollo positivo, cualitativa y cuantitativamente hablando, en la Constitución de 1979.

#### **1.2.6) El mantenimiento de la tendencia restrictiva en las normas infra constitucionales y la escueta consagración del derecho a la libertad sindical en la Constitución Política de 1993.-**

Corresponde referirnos a las normas infraconstitucionales previas a la Constitución de 1993, en materia sindical, publicadas el 2 de julio y 15 de octubre de 1992, las cuales son a) el Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo (en adelante, LRCT), y b) el Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, Reglamento de la LRCT), respectivamente.

Antes de referirnos directamente respecto de las principales disposiciones contempladas en ambas normas, consideramos importante destacar, brevemente, las principales características generales identificadas por Villavicencio.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2001 “El cuestionable continuismo intervencionista o la ausencia de reforma en la regulación general de las relaciones colectivas de trabajo y de la libertad sindical”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balace de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición, páginas de la 272 a la 275.

La primera de ellas se encuentra referida al origen antidemocrático de ambas normas, debido a que fueron promulgadas apenas pocos meses después del auto golpe de Estado del 5 de abril de 1992; momento histórico en el que los tres poderes del Estado se encontraban centralizados bajo el dominio del Poder Ejecutivo.

La segunda de ellas se encuentra referida a la inexistencia de negociación con los actores sociales, previa a la promulgación de ambas normas; ni con los actores políticos debido al cierre del Parlamento.

La tercera característica identificada comprende la sistematización de los tres elementos esenciales de la libertad sindical solo en el nivel infraconstitucional, a través de la promulgación de la LRCT y de su Reglamento, superándose así el problema de dispersión normativa existente.

La cuarta característica refiere el modelo descentralizado de relaciones laborales reforzado, en el que lo sindical gira principalmente alrededor del centro de trabajo (categoría de empresa); debido al abierto favorecimiento del ejercicio de la sindicación, negociación colectiva y huelga en dicho ámbito.

Y finalmente, la quinta característica hace que el funcionamiento del sistema de relaciones colectivas de trabajo gire principalmente alrededor de la negociación colectiva, por lo que al arribar a la suscripción del convenio colectivo, la representación sindical prácticamente quedaba de lado, puesto que las comisiones paritarias, sin estar prohibidas solo eran reconocidas si eran materia convencional, en ejercicio de la autonomía colectiva; en este caso se les permitía continuar funcionando para resolver problemas de aplicación o interpretación del acuerdo.

En cuanto a escueta consagración del derecho a la libertad sindical en el plano constitucional, pese al reconocimiento de la Constitución de 1979 como uno de los principales hitos en materia sindical; dicho texto fue reemplazado en 1993 por la Constitución del mismo año, caracterizada por otorgar un tratamiento notoriamente reducido y laxo de los diversos derechos

fundamentales, y que fue promovida por el gobierno del presidente Alberto Fujimori.

Al respecto, es oportuno resaltar el contexto político existente al momento de la reforma constitucional señalada, determinado por el establecimiento de un gobierno de corte autoritario, así como el apuro y levedad con el que dicho proceso fue llevado.

El gobierno de Fujimori es reconocido como un gobierno autoritario debido al autogolpe protagonizado el 5 de abril de 1992, veinte meses después del inicio de su mandato; decisión que fue adoptada utilizando como pretexto el descredito y las supuestas obstrucciones del Congreso de la República a su gestión de gobierno, en temas sensibles como el terrorismo, y al crecimiento económico del país. Las motivaciones reales, sin embargo, se verían poco después, ya que no solamente cerró el Congreso de la República, sino también tomó por asalto el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal de Garantías Constitucionales, así como, temporalmente, los medios de comunicación, logrando de esta manera, el escenario perfecto para validar, sin oposición alguna, el proceso de flexibilización llevado a cabo a inicios de la década de los noventa, vinculado al tema económico y laboral<sup>139</sup>, y que colisionaba con la Constitución de 1979.

Esta concentración de poderes en el Presidente, surgida como resultado del autogolpe, generó la presión internacional *“que alentaba el restablecimiento del sistema democrático y la recomposición del estado de derecho en nuestro país”*; situación que obligó al presidente a comprometerse, ante la Organización de Estados Americanos, *“a convocar a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente encargada de elaborar un nuevo texto constitucional, cuya aprobación se haría por la vía del*

---

<sup>139</sup>Algunas de las normas que conformaban el proceso de flexibilización laboral iniciado por el gobierno de Fujimori, fueron la Ley de la Compensación por Tiempo de Servicios, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas Estatales, la Ley de Participación del Trabajador en la Empresa, la Ley de Beneficios Sociales, la Ley del Sistema Privado de Salud, la Ley del Sistema Privado de Pensiones, la Ley de Fomento del Empleo y Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.



*referéndum*".<sup>140</sup> Es oportuno resaltar que la presión ejercida por la OEA fue permisiva con acciones del Gobierno de Fujimori, que hacían vislumbrar que esta convocatoria solo era un ardid para perpetuarse en el poder; acción que pudo comprobarse luego cuando dicha Asamblea aprobó la reelección presidencial, lo que le permitió permanecer en el poder hasta por dos periodos más.

Así, fue como en agosto del mismo año se promulgó el Decreto Ley N° 25694, Ley de Elecciones para el denominado Congreso Constituyente Democrático, órgano legislativo que tenía la función de elaborar la nueva Constitución, y cuyos ochenta integrantes fueron elegidos el 22 de noviembre de 1992. Resulta importante señalar que varios de los partidos de izquierda no se presentaron a dichos comicios, por considerar que su participación legitimaría al gobierno de facto existente.

Fue así como luego de la accidentada conformación del Congreso Constituyente Democrático, y del leve trabajo de producción normativa realizado, la mayoría oficialista presentó el texto constitucional final, previa publicación, en menos de tres meses, de tres proyectos de Constitución, cada uno de los cuales reducía cada vez más el número de artículos existentes.<sup>141</sup>

En relación a los artículos que regulaban el tema laboral, cabe resaltar el proceso de "outsourcing" normativo realizado por el oficialismo, quienes encargaron al Instituto de Capacitación y Estudios Laborales – ICEL, la elaboración de los mismos; pese a que el producto final presentado por dicho grupo de profesionales fue sometido a diversas modificaciones.

---

<sup>140</sup>CARRILLO CALLE, Martín.

2001 "La flexibilización del contenido laboral de la Constitución". En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición, página 45.

<sup>141</sup> Ídem, página 49.

De conformidad con lo señalado por Martín Carrillo, el primer proyecto publicado el 20 de mayo de 1993 comprendía 300 artículos; el segundo, publicado el 22 de junio, comprendía 292 artículos; y el tercero, publicado el 1 de julio del mismo año, comprendía 226 artículos.

A este proceso de producción normativa deficiente y extraño, perfectamente descrito por Carrillo, se sumó el hecho de que la mayoría oficialista buscara la aprobación célere del nuevo texto constitucional, con la finalidad de dotar de respaldo legal a las reformas económicas y políticas que el gobierno de Fujimori venía ya implementando; motivo por el cual, no solo se redujo el desarrollo del debate, sino que también se relativizó y mediatizó la participación de la sociedad civil, volviéndola meramente en un acto simbólico.

Esta situación llevó a calificar a la labor realizada por el Congreso Constituyente Democrático, como *“el más pobre proceso constituyente de nuestra historia republicana, carente totalmente de reflexión doctrinaria”*.<sup>142</sup>

Esta Constitución, hecha a medida del gobierno imperante en ese entonces, modificó notoriamente el tratamiento otorgado a los derechos laborales, en la Constitución predecesora. Así por ejemplo, el capítulo que se les dedicaba íntegra y exclusivamente en la Constitución de 1979, se redujo a la incorporación de unos cuantos artículos específicos dentro del capítulo dedicado a los derechos sociales y económicos, contemplados como parte del título I referido a la Persona y la Sociedad.

En materia sindical, específicamente, el derecho a la libertad sindical, desarrollado completa y ampliamente, como hemos visto en el punto anterior, en diversos artículos de la Constitución de 1979; sufre una alteración cuantitativa y cualitativa en la Constitución de 1993, debido a la reducida dedicación de un artículo al citado derecho, y a la ligereza con el que este es abordado.<sup>143</sup>

Consagrada la Constitución de 1993 por el Gobierno autocrático de Alberto Fujimori, la corrupción imperante en casi todos los organismos del Estado, dentro de estos los guardianes de la legalidad como el Poder Judicial,

---

<sup>142</sup>GARCÍA BELAUNDE, Domingo; y PLANAS, Pedro.

1993 “La Constitución traicionada: Páginas de historia reciente”. Lima: Seglusa Editores, página 320.

<sup>143</sup> Ver punto 2.1) La libertad sindical y su tratamiento en la Constitución Política de 1993, Capítulo III.

Ministerio Público y el Tribunal Constitucional, los organismos Contralores como la Contraloría General de la República, medios de comunicación escritos, radiales y televisivos y el mismo Congreso de la República por medio del soborno de congresistas para que pasen a conformar la bancada oficialista le posibilitaron las reelecciones de los años 1995 y 2000. De este modo el régimen Fujimorista ingresó a una pendiente que hizo inmanejable el sistema político del país, por lo que las organizaciones civiles, partidos políticos y demás movimientos civiles y estudiantiles, realizaron acciones cívicas diversas que concluyeron luego de la publicación del primero de los llamados “vladivideos” en septiembre del año 2000 con la declaratoria de vacancia de la presidencia por incapacidad moral de Alberto Fujimori por parte del Congreso de la República, el mismo que había huido del Perú pretextando la asistencia a un evento internacional en Japón y enviado su carta de renuncia con fecha 21 de noviembre del año 2000, la misma que no fue aceptada dando paso a su destitución.

#### **1.2.7) El retorno a la democracia y las modificaciones infraconstitucionales en materia sindical.-**

El 22 de Noviembre del año 2000, el Congreso eligió primero como su presidente, y luego en esa condición como Presidente de la República, al Dr. Valentín Paniagua; quien durante el gobierno transitorio volvió a convocar al Consejo Nacional del Trabajo mediante Resolución Ministerial N° 003-2001-TR, de fecha 4 de enero de 2001.

Posteriormente, convocó a elecciones generales para el 8 de Abril del 2001.

Realizado dicho proceso electoral los candidatos que pasaron a segunda vuelta, al no obtener más del 50 % de la votación, fueron Alejandro Toledo y Alan García. La segunda votación fue el 3 de Junio del 2001, siendo elegido Alejandro Toledo Presidente de la República para el período 2001 al 2006.

El 8 de enero de 2003, durante el citado gobierno de Toledo se publicó la Ley N° 27912, “Ley que modifica la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y

levanta las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo”, norma a través de la cual se procuró levantar las observaciones formuladas por la OIT. Del mismo modo, mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante TUO de la LRCT), publicado el 5 de octubre de 2003, se consolidó de forma integral la regulación legal existente sobre la materia.

En el siguiente proceso electoral en el año 2006, pasaron a la segunda vuelta Alan García y Ollanta Humala; realizada esta segunda vuelta el 6 de Junio del mismo año, Alan García fue elegido Presidente de la República para el período 2006 al 2011.

Es durante dicho periodo gubernamental que el Reglamento de la LRCT emitido durante el gobierno de Alberto Fujimori, fue modificado mediante Decreto Supremo N° 013-2006-TR, publicado el 8 de julio de 2006.

Durante el proceso electoral del 2011 y que se realizara el 10 de Abril, pasaron a la segunda vuelta los candidatos Ollanta Humala y Keiko Fujimori; el 5 de Junio del mismo año se realizó esta segunda vuelta, siendo electo Presidente de la República Ollanta Humala con el 51.449 % de los votos válidos.

Durante estos doce años de recuento histórico realizado a los últimos gobiernos democráticos elegidos en el Perú, la normativa laboral en materia colectiva promulgada por el gobierno de Fujimori, ha merecido solo tímidas reformas y reordenamientos durante el gobierno de Toledo, pese a las evidentes disposiciones vulneratorias de derechos ahí contenidas y a las diversas quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

## 2) Principales normas nacionales, en materia de libertad sindical, vigentes en la actualidad.-

A continuación, nos referiremos a la normativa vigente a la fecha tanto en la Constitución Política de 1993, los diferentes Convenios y Tratados Internacionales aplicables al Perú, el TUO de la LRCT y su Reglamento.

En este punto es oportuno reiterar, que si bien nos referiremos a los tres elementos que componen el contenido esencial del derecho a la libertad sindical, siendo estos la sindicación, negociación colectiva y huelga; la presente tesis centrará su análisis en el derecho de sindicación de los trabajadores como titulares del mismo, en consideración a que éste se constituye como el punto de partida primordial para la consecución progresiva de la efectividad de los otros dos derechos, y atendiendo a que su origen fue producto de la lucha de la clase trabajadora en favor de la equiparación de poderes con el empleador; así como en su aplicación en el sector privado, debido a que los trabajadores amparados bajo el sector público se rigen por normativa especial.

### 2.1) La libertad sindical y su tratamiento en la Constitución Política de 1993.-

La Constitución Política, también conocida como Ley de Leyes, puede ser definida como la norma fundamental sobre la que descansa la totalidad del sistema jurídico, a través de la cual se constituyen principios rectores para regular las relaciones y actuaciones de los poderes públicos y los ciudadanos en general.

Así mismo, en cuanto al rango jurídico que ostenta, puede señalarse que de conformidad con la Pirámide de Kelsen<sup>144</sup>, gráfico que esquematizó por primera vez la estructura legislativa y que mantiene vigencia hasta la

---

<sup>144</sup> El filósofo austriaco Hans Kelsen ordenó y esquematizó por primera vez la estructura jerárquica de normas, a través del gráfico de una pirámide que lleva su nombre. Dicho aporte fue publicado en el año 1934, en su libro “La teoría pura del derecho”.



actualidad; la Constitución Política posee el más alto rango jurídico reconocible, el constitucional; situación que la coloca en una escala superior a las demás normas de rango infra constitucional, como Leyes, Decretos, etc.

Acorde con lo señalado, la Constitución Política de 1993 en sus artículos 51 y 138 señala lo siguiente:

*“Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.**”*

*“Artículo 138.- **La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.**”*

***En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”***

Establecida ya la importancia y supremacía de la Constitución en el sistema jurídico; procederemos a referirnos a las disposiciones contempladas por esta en materia de libertad sindical, para lo cual, presentaremos en primer lugar, algunas disposiciones aplicables a los derechos colectivos en general (sindicación, huelga y negociación colectiva), y en segundo, señalar algunos puntos importantes referidos ya al tratamiento que recibe la sindicación.

Respecto de los derechos colectivos en general, la Constitución de 1993 refiere:

*“Artículo 28.- **El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:***

**1. Garantiza la libertad sindical.**

2. *Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.*

3. *Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones*". (El resaltado es nuestro).

Al respecto, consideramos importante destacar los tres puntos identificados por Carrillo Calle<sup>145</sup>, los mismos que conforman el trípode de derechos que componen a la libertad sindical.

El primero de ellos se refiere a la regulación de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, en un único artículo; situación que para Carrillo Calle resulta inadecuada por considerar que cada derecho cuenta con una identidad propia perfectamente delimitada, no obstante la interrelación existente entre ellos; mientras que para otra parte de la doctrina, este tratamiento conjunto, no constituye una "cuestión esencial" dada la vinculación e interdependencia reconocida entre estas instituciones<sup>146</sup>, postura a la cual nos adherimos.

El segundo punto trata respecto de la incorporación de la función de cautela del ejercicio democrático de los derechos colectivos, adjudicada al Estado; función que de conformidad con lo sostenido por Carrillo *"abre la posibilidad a normas e, inclusive a actuaciones administrativas, intervencionistas en la vida y actividad de las organizaciones sindicales, es decir, este extremo del precepto encierra un potencial lesivo a la autonomía sindical, entendida en su sentido más amplio"*.

El tercer punto considera el establecimiento de una "libertad vigilada", que pareciera responder a una tesis que reconoce a la intervención estatal, como medio necesario para la democratización de la vida sindical.

---

<sup>145</sup> Cfr. CARRILLO CALLE, Martín. Óp. Cit. ("La flexibilización del contenido laboral de la Constitución"), página 78.

<sup>146</sup> Cfr. NEVES MUJICA, Javier.

1993 "Los derechos y principios laborales en las Constituciones de 1979 y 1993". *Revista del Foro*. Año LXXXI, N° 1, enero – junio, página 47.

Respecto de lo tratado, nos hemos permitido incorporar un cuarto punto, sobre la ubicación del artículo 28 en el texto constitucional. Al respecto cabe recordar que el Título I de la Constitución Política, referido a “la persona y la sociedad”, se encuentra compuesto por cuatro capítulos, siendo el primero “derechos fundamentales de la persona”, el segundo “derechos sociales y económicos”, el tercero “derechos políticos y deberes”, y cuarto “función pública”. En este sentido, la consagración del derecho a la libertad sindical como parte del segundo capítulo del título I, pareciera advertir la intención de dejar al citado derecho fuera del grupo de derechos fundamentales; situación que como bien advierte Villavicencio, *“no puede llevar sino a crítica en la medida en que esta concepción restrictiva resulta totalmente anacrónica e inconsistente; puesto que no solo está desconociendo la evolución incontestada de los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) y hasta de tercera generación (como los medioambientales) hacia el terreno de los derechos fundamentales, sino que está dejando fuera de éstos hasta a los derechos políticos que alcanzaron tal consideración junto con los civiles en 1789, hace más de dos siglos”*.<sup>147</sup>

Agrega igualmente el reconocimiento unánime y definitivo, a la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales como parte de los derechos fundamentales, situación que puede ser corroborada en cualquier Declaración o Pacto Internacional sobre Derechos Humanos, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>148</sup>

De la redacción del artículo 28 de la Constitución, citado líneas arriba, puede determinarse así también, la inexistencia de mención alguna al contenido del derecho a la sindicación, limitándose únicamente a establecer tres responsabilidades del Estado en relación al derecho referido, siendo estas a)

---

<sup>147</sup>VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, pagina 50.

<sup>148</sup>Ver punto 2.2) La libertad sindical y su tratamiento en los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, Capítulo III.

reconocer el derecho de sindicación, b) cautelar su ejercicio democrático, y c) garantizar su desarrollo.

Así al no existir mención alguna al contenido de este derecho, se traslada al Estado el deber de su reconocimiento a través de normas de inferior jerarquía, debiendo cautelar además el ejercicio óptimo del mismo dentro de los parámetros establecidos en materia de sindicación no solo por la normativa nacional sino también internacional, y permitiendo a los trabajadores ejercer realmente, si así lo deciden, el derecho del cual son titulares. Del mismo modo, al ser obligación del Estado garantizar el desarrollo de la sindicación, debería adoptar medidas orientadas a dotar de eficacia al citado derecho, tales como la emisión de una política pública.

Este tratamiento escueto en el desarrollo del derecho a la libertad sindical podría deberse a la inexistencia de una definición única o exacta por tratarse de un concepto en evolución, dinámico por excelencia<sup>149</sup>; posición que no necesariamente compartimos, pues si bien concordamos con la necesidad de establecer dispositivos generales que permitan una rápida adaptación al cambio, también consideramos importante el establecimiento de algunos parámetros principales que permitan delimitar en cierta forma el derecho, aspecto que definitivamente no encontramos en el citado dispositivo.

Del mismo modo, consideramos que el darle un tratamiento escueto, dejando un margen tan amplio para el desarrollo de la regulación legislativa, abre las probabilidades para restringir o dificultar con mayor facilidad el libre ejercicio del mismo.

Sin embargo, son abundantes las fuentes no homologables (textos doctrinarios, normas o pronunciamientos jurisdiccionales) que definen el derecho a la libertad sindical, algunas como bien señala Villavicencio, notoriamente descriptivas, otras menos numerosas pero con definiciones genéricas, y finalmente, otras más bien evasivas respecto de algún

---

<sup>149</sup>Cfr. MARCENARO FRERS, Ricardo.  
1995 “El trabajo en la nueva Constitución”. Lima: Cultural Cuzco, página 176.

pronunciamiento, debido al cambio constante del citado derecho como resultado de su evolución.<sup>150</sup>

Dentro del primer tipo de definiciones señaladas, tenemos por ejemplo, la sustentada por Javier Neves, quien califica a la libertad sindical como *“el derecho de los trabajadores a constituir, afiliarse y participar en las organizaciones sindicales, así como el derecho de éstas a elegir a sus representantes, redactar sus estatutos, desarrollar actividades, formar organizaciones sindicales de grado superior y disolver las organizaciones sindicales. Todo ello sin injerencia del empleador ni del Estado y con la debida tutela de éste, a través de diversos mecanismos y facilidades encaminadas a permitir e incluso promover el ejercicio efectivo del derecho”*.<sup>151</sup>

Bajo el mismo estilo descriptivo, Palomeque define a la libertad sindical como *“el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos al ejercicio libre de las funciones que le son atribuidas constitucionalmente para la defensa de los intereses de los trabajadores”*.<sup>152</sup>

Dentro del segundo tipo de definiciones, encontramos a la sustentada por Ojeda, quien define a la libertad sindical como *“el derecho fundamental de los trabajadores a organizarse colectivamente para la promoción y defensa de sus intereses comunes económicos y sociales”*<sup>153</sup>; a la sustentada por Rendón Vásquez quien señala que *“la libertad sindical es la facultad que tiene toda*

<sup>150</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 87.

<sup>151</sup> NEVES MUJICA, Javier.

2010 Prólogo. En: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 1.

<sup>152</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, Carlos.

1980 “El sindicato como sujeto político”. En: autores varios. *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*. España: Tecnos, página 551.

<sup>153</sup> OJEDA AVILÉS, Antonio.

1979 “La libertad sindical”. *Política Social*, N° 21. Citado en: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 2010, página 87.



*persona de asociarse en una organización sindical*<sup>154</sup>; o la sustentada por el propio Tribunal Constitucional peruano al definir a la libertad sindical “*como la capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical*”.<sup>155</sup>

Consideramos, sin desmerecer al primer tipo de definiciones señalado, que el segundo resulta más adecuado por cuanto permite una respuesta más inmediata a los cambios que pudieran presentarse producto de la evolución del derecho a la libertad sindical.

Sin embargo, creemos oportuno resaltar igualmente, que ninguna de las definiciones presentadas resulta errónea, pues de una u otra forma, todas ellas destacan los **elementos** que componen el derecho a la libertad sindical, siendo uno de tipo estático u organizativo, conformado por el derecho a constituir asociaciones y adherirse a ellas (elemento institucional), para lo cual le reconoce al individuo la facultad de decidir libre y voluntariamente el ejercer su derecho de constitución o afiliación (libertad positiva), o en su defecto de no afiliación o desafiliación (libertad negativa); y la otra más bien dinámica o de actividad, conformada por la negociación colectiva (elemento de creación normativa), y por la huelga (elemento de defensa / autotutela).

Al respecto, corresponde indicar que los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga se constituyen como piezas inescindibles similares a un trípode, vitales para la conformación del derecho a la libertad sindical en sentido amplio; convirtiéndose precisamente en el contenido esencial<sup>156</sup> del citado derecho.<sup>157</sup>

<sup>154</sup>RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge.

1982 “Manual de derecho del trabajo colectivo”. Lima: Ediciones Tarpuy, página 26.

<sup>155</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0008-2005-PI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Juan José Gorriti y más de 5000 ciudadanos, contra diversos artículos de la Ley N° 28175, Ley marco del empleo público. Fecha de emisión de sentencia: 12 de agosto de 2005.

<sup>156</sup>Entiéndase por contenido esencial al núcleo duro que dota de contenido a los derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional Peruano, en la sentencia de fecha 8 de julio de 2005, recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA (caso Manuel Anicama Hernández), ha definido al contenido esencial en los siguientes términos:

Y es que, la libertad sindical cobra sentido, únicamente si se reconoce la necesidad de acción conjunta de sus tres derechos, por cuanto la sindicación en estricto funcionará como el cimiento que permite la creación o configuración de la fuerza institucional capaz de actuar en representación de los trabajadores; pero carecerá de sentido si no posee la facultad de ejercer representación, aspirando a la configuración de un convenio colectivo que actúe como norma entre las partes; fruto que en algunos casos requerirá de un medio de presión para su aplicación y reconocimiento, por lo que resulta imposible prescindir de la huelga como mecanismo legal de autotutela.

De esta manera, la confluencia de estos elementos resulta, como hemos visto, vital para asegurar el cumplimiento del objeto central de la libertad sindical, el cual es la actividad sindical<sup>158</sup>, cuya finalidad es “*promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores*” a través de la “*actuación del sujeto colectivo*”<sup>159</sup>, formado por individuos libres.

En relación a estos últimos, consideramos importante resaltar la libertad que poseen, por cuanto en base justamente a esta podrán ejercer ampliamente su voluntad de crear un sindicato o afiliarse a uno preexistente (libertad positiva), así como de desafiliarse en caso de pertenecer a alguno (libertad negativa).

---

*“Así las cosas, todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental sólo resulta válido en la medida de que el contenido esencial se mantenga incólume. Este Tribunal Constitucional considera que la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales no puede efectuarse a priori, es decir, al margen de los principios, los valores y los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce.*

*Si bien es cierto que la exactitud de aquello que constituye o no el contenido protegido por parte de un derecho fundamental, y, más específicamente, el contenido esencial de dicho derecho, sólo puede ser determinado a la luz de cada caso concreto, no menos cierto es que existen determinadas premisas generales que pueden coadyuvar en su ubicación. Para ello, es preciso tener presente la estructura de todo derecho fundamental”.*

<sup>157</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo.

1996 “La estructura de la negociación colectiva: bases conceptuales y análisis del caso peruano”. *Asesoría laboral*. Lima: N° 64, abril, página 143.

<sup>158</sup> Cfr. ERMIDA URIARTE, Oscar.

1983 “Formas de acción gremial en la empresa”. *Derecho laboral*. Montevideo: Tomo XXVI, N° 131, página 22.

<sup>159</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 88.

En relación a lo expuesto, Villavicencio sostiene que *“en este contexto, nadie duda que el contenido esencial del derecho involucra a los componentes individuales y colectivos, así como a las facetas de organización y actividad, incluyendo en estas últimas a la negociación colectiva y a la huelga; que si bien por su propia dimensión e importancia han merecido una regulación específica, incluso a nivel constitucional, no cabe duda a estas alturas de la historia que junto con la sindicación forman parte inescindible de la libertad sindical.”*<sup>160</sup>

Esto pues, de acuerdo a Villavicencio, son las siguientes Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, las que han venido dotando, progresivamente a lo largo de los años, de contenido esencial al derecho a la libertad sindical:

Sentencia recaída en el Expediente 1124-01-PA de fecha 11 de julio de 2002<sup>161</sup>:

*“Fundamento 8)*

*La Constitución reconoce la libertad sindical en su artículo 28º, inciso 1) Este derecho constitucional tiene como contenido esencial un aspecto orgánico, así como un aspecto funcional. El primero consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales. El segundo consiste en la facultad de afiliarse o no afiliarse a este tipo de organizaciones. A su vez, implica la protección del trabajador afiliado o sindicado a no ser objeto de actos que perjudiquen sus derechos y tuvieran como motivación real su condición de afiliado o no afiliado de un sindicato u organización análoga.*

---

<sup>160</sup>Idem, página 89.

<sup>161</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

2002 Sentencia del Expediente N° 1124-2001-AA: Recurso extraordinario interpuesto por el Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A. y la Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú (FETRATEL) contra la sentencia expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha nueve de marzo de dos mil uno, que declaró improcedente la acción de amparo interpuesta contra las empresas Telefónica del Perú S.A.A. y Telefónica Perú Holding S.A., con el objeto de que se abstengan de amenazar y vulnerar los derechos constitucionales de los trabajadores sindicalizados, en virtud de la aplicación de un Plan de Despido Masivo contenido en un Resumen Ejecutivo elaborado por la Gerencia de Recursos Humanos de la primera de las demandadas. Fecha de emisión de sentencia: 11 de julio de 2002.

*Desde luego, debe entenderse que lo anterior no conlleva a que el contenido esencial del citado derecho constitucional se agote en los aspectos antes relevados. Por el contrario, es posible el desarrollo de ulteriores concretizaciones o formas de proyección del citado derecho constitucional, que, en principio, no pueden, como tampoco deben, ser enunciadas de manera apriorística. Los derechos constitucionales albergan contenidos axiológicos que, por su propia naturaleza, pueden y deben desarrollarse, proyectando su vía expansiva a través de remozadas, y otrora, inusitadas manifestaciones.”*

En relación a la referida sentencia, cabe indicar que coincidimos con lo señalado por Villavicencio en torno a la inexistencia de una diferenciación clara de los “aspectos” que componen el derecho a la libertad sindical efectuada por el Tribunal Constitucional, por cuanto el elemento estático u organizativo, denominado por este último como “aspecto orgánico” se encuentra compuesto únicamente por la capacidad de constituir sindicatos, cuando en realidad el alcance de este es mayor, abarcando también la capacidad de afiliarse o no afiliarse a los ya existentes, de conformidad con lo señalado líneas arriba.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional obvia toda manifestación respecto del elemento dinámico o de actividad conformado por la negociación colectiva y por la huelga; situación que desde nuestro punto de vista, generaría la ineficacia del derecho a la libertad sindical, como ya lo hemos sustentado.

Sentencia recaída en el Expediente 1469-2002-AA/TC, de fecha 23 de julio de 2004<sup>162</sup>:

---

<sup>162</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2004 Sentencia del Expediente N° 1469-2002-AA/TC: Recurso extraordinario interpuesto por Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Paucarpata (SITRAMUNP) contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa que declara improcedente la acción de amparo presentada contra la Municipalidad Distrital de Paucarpata por haberse negado, mediante Resolución de Alcaldía N.º 1527-2001-MDP, a permitir dentro de sus instalaciones la colocación de un periódico mural con información sindical. Fecha de emisión de sentencia: 23 de julio de 2004.

Fundamento 5)

*“Sin embargo, además de los dos planos de la libertad sindical antes mencionados, debe también considerarse la garantía para el ejercicio de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los propios trabajadores.*

*En tal sentido, el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que, a este núcleo mínimo e indisponible, deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, protección y defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato, resulta vulneratorio del derecho de libertad sindical.”*

La citada sentencia incorpora al concepto de contenido esencial del derecho a la libertad sindical vigente hasta ese momento, tal y como advierte Villavicencio, *“los derechos de actividad requeridos para que el sindicato pueda cumplir sus funciones y fines”*.<sup>163</sup>

Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-PI de fecha 12 de agosto de 2005<sup>164</sup>:

*“Fundamento 26)*

*En ese contexto, implica un haz de facultades y el ejercicio autónomo de homusfaver – homuspoliticus, referido a aspectos tales como:*

---

<sup>163</sup>VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 91.

<sup>164</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0008-2005-PI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos, contra diversos artículos de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público. Fecha de emisión de sentencia: 12 de agosto de 2005.



- a) *El derecho a fundar organizaciones sindicales.*
- b) *El derecho de libre afiliación, desafiliación y reafiliación en las organizaciones sindicales existentes.*
- c) *El derecho a la actividad sindical.*
- d) *El derecho de las organizaciones sindicales a ejercer libremente las funciones que la Constitución y las leyes le asignen, en defensa de los intereses de sus afiliados. Ello comprende la reglamentación interna, la representación institucional, la autonomía en la gestión, etc.*
- e) *El derecho a que el Estado no interfiera – salvo el caso de violación de la Constitución o la ley en las actividades de las organizaciones sindicales.*<sup>165</sup>

De esta manera, a través de la Sentencia señalada, el Tribunal Constitucional incorpora el elemento de actividad del ejercicio colectivo del citado derecho, constituido por la capacidad de ejercicio libre de las actividades sindicales, como individuos, en el primer caso, y como organización constituida, en el segundo.

Sentencia recaída en el expediente 3311-2005-PA/TC, de fecha 5 de enero de 2006<sup>166</sup>:

“Fundamento 5)

*El artículo 3.1. del Convenio N.º 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, precisa que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción. Por su parte el artículo 1.2. del Convenio N.º 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación*

<sup>165</sup>Ibídem.

<sup>166</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia del Expediente N° 311-2005-PA/TC: Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores Mineros de Atacocha contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declara infundada la demanda de Amparo presentada contra la Compañía Minera Atacocha S.A. por el despido masivo de veintiséis trabajadores sindicalizados producido como consecuencia de la huelga de 48 horas realizada los días 7 y 8 de febrero de 2003. Fecha de emisión de sentencia: 5 de enero de 2006.

*colectiva, establece la protección de los trabajadores sindicalizados contra todo acto que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo, o con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.*

*Fundamento 6) Por tanto, en esta oportunidad y a la luz del caso concreto, debe precisarse que la libertad sindical en su dimensión plural también protege la autonomía sindical, esto es, la posibilidad de que el sindicato pueda funcionar libremente sin injerencias o actos externos que lo afecten. Protege, asimismo, las actividades sindicales que desarrollan los sindicatos y sus afiliados de manera colectiva, así como la de los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos.*

*Fundamento 7) Sin esta protección no sería posible el ejercicio de una serie de derechos y libertades tales como el derecho de reunión sindical, el derecho a la protección de los representantes sindicales para su actuación sindical, la defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados y la representación de sus afiliados en procedimientos administrativos y judiciales. Del mismo modo, no sería posible un adecuado ejercicio de la negociación colectiva y del derecho de huelga (Exp. N. ° 206-2005-PA, Fundamento N. ° 12).”*

Esta consolidación progresiva del contenido esencial del derecho a la libertad sindical es percibida por Villavicencio<sup>167</sup>, quien advierte la **dobletitud** del derecho a la libertad sindical, que para efectos de la presente tesis, poseen los trabajadores, pudiendo ser esta de tipo individual o colectiva, así como las facultades que otorga a sus titulares en cada caso, siendo estas de organización y de actividad.

---

<sup>167</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 56.

Así, en el caso de la titularidad individual, la facultad de organización le otorga al titular la libertad de constitución y libertad de afiliación; mientras que la facultad de actividad le otorga la posibilidad de ejercer el libre desarrollo de actividades sindicales.

Por otro lado, la titularidad colectiva le otorga como parte de la facultad de organización, el libre ejercicio de reglamentación, representación, federación y de disolución; mientras que la facultad de actividad, le otorga plena libertad de gestión tanto en aspectos internos de la organización formada, como en los adoptados al exterior de la misma.

Así, en relación a la titularidad del derecho a la libertad sindical, el Tribunal Constitucional ha identificado la existencia de a) una dimensión *intuitio personae*, centrada en los trabajadores como individuos (sujeto individual) que tienen facultad de ejercer la libertad positiva para constituir organizaciones sindicales y afiliarse a las ya existentes, o la libertad negativa para decidir no afiliarse o desafiliarse de las mismas; y b) una dimensión plural, referida más bien al sindicato y a los afiliados que lo componen (sujeto colectivo).

En relación a la primera dimensión indicada, el Tribunal Constitucional señala que *“la libertad sindical intuitio personae plantea dos aspectos:*

- a) *Aspectos positivos: Comprende el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos. Dentro de ese contexto se plantea el ejercicio de la actividad sindical.*
- b) *Aspecto negativo: Comprende el derecho de un trabajador a no afiliarse o desafiliarse de una organización sindical (...).”<sup>168</sup>*

Por otro lado, señala que *“la libertad sindical en su dimensión plural (...) protege la autonomía sindical, esto es, la posibilidad de que el sindicato*

---

<sup>168</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0008-2005-PI: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos, contra diversos artículos de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público. Fecha de emisión de sentencia: 22 de diciembre de 2005.

*pueda funcionar libremente sin injerencias o actos externos que lo afecten. Protege, asimismo, las actividades sindicales que desarrollan los sindicatos y sus afiliados de manera colectiva, así como la de los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos”.*<sup>169</sup>

Finalmente y pese a las deficiencias, generalidades y ausencias expuestas en el presente punto, en torno al artículo 28 de la Constitución de 1993, consideramos importante destacar sin embargo, que el derecho a la libertad sindical de conformidad con el artículo 55 de la Constitución, que reconoce a los tratados celebrados por el Estado y en vigor como parte del derecho nacional, esta salvaguardado y dotado de contenido esencial por la jurisprudencia constitucional.

### **2.1.1) El Tribunal Constitucional como supremo intérprete y órgano de control del cumplimiento de la Constitución.-**

De conformidad con lo señalado en el artículo 201 de la Constitución Política de 1993, el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, cuyo funcionamiento es autónomo e independiente, en cuya condición, tal y como señala Aníbal Quiroga, le corresponden dos facultades esenciales. La primera referida a *“la interpretación de los postulados constitucionales bajo cuyo marco habrá de hacer la labor de control constitucional, como referente obligado y obligante a sí mismo y hacia todos los poderes del Estado y todos los ciudadanos”*, y la segunda vinculada a la *“tarea interpretativa de la Constitución, y como consecuencia de la misma, le corresponde la facultad de diseñar y definir los alcances de los demás Órganos del Estado, sean constitucionales, sean de orden legal, de modo tal que se logre una sistematicidad y unidad constitucional que determine el sólido cimiento de la*

---

<sup>169</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia de Expediente N° 3311-2005-PA: Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato de Trabajadores Mineros de Atacocha contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 9 de diciembre de 2004, que declaró infundada la demanda de amparo interpuesta el 5 de enero de 2006 contra la Compañía Minera Atacocha S.A., solicitando que se ordene el cese de la vulneración de sus derechos constitucionales a la libertad sindical y de huelga; y que, en consecuencia se deje sin efecto el despido de sus afiliados. Fecha de emisión de Sentencia: 5 de enero de 2006.

*institucionalidad constitucional de la Nación, teniendo en cuenta que, como ya lo ha sostenido la antigua doctrina del Derecho Constitucional, lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la fuerza vinculante bilateral de la norma constitucional; esto es, la vinculación o sujeción a la Constitución de todas las autoridades (absolutamente todas) y al mismo tiempo de todos los ciudadanos (...)*.<sup>170</sup>

La función de control que le corresponde al Tribunal Constitucional de acuerdo al artículo 202 de la Carta Suprema, se traduce en las facultades de actuación que tiene como instancia única en las acciones de inconstitucionalidad, y como última y definitiva instancia ante las resoluciones denegatorias de acciones de amparo interpuestas ante la vulneración o amenaza de los derechos contemplados en el artículo 37 del Código Procesal Constitucional publicado el 31 de mayo de 2004, mediante Ley N° 28237, y de los demás derechos reconocidos por la Constitución, que sean protagonizadas por cualquier autoridad, funcionario o persona, tal y como lo señala el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución; mereciendo destacar a ésta última para efectos de la presente tesis.

Así, la acción de amparo se constituye como una garantía constitucional posible de ser empleada para la protección, entre otros, del derecho a la sindicación, cuando este haya sido vulnerado o amenazado, reponiendo las cosas al estado anterior de la violación o amenaza de violación, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Sin embargo, de conformidad con el artículo 5 inciso 2 del Código Procesal Constitucional, resultará improcedente para casos en los que “*existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado*”, reconociéndosele de esta forma un carácter residual.

---

<sup>170</sup> QUIROGA LEÓN, Aníbal.

2011 “Control ‘Difuso’ y control ‘concentrado’ en el Derecho Procesal Constitucional Peruano”. *Pucp.edu.pe* [<http://blog.pucp.edu.pe/blog/anibalquiroya-derechoprocesal>]



Un caso emblemático constituye la Sentencia de fecha 11 de julio de 2002 recaída en el Expediente N° 1124-2001-AA/TC<sup>171</sup>, referida a la reposición de trabajadores despedidos de la empresa Telefónica, estando a que fue el criterio de afiliación sindical el que determinó la aplicación de la medida de despido, razón por la que el acto cuestionado lesionaba el citado derecho constitucional en la medida en que atribuía consecuencias perjudiciales en los derechos de los trabajadores por la sola circunstancia de su condición de afiliado a uno de los sindicatos.

Al respecto, en mayo del 2000 el Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú y la Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú, habían interpuesto una acción de amparo con el objeto de impedir la aplicación de un plan de despidos masivos que vulneren sus derechos constitucionales de igualdad ante la ley, al debido proceso, a la legítima defensa, al trabajo, a la libertad sindical y a la tutela jurisdiccional efectiva, así como para que no continúen las amenazas por parte de las empresas demandadas – Telefónica del Perú S.A.A. y Telefónica del Perú Holding S.A. contra los trabajadores por ellos representados.

Veintiséis meses después de iniciado el proceso judicial hasta el momento en que el Tribunal Constitucional resuelve el caso, se produjo el despido efectivo de seiscientos trabajadores sindicalizados, por lo que la emisión de un pronunciamiento en torno a la presunta amenaza a los derechos constitucionales referidos carecía de sentido, procediendo la sentencia a calificar si los despidos ocurridos significaban una lesión a los mismos.

Al respecto Martín Carrillo Calle destaca como principales argumentos del Tribunal Constitucional, su advertencia respecto de la coincidencia “*que las personas con las que la (...) demandada concluyó unilateralmente la relación laboral hayan sido precisamente las que conforman tanto el Sindicato Unitario de Trabajadores (...) y de la Federación de Trabajadores*”, para continuar destacando igualmente que “*es el criterio de afiliación sindical el que ha*

---

<sup>171</sup> Cabe indicar que si bien la sentencia señalada ha sido referida ya con anterioridad; las consideraciones abordadas no son similares.

*determinado la aplicación de la medida de despido. Por esta razón, el acto cuestionado lesiona (...) (la libertad sindical) en la medida que significa atribuir consecuencias perjudiciales en los derechos de los trabajadores por la sola circunstancia de su condición de afiliado a uno de los mencionados sindicatos”*<sup>172</sup>

Al respecto, advierte que *“por esta razón y por considerar que la fórmula de despido libre indemnizado por la que optó la empresa para dar por terminado unilateralmente su vínculo laboral con los trabajadores, es incompatible con el derecho al trabajo, que exige siempre que el despido se sustente en causa justa habilitada por la ley, el Tribunal Constitucional declaró fundada la acción de amparo y dispuso la reincorporación al trabajo de los afiliados a las organizaciones sindicales demandantes que fueron arbitrariamente despedidos por Telefónica”*.<sup>173</sup>

Del mismo modo, respecto a otro caso emblemático, se encuentra el referido al Sindicato de Trabajadores Mineros de Atacocha, el mismo que en abril de 2003 interpuso una acción de amparo, con el objetivo de que cese la vulneración de sus derechos constitucionales a la libertad sindical y de huelga, y se deje sin efecto los despidos como consecuencia de una huelga de 48 horas convocada por el sindicato el 7 y 8 de febrero del 2003, razón por la cual se despidió a veinte dirigentes y seis afiliados. Al respecto, Martín Carrillo Calle<sup>174</sup> destaca que los principales fundamentos de la Sentencia recaída en el Expediente N° 3311-2005-PA/TC, emitida por el Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2006, fueron *“las cartas de imputación de cargos y de despido (...) tienen el mismo tenor, las mismas fechas y atribuyen de manera general las mismas responsabilidades a todos los trabajadores sindicalizados despedidos (...) por los daños ocasionados durante la (...) paralización de labores. (...) De ello se concluye, meridianamente, que la demandada, mediante las cartas mencionadas, no ha podido determinar responsabilidades*

---

<sup>172</sup> CARRILLO CALLE, Martín.

2006 “Notas sobre el despido antisindical desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. Derecho Social Latinoamérica, Buenos Aires, N° 1, página 136.

<sup>173</sup> *Ibidem*

<sup>174</sup> *Ibidem*

*individuales vinculadas a hechos concretos sino que atribuye, abstracta y subjetivamente, la responsabilidad de los mencionados daños a la totalidad de la dirigencia sindical y a otros trabajadores sindicalizados. Todo ello demuestra que, en rigor, nos encontramos frente a un despido masivo y simultáneo dirigido contra los dirigentes sindicales y algunos afiliados del (sindicato) recurrente (...). (Al no contar) con las pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad individual de cada uno de los despedidos, (..) (la empresa vulneró) el derecho a la libertad sindical del Sindicato, de sus dirigentes y de sus afiliados”.*

Continúa diciendo Martín Carrillo, “*en el caso Atacocha se consideró que los despidos impugnados resultan violatorios de la dimensión plural de la libertad sindical, en tanto ‘se ha impedido la participación de los dirigentes sindicales y de los afiliados en las actividades sindicales y se ha afectado seriamente el funcionamiento del Sindicato (...). (Y es que) si bien los efectos del despido repercuten en la esfera individual de cada uno de los trabajadores afectados, también lo hacen en la propia organización sindical, puesto que es evidente que el despido de todos los miembros de la Junta Directiva del sindicato también se presenta, ab initio, como una lesión a la propia institución sindical’, adoptando así el Tribunal Constitucional -sin reconocerlo expresamente- la posición fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando sostuvo que ‘El despido de un amplio número de dirigentes sindicales’ afecta ‘gravemente la organización y la actividad de los sindicatos’, vulnerándose de esta forma la libertad sindical. La sentencia declaró fundada la demanda y ordenó la reincorporación a sus puestos de trabajo en la empresa Atacocha, de 18 trabajadores afiliados al sindicato demandante.*”<sup>175</sup>

## **2.2) La libertad sindical y su tratamiento en los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos.-**

En nuestro país no se encuentra determinado con claridad el rango normativo de los Tratados Internacionales, debido a la ausencia de tratamiento

---

<sup>175</sup> Ídem, página 137.

sistemático<sup>176</sup> de las fuentes del derecho en la Constitución de 1993; problema inexistente con anterioridad a la promulgación de la misma, por cuanto el artículo 105 de la Constitución de 1979 precedente, otorgaba expresamente a “*los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos*”, la jerarquía constitucional.

Dicho déficit del constituyente, como bien advierte Landa, “*se ha convertido en un desafío para la doctrina y la jurisprudencia en la medida que la integración del derecho nacional y el derecho internacional tiene una importancia jurisprudencial y dogmática, es decir práctica y teórica.*”<sup>177</sup>

A efectos de dar solución al problema advertido, desarrollaremos brevemente, las cuatro tesis presentadas por Landa, en torno al rango de los Tratados Internacionales.<sup>178</sup>

La primera de ellas es la del “rango supraconstitucional”, a través del cual se reconoce la supremacía de los tratados internacionales sobre la Constitución; postulado que según advierte Landa, “*adquiere plena vigencia para la defensa de los derechos humanos, en la medida que la persona humana constituye un sujeto del derecho internacional*”<sup>179</sup>. Dicha teoría resulta contraria a la noción clásica de soberanía de los Estados, al considerar como condicionamiento para la validez de la ley nacional, su concordancia con el Tratado Internacional.

<sup>176</sup>Se califica de asistemático el tratamiento de las fuentes del derecho, contemplada en la Constitución de 1993, por cuanto las disposiciones que hacen referencia a estas, escuetamente, se encuentran dispersas en el texto; siendo una de ellas, por ejemplo, el inciso 4 del artículo 200, que determina, como normas con rango de Ley, a las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

<sup>177</sup> LANDA ARROYO, César.

2008 “Los Tratados Internacionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *COLADIC - Consejo Latinoamericano de Estudios de Derecho Internacional y Comparado*, página 2 y 3. Consulta: 25 de septiembre de 2012.

[[http://www.coladic-rd.org/cms/wp-content/uploads/2008/07/cl\\_tratados\\_intl\\_tribconst\\_peru170705.pdf](http://www.coladic-rd.org/cms/wp-content/uploads/2008/07/cl_tratados_intl_tribconst_peru170705.pdf)]

<sup>178</sup>No desarrollaremos la quinta tesis expuesta por Landa, la cual es la del “rango administrativo”, debido a que esta versa sobre los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo, como acuerdos arancelarios o de libre circulación de personas y mercaderías entre países; tema ajeno a la presente tesis.

<sup>179</sup>LANDA ARROYO, César. Óp. cit. (‘Los Tratados Internacionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional’) página 2.

Landa identifica en el artículo 57 de nuestra Constitución, cierta posibilidad de prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos sobre la Constitución, por cuanto al establecer que *“cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige para la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo”*<sup>180</sup>, abre la posibilidad de que la adopción de un tratado implique una modificación constitucional, en virtud de la autorización del poder constituyente.

La segunda tesis es la del “rango constitucional”, la cual, como bien advierte su nombre, postula que los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos tienen igual jerarquía que la Constitución.

El fundamento de dicha tesis descansa en que, incluso a pesar de la eliminación de la disposición expresa que otorgaba dicho rango a los tratados, en la Constitución de 1979; la cláusula de los derechos implícitos recogida en el artículo 3 de la Constitución de 1993 actual, permite que los Tratados Internacionales, al versar sobre derechos humanos, sean considerados por su contenido material constitucional, como norma de jerarquía constitucional.

La tercera tesis es la del “rango supralegal”, la cual establece el valor superior que tienen los Tratados Internacionales sobre las normas legales del derecho interno, pero inferior a la Constitución. De esta manera, se busca armonizar al derecho interno con el derecho internacional, a través de la ubicación de los tratados en un nivel jerárquico intermedio, entre la Ley y la Constitución.

Landa identifica a la Cuarta Disposición Final y Transitoria como una manifestación de dicha tesis, al referir que *“las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*.

---

<sup>180</sup>Ibidem.



La cuarta tesis es la del “rango legal”, a través de la cual, como su nombre advierte, se le reconoce a los Tratados Internacionales rango de Ley; ubicándose a la Constitución jerárquicamente por encima de los mismos.

Landa identifica al artículo 200 inciso 4 de nuestra Constitución, como una manifestación de dicha tesis, debido a que si bien se enfoca en determinar las normas contra las que procede la acción de inconstitucionalidad, como parte de dicho ejercicio identifica a las normas que ostentan rango de ley, entre las cuales se encuentran los tratados; situación que llevaría a resolver una colisión entre los tratados y las leyes nacionales, por el principio de prevalencia de la norma especial sobre la general, y de la norma posterior sobre la anterior.

Así mismo, resulta importante incorporar jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano, que otorga el rango constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, los cuales de acuerdo a Harold J. Lasky, versan sobre *“condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar u afirmar su propia personalidad. Puesto que el Estado para hacer posibles esta tarea, solo manteniendo esos derechos puede conseguir su fin. Los derechos, por consiguiente, son anteriores a la existencia del Estado, en el sentido de que, reconocidos o no, son la fuente de donde se deriva su validez legal”*.<sup>181</sup>

Así, la Sentencia de abril de 2006 recaída sobre los Expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, establece lo siguiente:

*“30. Los derechos de naturaleza análoga pueden estar comprendidos en cualquier otra fuente distinta a la Constitución, pero que ya conforma el ordenamiento jurídico. Dentro de las que pudiera identificarse como tal no cabe duda (de) que se encuentran los tratados internacionales sobre*

---

<sup>181</sup> CHANAMÉ ORBE, Raúl.

2005 “Historia, análisis y evaluaciones. Comentarios de la Constitución Política.” Lima: Jurista editores, página 112.

*derechos humanos de los que el Estado peruano es parte. (...) En consecuencia, dichos tratados, todos ellos de consuno, enuncian derechos de naturaleza constitucional.*

*A partir de ello, no puede quedar duda alguna de que en nuestro país los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos tienen rango constitucional originario, por lo que, y como sostiene Ermida (2006: 15) al referirse a una cláusula similar en la Constitución uruguaya, “los derechos fundamentales proclamados en pactos declaraciones y otros instrumentos internacionales de derechos humanos son constitucionales ab initio, nacen constitucionales (...). La Constitución nacional nació grávida de estos derechos de fuente internacional, que forman parte de ella desde el comienzo. (...)*

*33. Si conforme a lo anterior, los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional, debe concluirse que dichos tratados detentan rango constitucional. El rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido. Los tratados sobre derechos humanos representan en tal sentido límites materiales de la propia potestad de reforma de la Constitución. En lo que concierne al caso, importa resaltar su fuerza de resistencia frente a las normas de rango legal. Éstas no pueden ser contrarias a los derechos enunciados en los tratados sobre derechos humanos. Si estos derechos*

*detentan rango constitucional, el legislador está vedado de establecer estipulaciones contrarias a los mismos*".<sup>182</sup>

Otro aspecto que resulta importante destacar en relación a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos es la fuerza normativa que estos poseen; la cual puede inferirse del artículo 55 de la Constitución, que establece que *"los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"*.

Del mismo modo, los Tratados tienen carácter vinculante, por lo que los derechos ahí contenidos, deberán ser respetados por los Estados, incluso por encima de su normativa originariamente nacional. Para dicho efecto, como bien señala Landa, *"se ha iniciado una etapa de control constitucional del poder y de protección jurisdiccional nacional e internacional de los derechos fundamentales, dado el limitado rol racionalizador del poder que lleva a cabo la justicia nacional, las víctimas en general encuentran en el sistema interamericano un ámbito de protección de los derechos fundamentales violados."*<sup>183</sup>

De esta manera, las personas contarán también con una instancia internacional encargada de velar por el cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, como veremos más adelante.

De lo expuesto, podemos concluir que los Tratados en Materia de Derechos Humanos tienen una jerarquía no solo constitucional, sino que también gozan de una fuerza material supraconstitucional, y poseen carácter vinculante. Situación que de acuerdo a Landa, *"se condice con la tendencia histórica de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno –en*

---

<sup>182</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia de los Expedientes acumulados N° 0025-2005-PI/TC, y 0026-2005-PI/TC: Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Arequipa y el Colegio de Abogados del Cono Norte de Lima, contra el artículo 22, inciso c) de la Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Fecha de emisión de sentencia: 25 de abril de 2006.

<sup>183</sup>LANDA ARROYO, César. Óp. cit. ('Los Tratados Internacionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional') página 6.

*particular sobre la ley-, planteada en la actualidad y que se viene aplicando progresivamente en el sistema jurídico internacional.”<sup>184</sup>*

Dicha situación posibilita que la protección y desarrollo de los derechos fundamentales vaya más allá de la norma originariamente interna, encontrándose en los Tratados de Derechos Humanos y en las sentencias internacionales y/o constitucionales que incorporen los valores propios de la dignidad del hombre.

Así mismo, permite detectar las incompatibilidades de la normativa nacional con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, evidenciándose así el desarrollo escueto que hace la Constitución de 1993 respecto al derecho a la libertad sindical, y la restricción al ejercicio del mismo incorporada por las normas de carácter infraconstitucional.

### **2.2.1) La Organización Internacional del Trabajo y el derecho a la libertad sindical.-**

La OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales, habiendo sido fundada el 11 de abril de 1919, en virtud del Tratado de Versalles.<sup>185</sup>

La OIT está constituida por un gobierno tripartito, integrado por los representantes de los gobiernos, de los sindicatos y de los empleadores y comprende como órgano supremo a la Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne anualmente en junio. Mantiene igualmente como órgano ejecutivo al Consejo de Administración, que se reúne cuatrimestralmente en Ginebra.

La principal producción normativa de la OIT, en materia de libertad sindical, la constituyen los Convenios número 87, relativo a la libertad sindical y a la

---

<sup>184</sup> Ídem, página 9.

<sup>185</sup> Ver punto 1.1.4.2.1) La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la libertad sindical, Capítulo III.

protección del derecho de sindicación; número 98, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, los cuales han sido ratificados por nuestro país.

A continuación, desarrollaremos brevemente cada uno de los citados Convenios, con la finalidad de resaltar los principales aportes brindados por cada uno.

### **2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.-**

El primero de los Convenios Internacionales adoptados sobre la materia fue el **Convenio N° 87 de la OIT**, sobre la libertad sindical y la protección del citado derecho, adoptado en San Francisco el 9 de julio de 1948, y aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13281 de fecha 9 de diciembre de 1959<sup>186</sup>. Dicho Instrumento de ratificación fue depositado el 2 de marzo de 1960, entrando en vigencia el 2 de marzo de 1961.

El ámbito de aplicación del citado Convenio abarca tanto a los trabajadores y empleadores de la actividad privada, como de la actividad pública, de los Estados miembros de la OIT, por cuanto no recoge disposición alguna en contrario. Sin embargo, como veremos a continuación, deja a salvo la posibilidad de excluir, a discreción de la legislación nacional de cada Estado, únicamente a las fuerzas armadas y a la policía, en consideración al tipo de labor que realizan.

Así, el artículo 9 señala que “*la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas en el presente Convenio. (...)*”.

De esta manera, de acuerdo al Convenio, no es posible excluir a otro grupo de la aplicación de las disposiciones contempladas.

---

<sup>186</sup> Se reconoce como precedente al Convenio N° 11, sobre el derecho de asociación, referido al ámbito de la agricultura; que fuera emitido por la OIT en 1921.



Otro punto importante a resaltar es la forma en la que el citado Convenio aborda el tema de la titularidad del derecho a la libertad sindical, desde una clara diferenciación entre el aspecto individual y el aspecto colectivo del citado derecho.

El aspecto individual, referido al derecho que tienen los trabajadores y empleadores, como sujetos individuales, de desarrollar libre y ampliamente su derecho a la libertad sindical, es abordado a través del artículo 2 del citado Convenio, el cual señala que *“los trabajadores y empleadores, sin distinción alguna 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”*.

Consideramos importante destacar los principales aportes brindados por el citado artículo.

El primero de ellos, y de acuerdo al ámbito desarrollado por la presente tesis, se encuentra referido a la titularidad del derecho recaída sobre los trabajadores, sin distinción alguna, abarcando de esta forma tal y como señala Javier Neves, no sólo a *“todos aquellos trabajadores que prestan servicios personales y subordinados a un empleador, siendo remunerados por éste”*, sino *“también a los independientes.”*<sup>187</sup>

El segundo aporte se refiere al desarrollo exclusivo de una de las facultades que poseen los trabajadores de la actividad privada como titulares individuales del derecho en cuestión: la facultad de organización, conformada por la libertad de constitución y de afiliación a una organización (libertad positiva), cuyo desarrollo no requiere de autorización previa alguna. Al respecto, Javier Neves refiere que la *“prohibición de autorización previa para*

---

<sup>187</sup> NEVES MUJICA, Javier.

2003 “Derecho Colectivo del Trabajo”. *Cisperu.org* Lima, página 9. [<http://www.cisperu.org/descargas/Material%20-%20Dr.%20Javier%20Neves.pdf>]

*la constitución sindical, consiste en sujetar el nacimiento de las organizaciones sindicales a la sola voluntad de sus miembros, aunque no excluye que para la adquisición de la personalidad gremial y/o jurídica sea necesaria la inscripción en el registro, siempre que el registrador no tenga poderes discrecionales (artículo 7 del Convenio 87 de la OIT).<sup>188</sup>*

El tercer aporte se encuentra referido a la libertad reconocida a dichos sujetos individuales, como titulares, para decidir el tipo de organización a formar. Al respecto PLADES destaca *“que este derecho no tiene como único objeto el constituir tan solo los sindicatos, federaciones y confederaciones que se estimen convenientes, sino que engloba a otras formas de organización de los trabajadores (coaliciones, comités, secciones sindicales, etc.) dirigidas a promover sus intereses, como lo establece el artículo 10 del Convenio 87 de la OIT.”<sup>189</sup>*

Por otro lado, como señala Javier Neves<sup>190</sup> describe la posibilidad de constituir por cada ámbito el número de organizaciones sindicales que se estimen convenientes, reforzándose la figura de la pluralidad sindical. Al respecto cabe precisar, como bien señala, que *“si la legislación admite sólo una, estaremos ante lo que la doctrina llama unicidad sindical, y si admite varias, ante la denominada pluralidad sindical. En este último caso, si por voluntad de los trabajadores no se constituye sino una organización sindical, tendremos lo que se conoce como unidad sindical.”<sup>191</sup>*

En ese sentido, Alfredo Villavicencio sostiene que *“la principal discusión ha girado históricamente en torno a la defensa del sindicato único como garantía de efectividad de la acción sindical (fortalece al evitar la atomización) o de la pluralidad sindical como expresión democrática de la libertad y el disenso. Tras considerarse que los inconvenientes de una son las bondades de la otra, conviene señalar que resulta evidente que la unicidad sindical se encuentra*

---

<sup>188</sup> Ídem, página 12.

<sup>189</sup> Programa Laboral de Desarrollo.

2005 “La libertad sindical: derecho y contenido”. Lima: PLADES, página 53.

<sup>190</sup> NEVES MUJICA, Javier. Óp Cit. (“Derecho Colectivo del Trabajo”) páginas 11 y 12.

<sup>191</sup> Ibídem.

*fuera del ordenamiento jurídico puesto que implica la desaparición de la libertad de constitución, mientras que las otras dos encuentran cómoda cabida en el marco jurídico presentado. En aras del reforzamiento de la actividad sindical resulta deseable la unidad sindical; pero, en todo caso, no se puede dejar de lado que ese es un tema que les compete resolver tan solo a los trabajadores y, por tanto, han de tener a mano siempre la posibilidad de fundar otras organizaciones concurrentes en el mismo ámbito. Sintéticamente, se puede afirmar que la unicidad sindical está proscrita, la unidad es deseable y la pluralidad ha de ser posible”.*<sup>192</sup>

En el mismo sentido, Martín Carrillo ya sostenía la conveniencia de *“marcar con meridiana claridad la diferencia conceptual entre unicidad y unidad sindical. Lo que puede cuestionarse es la unidad impuesta en forma preceptiva y heterónoma (unicidad), pero lo que no ofrece objeciones legales, y más bien resulta deseable en términos sociales es la unidad sindical espontánea, producto de la libre actuación de los trabajadores. Debe de tenerse presente que si los Convenios Internacionales reconocen el pluralismo en el ejercicio de la libertad de constitución, dicha opción desplaza a la unicidad, pero no es contraria a la unidad, siempre que esta se de en libertad.*

*Un régimen de pluralidad sindical reclama de los trabajadores asalariados un grado de madurez y responsabilidad que los impulse a la constitución de organizaciones sindicales verdaderamente fuertes y representativas, que desarrollen acciones concertadas y centralizadas, en busca de lograr la unidad sindical”.*<sup>193</sup>

El cuarto aporte se refiere a la observancia obligatoria del Estatuto de la organización como único requisito de procedencia para la libre afiliación; limitándose así cualquier tipo de intromisión de terceros. Así lo señala Javier

---

<sup>192</sup>VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo. páginas 107 y 108.

<sup>193</sup> CARRILLO CALLE, Martín.

1991 “Régimen Sindical: Dividir para reinar”. *Cuadernos laborales*, Lima: N° 63, enero, páginas 24 y 25.

Neves, *“la afiliación sindical tiene una dimensión positiva, cual es el derecho de los trabajadores a afiliarse a la organización sindical de su elección, con la sola condición de observar sus estatutos (...)”*.<sup>194</sup>

Por otro lado, el aspecto colectivo del derecho en cuestión se encuentra contemplado en el artículo 3 del Convenio N° 87, el cual señala que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

De esta manera, como vemos, dicho artículo recoge las facultades de a) organización, compuesta por la libertad de reglamentación y de representación y b) de actividad, compuesta por la libertad de gestión, que poseen los sindicatos u organizaciones, como sujetos colectivos titulares del derecho a la libertad sindical, con autonomía organizacional, de conformidad con el artículo 4 del Convenio analizado, el cual señala que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Al respecto, Alfredo Villavicencio refiere que *“(la protección a la organización sindical) es el elemento primordial de la libertad sindical y el complemento indisoluble de la libertad sindical individual, puesto que de nada servirá garantizar el derecho de los trabajadores a constituir, afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a una organización sindical, si es que ésta no va a gozar de la autonomía suficiente para regular su conformación interna, su funcionamiento y su actuación. Por esta razón, la libertad sindical colectiva conlleva la prohibición al Estado y a los empleadores de controlar o intervenir en la vida de las organizaciones sindicales”*.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> NEVES MUJICA, Javier. Loc. Cit.

<sup>195</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

1989 “Trabajo de constitución”. Citado en: PLADES, *La libertad sindical: derecho y contenido*, Lima: PLADES, página 57.

Así, en cuanto a la facultad de organización, Javier Neves respecto de la libertad de reglamentación contenida en esta sostiene que *“permite a las organizaciones sindicales redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, sin injerencia estatal”*, y en cuanto a la libertad de representación indica que se encuentra consagrada en el Convenio 87 de la OIT *“como el derecho de las organizaciones sindicales de elegir libremente a sus representantes, también sin intromisión estatal.”*<sup>196</sup>

En cuanto a la facultad de actividad, y respecto de la libertad de gestión comprendida refiere igualmente que *“la última de las manifestaciones de la autonomía interna, cual es el derecho de gestión, está más vinculada con los aspectos dinámicos que estáticos de la libertad sindical. Este derecho permite a las organizaciones sindicales organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción. En esta fórmula quedan comprendidas las principales expresiones de la actividad sindical, como la negociación colectiva y la huelga, lo que posee la mayor importancia, sobre todo en el caso de esta última, por cuanto carece de un convenio internacional del trabajo que la reconozca expresamente.”*<sup>197</sup> Y en cuanto a la libertad de disolución, sostiene *“el artículo 4 del Convenio 87 de la OIT prohíbe la suspensión o disolución de las organizaciones sindicales por vía administrativa. En consecuencia, ellas serían posibles únicamente por acuerdo de sus miembros o por vía judicial.”*<sup>198</sup>

En el mismo sentido, en cuanto a la libertad de disolución, Oscar Ermida sostiene que la organización tiene la facultad de *“determinar el fin de sus actividades, ya sea de carácter temporal (suspensión) o definitivo (disolución)”*<sup>199</sup>; consagrándose como principio básico, la disolución voluntaria de las organizaciones, *“por las causas y en las condiciones previstas en sus estatutos”*<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> NEVES MUJICA, Javier. Óp. Cit. (“Derecho Colectivo del Trabajo”) página 16.

<sup>197</sup> Ídem, página 14.

<sup>198</sup> Íbidem.

<sup>199</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 145.

<sup>200</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar, y VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.



Otra de las libertades que se le reconoce, a través del Convenio 87 de la OIT, al titular de la libertad sindical colectiva, como parte de la facultad de organización, es la libertad de federación, referida al derecho que tienen todas las organizaciones de constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales o internacionales, bajo la lógica “*de que la solidaridad de los trabajadores no se limita a una empresa, sector de actividad o nación*”.<sup>201</sup>

Así, el artículo 5 del Convenio N° 87 establece lo siguiente:

*“Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.*

En dicho sentido Javier Neves sostiene que así como “*los trabajadores pueden constituir y afiliarse a organizaciones sindicales, formando su derecho parte de la libertad sindical individual, las organizaciones sindicales pueden hacer lo mismo respecto de otras de grado superior. De este modo, las organizaciones sindicales de primer grado pueden integrar las de segundo, y éstas las de tercero, ya sea en el ámbito nacional, ya sea en el internacional. A las primeras nuestro ordenamiento las denomina sindicatos, a las segundas federaciones y a las terceras confederaciones.*”<sup>202</sup>

Otro punto que consideramos importante resaltar, como aporte del Convenio 87 de la OIT, es el establecimiento del fomento y de la defensa de los intereses de los trabajadores como objeto claro de las organizaciones formadas; no limitándose únicamente a la defensa de las condiciones de trabajo.

---

1991 “Sindicatos en libertad sindical”. Tercera edición. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo, ADEC – ATC, página 52.

<sup>201</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Óp. Cit. (“La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”), página 142.

<sup>202</sup> NEVES MUJICA, Javier. Óp. Cit. (“Derecho Colectivo del Trabajo”) página 14.

Así se indica en el artículo 10 del citado Convenio que “(...) el término *organización* significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por **objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores** (...)”. (El resaltado es nuestro).

Cabe resaltar entonces que la protección al ejercicio efectivo del derecho de sindicación que se aborda en el presente Convenio, se hace desde la perspectiva de protección a los trabajadores y organizaciones sindicales frente a la injerencia de parte del Estado.

#### 2.2.1.2) El Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.-

En 1949, un año después de la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>203</sup>, el Perú ratificó mediante Resolución Legislativa N° 14712 de fecha 18 de noviembre de 1963, instrumento que fuera depositado el 13 de marzo de 1964, con fecha de entrada en vigencia el 11 de marzo de 1965; otro de los principales convenios de la OIT en materia de libertad sindical, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, de aplicación exclusiva al régimen laboral de la actividad privada, de conformidad con el artículo 6 de dicho texto internacional; cuya finalidad fue desde un inicio, principalmente, proteger a los trabajadores que se encuentren haciendo uso del derecho a la libertad sindical en sentido amplio, o que vayan a hacerlo, tal y como puede verse en el inciso 1 del artículo 1, el cual establece que “*los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo*”.

Del mismo modo, el inciso 2 del mismo artículo, señala que “*dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:*

---

<sup>203</sup> Ver punto 2.2.2.1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Capítulo III.

- a) *Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;*
- b) *Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.*

Complementariamente a lo señalado, el artículo 2 del Convenio 98 extiende un poco más los alcances del deber que tienen los Estados de proteger al derecho a la libertad sindical, al señalar en su inciso 1 que las organizaciones de trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia proveniente de otras organizaciones de trabajadores o empleadores, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración; definiendo a esta en el inciso 2 del mismo artículo, como *“las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores”*.

De esta manera, el citado Convenio genera, por primera vez, la obligación de los Estados de velar por un adecuado desarrollo y respeto del derecho a la libertad sindical, a fin de que los trabajadores puedan tener la seguridad y tranquilidad de poder decidir libremente, hacer uso del mismo, sin temor, por ejemplo, a que su condición de sindicalizado sea motivo de término del vínculo laboral.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup>Cabe señalar que el Convenio 158 de la OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo, emitido en 1982, y entrado en vigor el 23 de noviembre de 1985, establece en su artículo 5, los motivos que no constituirán causa justificada para el término del vínculo laboral, entre los que se encuentran *“a) la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo, y b) ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad.”* Es oportuno referir sin embargo, que aun cuando dicho Convenio no ha sido ratificado hasta la fecha por Perú; cabe señalar que el Decreto Supremo N° 003-97-TR, TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, contempla en los incisos a) y b) del artículo 29 como motivo de despido nulo, a la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales, así como ser candidato a representante de los trabajadores o haber actuado en esa calidad, respectivamente.

Debemos sin embargo, tener en cuenta lo sostenido por Javier Neves respecto a que *“la libertad sindical puede estar ampliamente consagrada por un ordenamiento, en su dimensión estática y dinámica, pero si no se contempla en aquél un conjunto de medidas específicas para proteger el ejercicio efectivo del derecho, éste será más una declaración que una realidad.”*<sup>205</sup>

Así continúa diciendo Javier Neves<sup>206</sup> que el Convenio OIT N° 98 consagra dos modelos de tutela, llamados de fuero sindical y de protección contra prácticas desleales, que consisten - respectivamente - en:

- a) Amparar el derecho de afiliación positiva, prohibiendo ya sea la sujeción del empleo a la condición de no afiliación o desafiliación, ya sea el despido o cualquier perjuicio a causa de la afiliación o participación en actividades sindicales (artículo 1 del Convenio 98); y
- b) Impedir la injerencia de las organizaciones de empleadores sobre las de trabajadores o viceversa (artículo 2 del Convenio 98).

En este sentido, los Estados tienen el deber de proteger a los trabajadores de cualquier acto de discriminación en el empleo, que vulnere su libertad sindical; por lo que a su vez surge la obligación de generar un escenario de desarrollo óptimo, bajo el empleo de normas o de cualquier otro mecanismo. Así, el deber de los Estados implicará no solo proteger a los trabajadores, sujetos titulares individuales, de todo acto de discriminación en el empleo que tenga por motivo el ejercicio del derecho en cuestión; sino también proteger a las organizaciones de trabajadores, como sujetos titulares colectivos de cualquier acto de injerencia entre estas, orientado a mellar el ejercicio del citado derecho.

---

<sup>205</sup> NEVES MUJICA, Javier. Óp. Cit. (“Derecho Colectivo del Trabajo”) página 17.

<sup>206</sup> Cfr. Ibídem.

### 2.2.1.3) Los mecanismos y órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.-

*“Una característica fundamental de las normas adoptadas por la OIT consiste en que cuentan con mecanismos dirigidos a controlar su aplicación. De hecho, la OIT no se limita a elaborar y adoptar convenios y recomendaciones sino que verifica también su puesta en práctica mediante varios órganos de control. La labor de estos órganos se basa más en la lógica del diálogo y la presión pacífica, que en métodos coercitivos y sancionatorios. De hecho, no existe en el seno de la OIT un Tribunal Internacional que emita sentencias judiciales vinculantes, con respecto de la aplicación de las normas internacionales del trabajo por parte de los Estados Miembros”<sup>207</sup>; aun cuando el artículo 37, párrafo 2 de la Constitución de la OIT considera esta posibilidad como instancia para resolver las cuestiones de interpretación de los convenios internacionales del trabajo, este no ha sido constituido hasta la fecha.*

*“En cambio, los pronunciamientos de los órganos de control sí constituyen una herramienta jurídica de vital importancia para permitir que los tribunales nacionales puedan utilizar las normas internacionales del trabajo (NIT) y asegurar que el derecho interno cumpla con el derecho internacional del trabajo”.<sup>208</sup>*

De acuerdo a lo descrito, a continuación nos referiremos al Comité de Libertad Sindical, y a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, como órganos de control de las normas internacionales del trabajo emitidas por la OIT, entre las que se encuentran los Convenios 87 y 98 referidos en los dos puntos precedentes.

---

<sup>207</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2010 “Derecho internacional del trabajo y derecho interno”. Segunda edición. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT, página 69.

<sup>208</sup> *Ibidem.*



### 2.2.1.3.1) El Comité de Libertad Sindical.-

El Comité de Libertad Sindical fue creado en 1951 por el Consejo de Administración de la OIT como resultado de un acuerdo entre esta y las Naciones Unidas, con el objeto de establecer un control especial que permita verificar el respeto de los principios de la libertad sindical por los Estados Miembros. Este Comité se reúne tres veces al año, en marzo, de mayo a junio, y noviembre, lo que le permite actuar con rapidez respecto de las quejas presentadas.

Si bien es cierto, su función inicial estaba mayormente referida a la admisión de quejas dirigidas a la Comisión de Investigación en Materia de Libertad Sindical, su tarea se amplió a analizar con más profundidad el contenido de los expedientes, mientras que la intervención de la citada Comisión de Investigación trataba situaciones excepcionales. Asimismo, si bien es cierto el Comité de Libertad Sindical no es un Tribunal Internacional ante el que se impugne una resolución judicial nacional, sí comprende dentro de sus funciones analizar la actuación de la autoridad judicial cuando sea necesario, pudiendo pronunciarse sobre ciertas decisiones de los Tribunales.

El Comité de Libertad Sindical tiene una composición tripartita y está compuesto por nueve miembros titulares e igual número de suplentes escogidos entre los miembros del Consejo de Administración; así está constituido por tres representantes de los gobiernos, tres de los empleadores y tres de los trabajadores; presididos desde 1978 por una personalidad independiente de reconocida imparcialidad y competencia en derecho internacional y derecho laboral.<sup>209</sup>

Este Comité puede recibir quejas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores contra los Estados Miembros y adoptará sus decisiones por consenso sin que se haya recurrido en ninguna oportunidad al derecho de voto.

---

<sup>209</sup> Cfr. Ídem, página 80.

En caso la queja presentada sea aceptada, se contactará con el gobierno concernido para establecer los hechos. De comprobarse una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emitirá un informe a través del Consejo de Administración, formulando recomendaciones para solucionar dicha situación.

Posteriormente, solicitará al gobierno correspondiente informe sobre la aplicación de las recomendaciones.

De tratarse de un Estado que hubiese ratificado los convenios pertinentes, los aspectos legislativos del caso pueden remitirse a la Comisión de Expertos.

El Comité puede optar por una misión de "contactos directos" al gobierno quejado para abordar el problema directamente con sus funcionarios e interlocutores sociales.

En los más de sesenta años de trabajo, dicho Comité ha examinado más de 2 mil 300 casos en más de 60 países<sup>210</sup>, siendo el caso número 1, las quejas interpuestas a fines de marzo de 1950 contra el Perú, por la Federación Americana del Trabajo, la CTP, y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, presentadas con anterioridad a la ratificación por nuestro país de los Convenios N° 87 y 98 de la OIT.

La primera queja estaba referida a que Luis Negreiros, Secretario de la CTP, había sido asesinado en Lima por la policía en la noche del 23 al 24 de marzo de 1950, como parte de una política sistemáticamente proseguida por el Gobierno peruano, con objeto de aniquilar el movimiento sindical libre; y la segunda, relativa a la situación general del movimiento sindical en el Perú y las medidas de represión iniciadas en agosto de 1947, entre las cuales se encontraban la suspensión injustificada de las garantías constitucionales, una

---

<sup>210</sup>Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

“Libertad sindical”. *Ilo.org* Consulta: 3 de marzo de 2012.

[<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--es/index.htm>]

campaña violenta contra los sindicatos, la violación de los derechos civiles y sindicales mediante la promulgación de la Ley denominada de “Seguridad Interior”, la incautación de fondos de la CTP, la clausura de sus locales sindicales, el cierre de sus órganos de prensa y Uniones afiliadas, y la persecución, detención y destierro de dirigentes y afiliados sindicales; acciones propias de una dictadura militar que lideró el General Manuel Odría en 1948, tal y como fuera desarrollada en el punto 1.2.4) del presente capítulo.

Dicho caso fue sometido a la mesa del Consejo de Administración, la misma que, recepcionó los descargos presentados por el Gobierno peruano:

- a) Respecto de la primera queja, el Gobierno indicó que Luis Negreiro había sido miembro dirigente del APRA, organización política prohibida, y no un verdadero dirigente sindical, ya que como representante de la Federación de los Obreros de los Tranvías y de Asociación de Empleados Privados había sido miembro del Comité de la Confederación de Trabajadores, pero estas dos organizaciones no le habían renovado su mandato, por lo que su continuidad en el Comité de la Confederación se debía a razones únicamente políticas.

Que igualmente, estaba acusado de haber participado en octubre de 1948 en la sublevación de la Escuadra peruana en el puerto del Callao y en los sangrientos sucesos de dirección aprista que se desarrollaron en dicho puerto, habiendo sido declarado reo ausente.

Que, a punto de ser detenido, Luis Negreiros había conseguido escapar de la policía el 14 de marzo de 1949, disparando contra ella.

Que, igualmente el informe policial referido a las circunstancias de su muerte el 23 de marzo de 1950 indicaba que el chofer que conducía el automóvil de Luis Negreiros, había declarado que este se encontraba armado con un revólver, disparando contra la policía al verse rodeado

por esta. Con motivo del intercambio de disparos producido, resultó muerto.

El Gobierno peruano concluyó finalmente, que el incidente policial descrito no podía ser materia de la competencia de la Comisión de Investigación y de Conciliación.

- b) Respecto de la segunda queja, el Gobierno contestó que respetaba la libertad sindical, de manera que permitía la organización de nuevos sindicatos, la reposición en su trabajo de dirigentes despedidos, la circulación de periódicos sindicales, la concurrencia de dirigentes a certámenes internacionales de carácter sindical y demás manifestaciones de la actividad sindical, entre otros.

Que a pesar de los argumentos infundados de la queja, el Gobierno negó su consentimiento para que la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical se avoque al caso del Perú, por cuanto representaría una injerencia en asuntos internos.

En 1952 el Comité de Libertad Sindical, en relación a la primera queja referida a la muerte de Luis Negreiros, determinó luego de los argumentos suministrados por el Gobierno, el carácter marcadamente político de los acontecimientos y que los autores de la queja no habían aportado pruebas suficientes para que esta fuera referida a la Comisión de Investigación y de Conciliación, por lo que recomendó al Consejo de Administración decida que el caso no requería un examen más a fondo.

En relación a la segunda queja referida a la situación general del movimiento sindical en el Perú, el Comité de Libertad Sindical determinó que si bien las versiones respecto de los hechos eran absolutamente contradictorias, las quejas correspondían a un periodo perturbado por movimientos revolucionarios (1948-1949) y que en el momento de su evaluación, la situación difería profundamente.

Expresó el Comité de Libertad Sindical igualmente, que le era evidente que la garantía constitucional de la libertad sindical suspendida, había sido restablecida por el Gobierno. Además, que el Gobierno citó varios ejemplos que parecían probar que todas las trabas a la libertad sindical habían sido suprimidas.

El Comité recomendó al Consejo de Administración, formule votos para que el Gobierno examine la posibilidad de ratificar los Convenios N° 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; del mismo modo, sugiera al Gobierno considerar volver a examinar su legislación para armonizarla completamente con el principio de la libertad sindical.

Otro caso igualmente importante presentado ante el Comité de Libertad Sindical es el N° 1648, generado por la queja de fecha 7 de junio de 1991 interpuesta contra la reforma legislativa en materia sindical de Alberto Fujimori, correspondiente a la acumulación de quejas presentadas por dieciocho organizaciones sindicales<sup>211</sup> de fechas 7 de junio de 1991, 30 de abril, 15 de mayo, 6 de julio, 19 de agosto de 1992 y 1 de febrero de 1993. Ulteriormente, estas organizaciones (comunicación de 6 de julio de 1992), la Federación de Pescadores del Perú (comunicación de 25 de junio de 1992) y la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza del Perú (comunicaciones de 14 de mayo, 30 de junio, 14 de julio y 4 de septiembre de 1992) presentaron informaciones complementarias y nuevos alegatos. Por comunicaciones de 16 de julio y 24 de septiembre de 1992, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y la Confederación Mundial del Trabajo respectivamente se adhirieron a las quejas.

---

<sup>211</sup>Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Coalición Nacional de Sindicatos de las Empresas Públicas del Perú (CONSIDEP), Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú (FENPETROL), Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de la Nación (SINATBAN), Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP), Sindicato Único de Trabajadores (SEDAPAL), Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú (FENTAP), Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (FENTENAPU), Sindicato de Tripulantes Petrolera Transoceánica, Sindicato Único Talara, Sindicato Pampilla - Lima -, Sindicato Oleoducto - Piura -, Sindicato Único OP Conchán, Sindicato de Trabajadores de ENTEL, Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza del Perú, Sindicato de Empleados de Petro Perú SA, Federación de Pescadores del Perú, y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines (UITA).



LaCGTP, mediante comunicación del 7 de junio de 1991, alegó la promulgación de normas el segundo semestre de 1990 y 1991, que violarían entre otros, los derechos de sindicación. En lo que respecta al derecho de sindicación, los querellantes manifiestan que la promulgación del Decreto Supremo N° 076-90-TR publicado el 21 de diciembre de 1990, modifica el Decreto Supremo N° 009 del 3 de mayo de 1961 y contiene disposiciones en contradicción con los convenios internacionales de la OIT. Específicamente, criticaron lo siguiente:

- El establecimiento de un número mínimo de 20 miembros para poder constituir sindicatos de primer grado (artículo 5).
- La obligatoriedad del registro de las organizaciones sindicales ante la autoridad administrativa de trabajo.
- La constatación del número de afiliados de cada sindicato por parte de la autoridad administrativa de trabajo con la finalidad de determinar la representatividad (inciso c del artículo 11).
- La omisión de un marco jurídico de protección de los trabajadores que ejercen el derecho de libertad sindical, frente a las conductas antisindicales del empleador o del Estado.

Del mismo modo, en comunicación de 15 de mayo de 1992, varias organizaciones sindicales, alegaron la elaboración de un proyecto de ley cuyo contenido violaría los principios de la libertad sindical:

- La fijación de un número mínimo demasiado elevado de trabajadores y organizaciones para poder constituir sindicatos, federaciones y confederaciones.
- La determinación y regulación del contenido de los estatutos.
- El ejercicio previo de funciones sindicales, para poder ser dirigente.

Posteriormente, mediante comunicación de 6 de julio de 1992, los querellantes informaron que el proyecto mencionado en su comunicación

anterior, había sido aprobado mediante el Decreto Ley N° 25593, LRCT, publicado el 2 de julio de 1992.

Manifestaban que ciertas disposiciones violaban los Convenios N° 87 y 98 de la OIT. Entre estas criticaron las siguientes cuestiones:

- La imposición autoritaria de modelos de organización sindical (artículo 5).
- El registro público, el control externo y la discrecionalidad estatal para la disolución de organizaciones sindicales (artículos 10 y 17).
- Los impedimentos institucionales impuestos a las organizaciones sindicales (artículo 11).
- Las restricciones a la libre afiliación sindical y a la designación de los representantes de los trabajadores (artículos 12, inciso a; y 24 inciso c; y 12 inciso d):

El artículo 12 del decreto-ley dictado por el régimen de facto impuesto al Perú desde el 5 de abril pasado, exige para ser miembro de un sindicato (inciso a) la condición de *"ser trabajador de la empresa, actividad, profesión u oficio que corresponde según el tipo de sindicato"*.

- Los requerimientos mínimos impuestos para la subsistencia de las organizaciones sindicales (artículo 14):  
*"El artículo 14 del decreto-ley 25593 dispone que "para constituir y subsistir los sindicatos deberán afiliar por lo menos veinte trabajadores, tratándose de sindicatos de empresas, o a cien tratándose de sindicatos de otra naturaleza"*.
- La limitación del número de miembros de las juntas directivas sindicales (artículos 31 y 32).

El Gobierno en comunicación de 13 de noviembre de 1992, declaró en relación a los alegatos presentados respecto al derecho de sindicación, que en diciembre de 1990 se modificó el Decreto Supremo N° 009 de fecha 3 de mayo de 1961, mediante el Decreto Supremo N° 076-90-TR, el cual simplificó el registro sindical con la finalidad de que las organizaciones de trabajadores

obtuvieran dentro del más breve plazo, su personería jurídica, lo cual no está en contravención con los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT. Aclara que dicho Decreto Supremo, al modificar el número mínimo de trabajadores para constituir sindicatos ha actualizado la legislación expedida en 1961, adecuándola a nuestra realidad laboral. Añade que recientemente se ha promulgado el Decreto Ley N° 25593, LRCT, que regula íntegramente, entre otros, el derecho de sindicalización.

El Comité de Libertad Sindical, mediante sesión N° 286 de marzo de 1993, observó que las quejas estaban referidas a la alegada contradicción de distintas normas legales que entraron en vigencia a partir de 1990 y en particular el Decreto Ley N° 25593 denominado LRCT, con los Convenios N° 87 y 98 de la OIT, a la obligación de renunciar o al despido de numerosos dirigentes sindicales y al asesinato del dirigente sindical Juan Andahua Vergara el 3 de agosto de 1992.

En relación al aspecto legislativo, el Comité toma nota que los alegatos presentados se referían entre otros, a:

- El Decreto Supremo N° 76-90-TR, publicado el 21 de diciembre de 1990, que atentaría contra el derecho de sindicación
- La Ley N° 25593 (LRCT), publicada el 2 de julio de 1992 que violaría numerosos principios de la libertad sindical
- El Decreto Ley N° 25557, publicado el 18 de junio de 1992 que violaría el derecho de estabilidad en el empleo

En lo que respecta a los alegatos relativos a la violación del derecho de sindicación, a través de la promulgación de diferentes Decretos y específicamente en virtud del Decreto Ley N° 25593 -LRCT, el Comité tomó nota de las observaciones del Gobierno según las cuales la promulgación de los mencionados Decretos se debió a la aplicación del programa de estabilidad económica, que fueron de carácter extraordinario y promulgadas en virtud de la autorización concedida al Poder Ejecutivo mediante el artículo

211 de la Constitución; y que la LRCT potencia la autonomía colectiva de los sujetos laborales, entre otros.

El Comité lamentó que el Gobierno se haya limitado a enviar informaciones generales sobre los cuestionamientos concretos planteados detalladamente y pidió al Gobierno que a la brevedad envíe sus observaciones sobre la totalidad de estos alegatos, señalando además si la LRCT había derogado algunos de los decretos mencionados por los querellantes.

Del mismo modo, el Comité lamentó que el Gobierno no haya enviado sus observaciones sobre el asesinato del dirigente sindical Juan Andahua Vergara, el 3 de agosto de 1992; solicitando además que realice una investigación judicial con objeto de esclarecer este asesinato y sancionar a los culpables, y que le informe al respecto.

El Comité, en virtud de sus conclusiones provisionales, invitó al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:

- El Comité pide al Gobierno envíe urgentemente sus observaciones sobre la totalidad de los alegatos relativos a graves violaciones del derecho de sindicación, en virtud de diferentes decretos y de la LRCT, señalando además si esta ha derogado algunos de los decretos mencionados por los querellantes
- El Comité lamenta que el Gobierno no se haya respondido en relación al asesinato del dirigente sindical Juan Andahua Vergara, y solicitó que se realice una investigación judicial para esclarecer los hechos y sancionar a los culpables; así como se le informe al respecto

En relación al mismo caso 1648, en noviembre de 1993 el Comité de Libertad Sindical en virtud de los nuevos alegatos presentados, emitió un segundo Informe Provisional N° 291, dando cuenta que mediante comunicación del 22 de enero de 1993 el Gobierno expresó sus observaciones a los alegatos de supuestas violaciones de la libertad sindical del Decreto Ley N° 25593 -LRCT, indicando lo siguiente:

- El artículo 5 se refiere a las diversas modalidades de constitución de sindicatos, lo que no significa una imposición; por lo que en caso de que determinadas organizaciones se agrupen bajo modalidades que estén permitidas en los convenios internacionales y en la ley, éstas serán registradas.
- En relación al artículo 10 en el que se refieren las obligaciones de las organizaciones sindicales, éstas de manera alguna limitan la libertad sindical, y solo ilustran la forma de incorporarse como una persona jurídica.
- En lo referente al artículo 17, respecto a la obligación del sindicato de registrarse ante la autoridad del trabajo, señala que dicho requisito constituye un acto formal, por lo que no puede negarse si se cumple con los requisitos establecidos.
- En cuanto al artículo 11 referido a los impedimentos impuestos a las organizaciones sindicales, señala el Gobierno que corresponde al Estado determinar las normas que regulan la vida institucional de las organizaciones cualquiera que sea su naturaleza, por ello las organizaciones sindicales no pueden ser exceptuadas.
- En lo que respecta a los artículos 12 y 24, que contemplan los requisitos para ser miembro de un sindicato y de la junta directiva, respectivamente, las exigencias de que el miembro de un sindicato sea trabajador de la empresa y de que el dirigente sea miembro activo del sindicato responden a que una persona ajena no puede conocer la situación laboral concreta; y que la existencia de terceros en la dirección podría significar que la organización sindical no responda a sus intereses.
- En relación con el artículo 14 y la exigencia de un mínimo de 20 trabajadores para constituir un sindicato de empresa y 100 tratándose de sindicatos de otra naturaleza, el Gobierno sostiene que tales requisitos tratan de que las organizaciones sindicales tengan la consistencia pertinente.
- En cuanto a la limitación del número de dirigentes sindicales que gozan de fuero sindical, contempladas en los artículos 31 y 32 de la LRCT, así



como en los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley, precisan el alcance de dicho fuero.

Mediante su comunicación de 14 de abril de 1993, el Gobierno expresó que por la Quinta Disposición Complementaria Final de la LRCT, quedaban derogadas todas las disposiciones que regían sobre libertad sindical.

En cuanto al presunto asesinato del dirigente sindical Juan Andahua Vergara, en su comunicación del 14 de abril de 1993 el Gobierno informa que falleció el 5 de agosto de 1992 en el hospital "Sergio Bernales" (Collique) Lima, y que conforme a la necropsia practicada, su muerte se debió a un "accidente vasculocerebeloso por ruptura espontánea de arteria cerebelosa derecha", tratándose de una muerte natural, no traumática ocasionada probablemente por una hipertensión arterial u otras causas.

En base a los alegatos expuestos, el Comité de Libertad Sindical tomó nota de las observaciones brindadas por el Gobierno sobre el aspecto legislativo del caso, y se propuso examinar sucesivamente los artículos cuestionados del Decreto Ley N° 25593, que han sido objeto de alegatos por parte de los querellantes.

En lo que respecta al artículo 5 de la LRCT, el Comité observó que ofrece a los trabajadores en forma potestativa varias modalidades de organización sindical (tales como sindicatos de empresa, de actividad, de gremio, etc.). Dado que los trabajadores pueden elegir libremente, el Comité considera que esta disposición no constituye una violación al derecho de sindicación.

En cuanto al artículo 14 de la LRCT, que exige un número mínimo de 20 trabajadores para constituir un sindicato de empresa, y de 100 tratándose de sindicatos de otra naturaleza, el Comité señaló que el número mínimo de 20 miembros no parece constituir una cifra exagerada, por consiguiente, un obstáculo para la formación de sindicatos. En cuanto a la exigencia de un número mínimo de 100 trabajadores para constituir sindicatos de otra naturaleza (de actividad, de gremio, o de oficios varios), el Comité solicitó al

Gobierno que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores, tome iniciativas para reducir dicho número.

En relación a las obligaciones impuestas a los sindicatos en el artículo 10 de la LRCT (tales como llevar libros de actas, asentar en dicho libro las correspondientes asambleas, comunicar a la autoridad del trabajo la reforma de sus estatutos, etc.), sostuvo que estasson aspectos formales de administración, y que no constituyen una violación a los derechos sindicales, salvo en lo referente a la posibilidad de las autoridades de solicitar informes (inciso f), la que debería limitarse a casos de denuncia de los afiliados por violación de la ley o de los estatutos.

En relación al artículo 17 delaLRCT, referido a la inscripción del sindicato, el Comité señaló que el registro de los sindicatos consiste únicamente en una formalidad cuyas condiciones no son de tal naturaleza que pongan en peligro las garantías previstas. A juicio del Comité, la obtención del registro se limita a un simple control del cumplimiento de requisitos formales legales.

Asimismo, en relación al artículo 20 de la LRCT, el Comité señaló que éste faculta a la autoridad del trabajo a cancelar el registro de un sindicato, entre otros, por no cumplir con alguno de los requisitos exigidos para su constitución, perdiendo de esta forma su personería gremial. Ante esto, el Comité señalóal Gobierno que la cancelación por vía administrativa del registro de un sindicato es equivalente a su disolución por vía administrativa, lo cual constituye una grave violación del artículo 4 del Convenio 87 de la OIT; motivo por el cual el Comité solicitó que la legislación sea modificada de manera que la cancelación del registro de un sindicato sólo sea posible por vía judicial.

En lo que se refiere ala prohibición a las organizaciones sindicales a dedicarse a cuestiones de política partidaria, religión o de índole lucrativa (artículo 11, inciso a de la LRCT), el Comité señaló que las organizaciones sindicales deberían tener el derecho de expresar su punto de vista sobre la política económica y social del Gobierno. Asimismo, que una prohibición

general de toda actividad política de los sindicatos no sería realista en cuanto a su aplicación práctica. En este sentido, el Comité solicitó al Gobierno tomar iniciativas para que esta prohibición esté claramente limitada a asuntos puramente políticos ajenos al campo de aplicación de los principios de la libertad sindical.

En lo referente a los alegatos respecto de los requisitos para ser miembro de un sindicato (artículo 12 de la LRCT), el Comité consideró que el requisito de ser trabajador de la empresa (inciso a) no es contrario al derecho de sindicación. Igualmente el requisito de no formar parte del personal de dirección (inciso b) no es contrario al derecho de sindicación, siempre y cuando esta categoría de trabajadores puedan constituir sus propias organizaciones. En cuanto al inciso c) del mismo artículo, que indica como requisito no estar en período de prueba, a criterio del Comité sí es contrario a los principios de libertad sindical, debido a que impide a esta categoría de trabajadores constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes y afiliarse a ellas. En cuanto al requisito de no estar afiliado a más de un sindicato (inciso d), el Comité consideró que este restringe los derechos sindicales puesto que debería permitirse la afiliación simultánea a un sindicato de rama y a un sindicato de empresa. En este sentido, el Comité solicitó al Gobierno que la legislación sea modificada para permitir a los trabajadores en períodos de prueba constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas, así como a afiliarse a varios sindicatos.

En cuanto al inciso b) del artículo 24 de la LRCT, que señala como requisito para integrar la junta directiva ser miembro activo del sindicato, el Comité consideró que esta disposición puede impedir que personas calificadas, como jubilados por ejemplo, ocupen cargos sindicales, privándose así a los sindicatos de la experiencia de aquellos. Respecto al inciso c) de dicho artículo, que exige una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa para ser miembro de la junta directiva, el Comité opinó que esta disposición impide la constitución de sindicatos en empresas que tengan menos de un año de antigüedad. El Comité solicitó que la legislación permita

a los trabajadores ejercer sin trabas el derecho de sindicación y de libre elección de sus dirigentes.

En cuanto al número de dirigentes amparados por el fuero sindical, el Comité observó que el artículo 31 de la LRCT en cuestión, otorga dicho fuero entre otros a los miembros de la junta directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones (inciso b), y que remite a los artículos 12 y 13 del reglamento para determinar el número mínimo y máximo de los dirigentes amparados, considerando las características de la organización. En opinión del Comité, el número de representantes sindicales amparados por dicho fuero se encuentra dentro de los límites razonables, pero bien podría establecerse un número mayor, a través de la negociación colectiva.

En cuanto a lo referido a la imposición de un límite para los permisos otorgados a los dirigentes sindicales (artículo 32 del de la LRCT), el Comité consideró que el primer párrafo de dicho artículo señala que la convención colectiva contendrá las estipulaciones tendientes a facilitar las actividades sindicales, y que el último párrafo limita a treinta días por año calendario dichos permisos. Al respecto, el Comité consideró que dicho límite de días, no debería impedir la posibilidad de establecer una duración superior a través de convenios colectivos, por lo que la legislación debería contemplar tal posibilidad.

En cuanto a la vigencia, entre otros, de los Decretos Supremos N° 070-90-TR; 076-90-TR y 016-91-TR, normas legales que entraron en vigor a partir de 1990, contrarias a los Convenios N° 87 y 98 de la OIT, el Comité observó que, conforme a lo manifestado por el Gobierno, a tenor de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Ley N° 25593, éstas quedaron derogadas.

En cuanto a la denuncia por asesinato del dirigente sindical Juan Andahua Vergara, el Comité observó que el Gobierno confirmó dicha muerte ocurrida el 5 de agosto de 1992 en el hospital "Sergio Bernales" (Collique) Lima, y que conforme a la necropsia de ley, se debió a un "accidente vasculocerebeloso por ruptura espontánea de arteria cerebelosa derecha", tratándose de una

muerte natural no traumática, ocasionada probablemente por una hipertensión arterial u otras causas; por lo que tomó nota de esta información y estimó que no estaba en condiciones de proseguir el examen de este aspecto del caso.

Respecto de todo lo indicado, el Comité invitó al Consejo de Administración a que apruebe la recomendación de solicitar al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, tome iniciativas para modificar las disposiciones cuestionadas del Decreto Ley N° 25593, LRCT de 1992, contrarias a los principios de la libertad sindical que se detallan a continuación:

- En lo relativo al número mínimo de 100 trabajadores para constituir sindicatos de otra naturaleza (de actividad, de gremio, de oficios varios) contemplado en el artículo 14, el Comité pidió que en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, se reduzca este número.
- En cuanto a la obligación de los sindicatos de emitir los informes que puedan ser solicitados por la Autoridad del Trabajo (artículo 10, inciso f), debería limitarse a casos de denuncia de los afiliados por violación de la ley o de los estatutos.
- En lo relativo a la cancelación del registro de un sindicato por la Autoridad del Trabajo, perdiendo su personería gremial (artículo 20), se solicitó que la legislación sea modificada, de manera que la cancelación del registro de un sindicato sólo sea posible por vía judicial.
- En cuanto al artículo 11, inciso a), referido a que las organizaciones sindicales no podrían dedicarse a cuestiones de política partidaria, se solicitó que esta prohibición se limite a las cuestiones puramente políticas.
- En lo referente al requisito de no estar en período de prueba para ser miembro de un sindicato (artículo 12, inciso c), el Comité consideró que la legislación debe permitir a esta categoría de trabajadores constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas.
- En relación a la imposibilidad de afiliación en más de un sindicato (artículo 12, inciso d), el Comité solicitó que la legislación sea



- modificada de manera que permita a los trabajadores afiliarse a varios sindicatos.
- En cuanto a los incisos a y c del artículo 24 referido a que se requiere para ser miembro de la junta directiva ser miembro activo del sindicato, con una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa, el Comité solicitó que la legislación permita a los trabajadores ejercer sin trabas el derecho de sindicación y de libre elección de sus dirigentes.
  - Respecto al número de dirigentes amparados por el fuero sindical (artículo 31), si bien el Comité consideró que el número de representantes amparados por la legislación era razonable, no obstante determinó que podría establecerse un número mayor a través de la negociación colectiva.
  - En cuanto a lo relativo a la imposición de un límite para los permisos otorgados a los dirigentes sindicales (artículo 32), el Comité opinó que el límite de treinta días por año calendario de permisos contemplado, no debería limitar el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de poder establecer una duración superior mediante convenios colectivos, por lo que la legislación debiera contemplar esta posibilidad.

Otro caso importante de resaltar es el N° 2757 Perú, cuya fecha de presentación de la queja fue el 16 de diciembre de 2009, durante el Gobierno de Alan García y estando en vigencia el actual TUO de la LRCT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, publicado el 05 de octubre de 2003 durante el Gobierno de Alejandro Toledo; siendo autores de la misma, la CGTP, CATP, y CUT.

Las organizaciones sindicales referidas indicaban que las condiciones nacionales resultantes de la aplicación de la legislación y políticas relativas a los derechos de sindicación y otros, impedían a un gran número de trabajadores hacer efectivo dicho derecho; subrayando que la legislación laboral de ese entonces, venía causando una disminución drástica en la tasa de afiliación sindical, y menoscabo de los derechos de los trabajadores bajo

contratos temporales, intermediación laboral y tercerización, micro y pequeñas empresas, modalidades formativas, informales, y otros.

La respuesta del Gobierno, en su comunicación de fecha 8 de febrero de 2011 efectuada durante el mandato de Alan García, indicó que con el objeto de promover la libertad sindical se habían realizado a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, las siguientes acciones:

Que con fecha 1 de febrero de 2010 se creó el nuevo Registro de Organización Sindicales, reduciendo la duración del trámite de registro de tres días a tres horas.

Que el 18 de febrero de 2010 se instaló la Oficina de Atención de Consultas para las Organizaciones Sindicales, con el objeto de brindar orientación legal sobre derechos colectivos.

Que en el periodo de julio de 2006 a diciembre de 2010 se habían registrado 458 organizaciones sindicales.

Igualmente, que se realizaban reuniones mensuales con las centrales sindicales, federaciones y sindicatos de Trabajadores, manteniendo la paz laboral. Asimismo, que los pedidos de las organizaciones de trabajadores estaban siendo atendidas oportunamente por el Consejo Nacional del Trabajo, como órgano consultivo de conformación tripartita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.<sup>212</sup>

Además, el Gobierno señaló haber publicado cuatro criterios de interpretación a ser aplicados por los funcionarios del referido Ministerio y por los Gobiernos Regionales, dos de los cuales estaban referidos al derecho de sindicación, siendo uno de ellos relativo al respeto de la autonomía sindical expresada en los estatutos de las organizaciones sindicales, y el otro relativo a la garantía de la constitución y registro de las organizaciones sindicales.

---

<sup>212</sup>Ver punto 1.4.1.2) El componente democrático, Capítulo I.

Respecto a los trabajadores de las microempresas, el Gobierno indicó que todos tenían expedito su derecho de sindicación de acuerdo a lo establecido en el TUO de la LRCT, aprobado durante el Gobierno de Alejandro Toledo mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 011-92-TR, promulgado durante el Gobierno de Alberto Fujimori. Asimismo señaló que en las empresas en las que el número de trabajadores no alcanzara el requerido para constituir un sindicato de empresa, podrían elegir a dos delegados ante su empleador y la Autoridad de Trabajo.

En relación a las modalidades formativas laborales, el Gobierno sostuvo que eran tipos especiales de convenios de capacitación y formación profesional, al margen de la normativa laboral.

Respecto a los trabajadores informales, el Gobierno indicó que se han implementado campañas de fiscalización enmarcadas en el Plan de Registro de Trabajadores en Planilla (Plan Reto), con la finalidad de incorporar masivamente a los trabajadores en la planilla electrónica, disminuyendo la informalidad.

Del mismo modo, en relación a los trabajadores precarios y vulnerables, el Gobierno resaltó la aprobación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 29497, publicada el 15 de enero de 2010, basado en el principio fundamental de la oralidad dando celeridad a los procesos judiciales reduciéndolos a seis meses. En materia de libertad sindical, dicha Ley, permitiría la comparecencia de los sindicatos en el proceso laboral en causa propia, en defensa de los derechos colectivos y en defensa de sus dirigentes y afiliados; la actuación especial de las organizaciones sindicales sin necesidad de poder especial de representación; y la participación de la organización sindical en calidad de demandante en casos de afectación del derecho a la libertad sindical.

En relación a los contratos temporales, advirtió el reconocimiento del derecho a la sindicación de los trabajadores bajo dichas modalidades, en igualdad de condiciones que los trabajadores a plazo indeterminado.

En materia de la tercerización e intermediación laboral, el Gobierno refirió que el desplazamiento del personal fuera de las instalaciones de su empleador, no tenía por objeto afectar los derechos laborales; de tal forma que los trabajadores desplazados, cualquiera sea la modalidad de contratación, tenían habilitado el derecho de libre sindicación. El Gobierno señaló que la legislación prohibía que la tercerización sea usada para limitar o perjudicar la libertad sindical; y que la intermediación laboral sería nula de pleno derecho cuando haya tenido por objeto vulnerar los derechos colectivos de los trabajadores.

Finalmente, en junio de 2011, mediante el informe emitido durante la Sesión N° 360, el Comité de Libertad Sindical advirtió su preocupación por la normativa nacional descrita y tomó nota de la posible existencia de un contingente muy importante de trabajadores que carecía del reconocimiento expreso de sus derechos de sindicación, conformado por los trabajadores de las microempresas, los trabajadores bajo modalidades formativas, los trabajadores no registrados; así como de la imposibilidad de efectivizar dicho derecho debido a dificultades en la práctica, a lagunas en la legislación o a restricciones legales en los casos de los trabajadores con contratos temporales, bajo tercerización e intermediación laboral, y no registrados.

Asimismo, solicitó al Gobierno integrar a los puntos de discusión tocados en las reuniones mensuales realizadas entre las centrales sindicales, federaciones y sindicatos de trabajadores más representativos del país, las dificultades señaladas por las organizaciones sindicales querellantes, en relación a la contratación temporal, y la tercerización e intermediación. En este mismo sentido, solicitó incluir dicha problemática en las reuniones de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical tomó nota del Proyecto de Ley General del Trabajo y su aprobación pendiente en el Congreso. En este sentido, solicitó al Gobierno mantenerlo informado de las reformas legislativas en curso, así como tomar en cuenta las conclusiones y recomendaciones

presentadas a la hora de modificar las disposiciones referidas por las organizaciones sindicales querellantes a efectos de mejorar el ejercicio del derecho a la libertad sindical.

En base a lo expuesto, el Comité recomendó al Consejo de Administración solicitar al Gobierno adoptar las medidas necesarias para que el derecho de organización sea garantizado a las personas contratadas bajo modalidades formativas laborales; integrar en los puntos a discutir en las reuniones mensuales de las organizaciones sindicales, las dificultades advertidas por los querellantes, así como incluir en las reuniones a las organizaciones de empleadores y trabajadores; informar de las reformas legislativas en curso; y adoptar las conclusiones del Comité en las modificaciones a efectuar.

Frente a dichas recomendaciones, el 14 de septiembre de 2011, el Gobierno declaró que las modalidades formativas laborales no suponían la existencia de una relación laboral que generara a favor del beneficiario derechos de orden sociolaboral como la sindicación, manteniéndose sí el derecho de asociación que poseen todos los ciudadanos.

Así mismo, en relación a las reformas legislativas, señaló que mediante Resolución Ministerial N° 257-2011-TR, publicada el 2 de septiembre de 2011, se había constituido una Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de Ley General de Trabajo.

El Comité de Libertad Sindical, mediante Informe emitido en la Sesión N° 365 de noviembre de 2012, da seguimiento a las recomendaciones inicialmente efectuadas, reiterando las referidas al derecho de sindicación de las modalidades formativas laborales, por lo cual solicitó nuevamente al Gobierno adoptar las medidas necesarias para garantizar dicho derecho tanto en la legislación como en la práctica.



### 2.2.1.3.2) La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.-

La OIT tiene, entre otros, un mecanismo de control regular para verificar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo por los Estados Miembros. Es así que en 1926 fue creado por el Consejo de Administración y en cumplimiento de una resolución de la OIT, la Comisión de Expertos compuesta por veinte juristas independientes con características especiales *“tales como actuales o antiguos jueces de la Corte Internacional de Justicia, magistrados de Cortes Supremas, o eminentes profesores. Elegidos por su competencia técnica y su completa independencia e imparcialidad, los expertos son designados por el Consejo de administración previa proposición del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Los expertos tienen un mandato renovable de tres años. Para garantizar que la Comisión sea tan universal como lo son las normas cuya aplicación debe controlar, se hace de tal modo que los diferentes sistemas jurídicos, económicos, sociales y culturales presentes en el mundo estén representados en el seno de la Comisión”*.<sup>213</sup>

Este mecanismo de control regular de la aplicación de las normas internacionales a cargo de la Comisión de Expertos, se basa esencialmente en el análisis de las memorias periódicas presentadas por los Estados que han ratificado los Convenios Internacionales de la OIT, tal y como ocurre con el Perú en relación a los Convenios N° 87<sup>214</sup> y 98<sup>215</sup>; pero también en el control jurídico efectuado respecto de los convenios no ratificados y recomendaciones solicitadas a los Estados Miembros por el Consejo de Administración. Esta Comisión se reúne una vez al año para analizar las memorias de los Estados y las observaciones presentadas.

---

<sup>213</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2010 “Derecho internacional del trabajo y derecho interno”. Segunda edición. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT, página 71.

<sup>214</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.

<sup>215</sup> Ver punto 2.2.1.2) El Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Capítulo III.

Así, cuando un Estado ratifica un convenio de la OIT, se obliga a presentar memorias regulares sobre las medidas que ha adoptado para aplicarlo. Cada dos años entonces, y en cuanto se refieran a los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios prioritarios que hubieran ratificado, entre los que se encuentran los Convenios N° 87 y 98 por versar sobre la libertad sindical (principio fundamental de la OIT), el Perú debe transmitir memorias con información detallada sobre las medidas que ha adoptado, en la legislación y en la práctica, para su aplicación.

Las memorias referidas a los demás convenios deben ser presentadas cada cinco años, excepto en el caso de los convenios que han sido dejados de lado. Las memorias sobre la aplicación de los convenios pueden sin embargo, ser solicitadas en intervalos más breves.

Los Estados deberán entregar copias de las memorias presentadas, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, permitiéndoles así formular observaciones en torno a estas y ponerlos en conocimiento directamente de la OIT.

La Comisión de Expertos, luego de analizar las memorias de los Estados y observaciones presentadas por las organizaciones de trabajadores y empleadores sobre los convenios ratificados, podrá efectuar dos tipos de comentarios, pudiendo ser estos, observaciones y solicitudes directas.

Las observaciones contendrán señalamientos al Estado Miembro sobre cuestiones fundamentales o existencia de dificultades serias para cumplir con un convenio ratificado. Estas observaciones serán publicadas en el informe anual de la Comisión de Expertos.

Las solicitudes directas, por su parte, están referidas a cuestiones más técnicas o peticiones de más información. A diferencia de las observaciones, no se publican en el informe anual, pero sí se comunican directamente a los gobiernos concernidos.

En base a lo expuesto, presentamos a continuación algunas observaciones de la Comisión de Expertos haciendo de conocimiento que la legislación nacional no cumple con el contenido de un convenio ratificado:

- **Observación (CEACR) – Adopción: 2004, Publicación: 93ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo; relativa al Convenio 98 de la OIT, sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, ratificado por el Perú en 1963 mediante Resolución Legislativa N° 14712:**

*“La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno y de sus observaciones relacionadas con los comentarios presentados por la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP).*

*Artículos 1 y 2 del Convenio. La Comisión recuerda que desde hace varios años se viene refiriendo a: 1) la falta de sanciones contra los actos de injerencia de los empleadores respecto de las organizaciones sindicales; y 2) la lentitud de los recursos judiciales ante denuncias por actos de discriminación antisindical y de injerencia. La Comisión lamenta que el Gobierno no se refiera a estas cuestiones en su memoria (...). La Comisión recuerda que es necesario que se prevean en la legislación, de manera expresa, recursos rápidos y sanciones suficientemente disuasivas contra los actos de injerencia de los empleadores contras las organizaciones de trabajadores y que los procesos relativos a cuestiones de discriminación antisindical y de injerencia deberían ser examinados prontamente a fin de que las medidas correctivas necesarias puedan ser realmente eficaces (...).*

*La Comisión pide al Gobierno que envíe sus observaciones al respecto”.*

- **Observación (CEACR) – Adopción: 2004, Publicación: 93ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo; relativa al Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por el Perú en 1959 mediante Resolución Legislativa N° 13281:**

*“La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno así como de las informaciones relacionadas con los comentarios presentadas por la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP).*

*La Comisión recuerda que desde hace varios años sus comentarios se refieren a varias disposiciones de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo de 1992, y de su Reglamento, que no están en conformidad de las disposiciones del Convenio. La Comisión toma nota con satisfacción de la adopción de la Ley N° 27912 publicada el 8 de enero de 2003, que modifica varios de los artículos comentados por la Comisión.*

*Concretamente, se modifican las siguientes disposiciones: 1) se eliminó la denegación del derecho de sindicación a los trabajadores que se encuentran en periodo de prueba (antiguo artículo 12, inciso c de la Ley); 2) se modificó la exigencia de un número elevado de trabajadores para constituir sindicatos de actividad, de gremio, y de oficios varios, de 100 a 50 (artículo 14 de la Ley); 3) se modificaron los requisitos para ser miembro de la junta directiva (artículo 24 de la Ley), relativos a ser miembro activo del sindicato (inciso b), y tener una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa (inciso c). Actualmente, sólo se requiere ser trabajador de la empresa para ser miembro de la junta directiva a ese nivel y se eliminaron los otros requisitos; 4) se modificó la prohibición a los sindicatos de dedicarse a actividades políticas (artículo 11 inciso a de la Ley), indicándose ahora que las organizaciones sindicales no pueden dedicarse institucionalmente de manera exclusiva a asuntos de política partidaria, sin menoscabo de las libertades que la Constitución Política y los convenios*

*internacionales de la OIT ratificados por el Perú les reconocen; (...); 6) se derogó el inciso f del artículo 10 de la Ley sobre la obligación de los sindicatos de emitir los informes que pueda solicitarles la autoridad del trabajo; y 7) la modificación de la facultad de las autoridades del trabajo de cancelar el registro de un sindicato (artículo 20 de la Ley), y la imposibilidad de obtenerlo de inmediato una vez subsanado el motivo que dio origen a su cancelación, sino hasta seis meses después (artículo 24 del Reglamento).*

*Actualmente, ante la pérdida de los requisitos constitutivos la disolución del sindicato será resuelta por la Autoridad Judicial.”*

- **Observación (CEACR) – Adopción: 2006, Publicación: 96ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo; relativa al Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por el Perú en 1959 mediante Resolución Legislativa N° 13281:**

*“La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno. La Comisión toma nota del proyecto de ley general del trabajo de Perú, núm. 67/2006-CR. Al respecto, la Comisión formula los siguientes comentarios:*

*(...) el título II, capítulo VIII sobre ‘modalidades formativas’, artículo 80 excluye a los trabajadores bajo las modalidades formativas de la normatividad general de la ley;*

*El título II, capítulo I sobre los trabajadores en periodo de prueba, no indica si estos gozan del derecho de sindicación.*

*La Comisión observa que no queda claro si las categorías de los trabajadores cubiertas por estas disposiciones gozan de las garantías previstas en el Convenio. La Comisión recuerda que de conformidad con el artículo 2 del convenio, todos los trabajadores sin distinción deben gozar del derecho de constituir y afiliarse a las organizaciones*



*que estimen convenientes. En estas condiciones, la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores en cuestión gocen de los derechos previstos en el Convenio.*

*La Comisión observa así mismo que el inciso c del artículo 334 sobre los requisitos para ser miembro de un sindicato exige que no se esté afiliado a otro sindicato del mismo ámbito. La Comisión recuerda el derecho de los trabajadores de constituir o afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. Ello tiene particular importancia en el caso de trabajadores que desempeñan más de un empleo de naturaleza distinta. Estos deberían poder afiliarse a las organizaciones que representan a los trabajadores de cada una de las actividades que realizan. La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para modificar dicha disposición de conformidad con el principio enunciado.*

*Artículo 3. La Comisión observa que el capítulo III, artículo 349 sobre la junta directiva exige que para ser miembro de la misma se debe tener un vínculo laboral vigente. Al respecto, los órganos de control han estimado (...) es contrario a lo estipulado en el artículo 3 del Convenio (...). La Comisión pide al Gobierno tome medidas para eliminar esta disposición o flexibilizarla, por ejemplo, aceptando la candidatura de personas que hayan trabajado en épocas anteriores en la profesión o suprimiendo la condición de pertenencia a la profesión para una proporción razonable de dirigentes. (...)*

*Artículo 4. La Comisión observa que el capítulo V, artículo 361, inciso 3, establece la posibilidad de disolución por pérdida del número mínimo de afiliación declarada judicialmente. Al respecto la Comisión pide al Gobierno que modifique esta disposición de manera que la disolución solo pueda ser declarada por la autoridad judicial, después de un examen detenido de las razones que motivaron la disminución por debajo del mínimo legal de los miembros del sindicato.*

*La Comisión expresa la esperanza de que sus comentarios serán tenido en cuenta en el proyecto final de la ley general del trabajo. La Comisión pide al Gobierno que le informe sobre toda evolución a este respecto”.*

Como ha podido apreciarse, la Comisión de Expertos a través de sus observaciones, no solo llama la atención de los Gobiernos respecto de las omisiones presentadas por estos en su memoria o desconocimiento respecto de sus recomendaciones, sino que también reconoce los avances obtenidos por estos y le efectúa recomendaciones expresas.

#### **2.2.1.4) Jurisprudencia Constitucional que se fundamenta en Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.-**

Tal y como hemos señalado en el punto 2.1.1) del presente capítulo, referido al Tribunal Constitucional como supremo intérprete y órgano de control del cumplimiento de la Constitución, el mismo está dotado entre otras, de la facultad esencial para la interpretación de los postulados constitucionales bajo cuyo marco habrá de hacer la labor de control constitucional, como referente obligado y obligante así mismo y hacia todos los poderes del Estado y todos los ciudadanos.

Así, la Constitución Política dispone en la Cuarta Disposición Final y Transitoria que *“las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.*

En dicho sentido, a continuación presentaremos algunas sentencias del Tribunal Constitucional en materia de sindicación acordes con los Convenios de la OIT N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del

derecho de sindicación<sup>216</sup>, y N° 98, sobre el derecho de sindicación y de la negociación colectivo<sup>217</sup>:

- Sentencia de fecha 2 de noviembre de 2011 recaída en el Expediente N.° 02476-2010-PA/TC, referido al recurso de agravio constitucional interpuesto por el Sindicato Nacional de Trabajadores Obreros de Gloria S.A., contra la sentencia expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 24 de marzo de 2010, que declaró infundada la demanda de amparo de fecha 5 de octubre de 2007, interpuesta por el sindicato referido contra Gloria S.A. por considerar vulnerados sus derechos de igualdad ante la ley y no discriminación al haberse otorgado al personal obrero no sindicalizado la suma de S/.350.00 por persona, en medio de la negociación del pliego de reclamos de ese año, incentivando así la desafiliación de sus afiliados materializada en la presentación de cartas de desafiliación de los trabajadores sindicalizados, por lo que solicitaron que se haga extensivo a favor de los obreros sindicalizados el pago a cuenta de reintegros por reajuste salarial 2007.

El Vigésimo Primer Juzgado Civil de Lima, con fecha 24 de marzo de 2009, declaró infundada la demanda, por considerar que la convención colectiva de trabajo era el acuerdo destinado a regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR y que, en el presente caso no se desprendía que la decisión tomada por la empresa constituya una actitud de represalia como consecuencia de la afiliación de sus trabajadores; fundamentos que fueron confirmados por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

---

<sup>216</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.

<sup>217</sup> Ver punto 2.2.1.2) El Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Capítulo III.

El Tribunal Constitucional en su análisis del caso, señaló que “la libertad sindical y el derecho de sindicación reconocidos por el artículo 28º, inciso 1 de la Constitución, e interpretados conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y al artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, imponen la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación e impedir todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, tales como condicionar el empleo de un trabajador a que no se afilie o a que deje de ser miembro de un sindicato; o despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier forma a causa de su afiliación sindical o a su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo; de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del Convenio N° 87 de la OIT, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y en el artículo 1 del Convenio N° 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.”

Asimismo, se refirió al artículo 4 del Decreto Supremo N.º 010-2003-TR, mediante el cual se establece que “El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen”.

Igualmente, se refirió al informe emitido en la Sesión N.º 307 por el Comité de Libertad Sindical en torno al caso N.º 1886, relativo a la queja interpuesta por la Asociación de Empleados Bancarios de Uruguay (AEBU) contra el Gobierno del Uruguay, mediante el cual el referido Comité consideró que “*el otorgamiento de gratificaciones al personal no afiliado a la organización sindical - aun si no es a la totalidad de los trabajadores no afiliados - excluyendo de ellas a todos*”

*los trabajadores afiliados en momentos que existe un conflicto colectivo, es un acto de discriminación antisindical contrario al Convenio núm. 98. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para evitar que tales actos se repitan”.*

Es en base a los argumentos expuestos que el Tribunal Constitucional identificó como acto de discriminación contra los trabajadores afiliados, la entrega de incentivos económicos a los trabajadores no sindicalizados, cuando ésta se produce sin justificación alguna en plena tramitación de una negociación colectiva.

Continuó diciendo el Tribunal, que si bien es cierto las condiciones laborales de los sujetos a negociación colectiva no están definidas por la empresa, sino a través de convenios colectivos, es cierto también que una vez suscrito el convenio, el obligado a otorgar el incremento es la empresa, no perjudicando a esta que el adelanto propuesto a los no sindicalizados se extienda a los trabajadores sindicalizados, más aún si por derecho les corresponde el reintegro del ajuste a partir del mes de enero del 2007.

El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda, por haberse vulnerado el derecho a la libertad sindical, a la igualdad y a la no discriminación, ordenando a Gloria S.A. se abstenga de incurrir en actos de discriminación.

- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 15 de julio de 2011, recaída en el Expediente N° 03736-2010-PA/TC, referido al recurso de agravio constitucional interpuesto por César Augusto Elías García contra la Resolución expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 6 de julio de 2010, por considerar vulnerado, entre otros, su derecho a la libertad sindical al haber sido despedido el 21 de agosto de 2006 por haber constituido el



sindicato de trabajadores de la Compañía Minera San Martín S.A. y haber desempeñado el cargo de secretario general.

En el 2006 el citado trabajador presentó demanda de nulidad de despido por discriminación sindical, contra la citada Compañía y a Perú LNG S.R.L., solicitando se ordene su reposición y pago de las remuneraciones y beneficios sociales dejados de percibir. Cabe referir que la demanda incluyó a Perú LNG S.R.L. por cuanto si bien fue contratado por la Compañía Minera San Martín S.A., prestó servicios en los proyectos de exportación de la primera empresa señalada.

En primera instancia, la demanda fue estimada por el Séptimo Juzgado de Trabajo de Lima el 27 de mayo de 2008, por considerar que en la fecha en que se produjo el despido, el trabajador se encontraba protegido por el fuero sindical, por cuanto había constituido un Comité de Obra el 18 de junio de 2006, poco más de un mes antes de su despido, el cual había desarrollado una negociación colectiva de trabajo que concluyó con la suscripción de un Convenio Colectivo en el cual participó el trabajador en calidad de Secretario General.

En segunda instancia, la Primera Sala Transitoria de Lima confirmó, el 24 de diciembre de 2008, la Sentencia de despido nulo por discriminación sindical referido en el párrafo anterior, precisando que el trabajador pertenecía al régimen laboral privado y no al régimen especial de construcción civil aducido por la empresa minera, por cuanto el contrato celebrado entre las partes voluntariamente era propio de este régimen (modalidad intermitente), y porque la empresa Perú LNG S.R.L. en la que prestó servicios pertenecía al rubro petrolero y no al de construcción civil.

Pese a ello, la Sentencia emitida en primera instancia fue revocada y reformada, siendo declarada infundada por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, en Casación N° 3094-2009 LIMA de fecha 22 de diciembre de 2009.

Al respecto, el Tribunal Constitucional resuelve declarando fundada la demanda, por considerar acreditada la vulneración, entre otros, del derecho a la libertad sindical, por considerar la existencia de indicios suficientes, que valorados en conjunto, demostraron en primera y segunda instancia que el demandante había sido despedido por discriminación sindical por su acción en calidad de secretario general del Comité de Obra San Martín Minería y Construcción Perú LNG S.R.L. y suscrito en dicha condición, un convenio colectivo.

El Tribunal Constitucional resalta en su Sentencia, el carácter emblemático del caso respecto del derecho a la libertad sindical, por cuanto el Estado se comprometió a protegerlo mediante ratificación en 1948 y 1964, de los Convenios N° 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y N° 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, respectivamente. En el mismo sentido de la argumentación presentada por la Defensoría del Pueblo en su condición de Amicus Curiae, el Tribunal Constitucional consideró que debía valorarse el deber de los Estados de proteger adecuadamente a los trabajadores, y en especial a los dirigentes sindicales, contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo.

### **2.2.2) La Organización de las Naciones Unidas y el derecho a la libertad sindical.-**

En el presente punto abordaremos, brevemente, los diversos instrumentos internacionales que contemplan al derecho a la libertad sindical como derecho humano, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, “*principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de las Naciones Unidas*”<sup>218</sup>, integrado en la actualidad por 193 Estados

---

<sup>218</sup>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“Asamblea General de las Naciones Unidas”.*Un.org* Consulta: 3 de marzo de 2012.  
[<http://www.un.org/es/ga/>]

Miembros; los cuales son a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, b) el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y c) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La ratificación de estos y otros Tratados en materia de Derechos Humanos honra *“precisamente los compromisos suscritos en la Carta de las Naciones Unidas en favor del ‘respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua o de religión’”*<sup>219</sup>, y que se encuentran contemplados en los artículos 55 y 56 de la Carta de la ONU.

### 2.2.2.1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos.-

El 10 de diciembre de 1948, apenas meses después de la emisión del Convenio N° 87 de la OIT, analizado líneas arriba, y tres años después de la formación de la ONU, la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, que fuere ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282, de fecha 15 de diciembre de 1959.

Si bien era cierto que el mundo salía de la segunda guerra mundial y que el objetivo principal de la ONU era velar por la paz, era cierto también que existía una fuerte tensión fruto de intereses diversos que motivaron frases genéricas y ambigüedades en la Declaración, y que esta dejara en las leyes de los propios Estados la posibilidad de darles cumplimiento. No fue menos cierto también, que dicha Declaración Universal fue el punto en el que confluyeron concepciones diferentes de hombre y sociedad.

Del mismo modo, dicha Declaración *“constituye un documento fundamental no solo para la sociedad internacional contemporánea sino para el futuro de toda la humanidad. La fuerza de la Declaración Universal, esencialmente*

---

<sup>219</sup> MARIE, Jean – Bernard.

“Los mecanismos de protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas”.  
*Bibliojuridica.org* Consulta: 9 de marzo de 2013, página157.  
[<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1839/11.pdf>]

*moral en su origen, ha adquirido un carácter jurídico innegable como consecuencia de las numerosas referencias de las que ella ha sido objeto, tanto por los órganos de las Naciones Unidas como por los Estados miembros, muchos de los cuales han incluido sus disposiciones dentro del texto de sus respectivas constituciones; asimismo las Organizaciones No Gubernamentales han constantemente fundado sus acciones sobre los principios y los derechos reconocidos en la Declaración. También es la comunidad mundial entera la que se apropió de la Declaración Universal a lo largo de los cuarenta últimos años, haciendo de este texto la base sobre la cual pueden construirse los sistemas de protección internacional de los derechos humanos.*

*Es sobre esta base que han sido elaboradas una serie de declaraciones y de convenciones que tienden, respectivamente, a precisar los contenidos y alcances de ciertos derechos o principios y a asegurarles la garantía internacional.”<sup>220</sup>*

Desde ese momento la OIT y la ONU han mantenido una relación muy cercana en varios puntos.

El hecho de que el inciso 4 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamara por ejemplo que toda persona tenía derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, fue de suma importancia para la OIT por cuanto esta expresión era más precisa que su solo enunciado en el inciso 1 del artículo 20, como un derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica.

Es importante resaltar del mismo modo que la inclusión del derecho de asociación con objetivos de ejercer el derecho de libertad sindical en la Declaración Universal estuvo precedida por su incorporación en tres instrumentos jurídicos importantes de la OIT.

---

<sup>220</sup> Ídem, página 154.

Al respecto, Lee Swepston<sup>221</sup> sostiene que el primero de ellos es su Constitución, que en su versión original como Parte XIII del Tratado de Versalles proclamaba que las Altas Partes Contratantes consideraban al derecho de asociación de importancia particular y urgente para todos los fines que no fueran contrarios a las Leyes, tanto para los trabajadores como para los empleadores.

El segundo de esos instrumentos, fue la incorporación de la libertad sindical en la Constitución de la OIT a través de la enmienda de 1946, reafirmando su consagración como uno de los principios fundamentales en que se basa la citada Organización y calificándolo como esencial para el progreso constante.<sup>222</sup>

El tercero de estos instrumentos lo constituye el Convenio N° 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948.<sup>223</sup> Esta adopción por parte de la OIT no resultó fácil, se aplazó varias veces por las dificultades para llegar a un acuerdo; tal es así que previamente a esta, en 1921, la OIT adoptó el Convenio N° 11 sobre el derecho de asociación pero aplicable al ámbito de la agricultura, mediante el cual se buscó extender de forma general el reconocimiento de la titularidad del citado derecho a los trabajadores de la industria; esto pues en aquella época, la OIT no había aún definido el derecho a la libertad de sindicación de los trabajadores industriales.

Lo que se pretendió entonces con esta Declaración Universal, fue establecer un conjunto de derechos humanos que al tener la aceptación voluntaria de los Estados miembros, pudieran generar una corriente política internacional a favor.

---

<sup>221</sup> Cfr. SWEPSTON, Lee.

1998 “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, volumen 117, número 2, página 190.

<sup>222</sup> Ver punto 1.1.4.2.1) La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la libertad sindical, Capítulo III.

<sup>223</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.



Inicialmente se pensó que dentro de esta declaración universal de derechos, existiese un solo pacto internacional que comprendiera los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Sin embargo la existencia de dos grandes potencias mundiales, en ese entonces la Unión Soviética y los Estados Unidos de Norteamérica, y las claras diferencias entre ellos respecto de la importancia que le otorgaban a los derechos civiles y políticos los Estados Unidos, y a los derechos económicos, sociales y culturales los soviéticos, determinaron que se adoptasen dos tratados distintos, a saber el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” y el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

Las divergencias políticas detalladas anteriormente, demoraron la adopción de estos dos Pactos Internacionales hasta el año de 1966, entrando en vigencia diez años después al conseguirse las ratificaciones necesarias, pero flexibilizándola aplicación de los derechos económicos y sociales por los Estados a cuando lesfuese posible.

Durante la Conferencia Mundial realizada en Teherán en 1968, se avanzósin embargo, con la afirmación de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, acordando posteriormente las Naciones Unidas en los años setenta, que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”*<sup>224</sup>

#### **2.2.2.2) El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.-**

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual entraría en vigencia diez años después, el 23 de marzo de 1976, por las

---

<sup>224</sup>CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

*Ohcr.org*Ginebra: folleto Informativo N° 16, primera revisión.  
[[http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16\\_sp.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm)]

razones advertidas oportunamente en el punto anterior referidas a las pugnas existentes entre la Unión Soviética y los Estados Unidos de Norteamérica.

Dicho Pacto fue aprobado por nuestro país mediante Decreto Ley N° 22128, del 28 de marzo de 1978, con instrumento de adhesión de fecha 12 de abril de 1978, que fuera depositado el 28 de abril de 1978, y entrada en vigencia el 28 de julio de 1978. Dicha aprobación se dio durante el gobierno de Morales Bermúdez, poco después de la convocatoria de la Asamblea Constituyente que diera fruto a la Constitución de 1979.

Así, el derecho a la libertad sindical se encuentra consagrado en el artículo 22 del citado Pacto, el cual se encuentra compuesto por tres incisos.

El primero de ellos, hace referencia al derecho de asociación y sindicación, al indicar que ***“toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”***. (El resaltado es nuestro).

El segundo inciso, se refiere a la imposición de límites para la aplicación válida de restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de asociación y libertad sindical, indicando lo siguiente:

***“El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.”***(El resaltado es nuestro).

En relación a este segundo inciso, cabe advertir que el referido Pacto Internacional contempla un triple filtro aplicable para el establecimiento de restricciones válidas, el cual comprende a) la determinación a través de una ley, b) la necesidad de adopción, lo cual implica la inexistencia de otro método

menos lesivo o restrictivo, y c) el establecimiento de la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos, como interés prevaleciente.

Del mismo modo, el mismo inciso identifica a los policías y militares como únicos posibles grupos a ser excluidos de la aplicación del citado derecho.

Finalmente, el tercer inciso aclara que ninguna disposición del artículo 22 debe ser tomada como una autorización para que los Estados Partes de la OIT que hayan ratificado el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, puedan adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías en él contenidas, ni promulgar leyes que puedan cuestionarlo.

Mediante este inciso, se reconoce la preferencia del Convenio N° 87 de la OIT<sup>225</sup>, sobre las disposiciones consagradas en el artículo 22 del citado Pacto.

Consideramos que dicha disposición no hace más que reconocer la especialidad del Convenio N° 87 de la OIT, sobre la materia; motivo por el cual, señala a las garantías ahí contempladas como de obligatorio cumplimiento para los Estados.

### **2.2.2.3) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-**

El 16 de diciembre de 1966, en la misma fecha en que se adoptara el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; instrumento internacional que entraría en vigencia diez años después, el 16 de diciembre de 1976, por las razones expuestas en los dos puntos precedentes.

---

<sup>225</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.

El citado Pacto fue aprobado en nuestro país, el 28 de marzo de 1978, en la misma fecha que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mediante Decreto Ley N° 22129, con instrumento de adhesión de fecha 12 de abril de 1978, depositado el 28 de abril de 1978, y entrada en vigencia el 28 de julio de 1978; durante el gobierno de Morales Bermúdez y en fecha muy cercana a la Asamblea Constituyente de 1978.

El citado Pacto presenta una relación extensa de derechos que buscan liberar al ser humano del temor y de la miseria por medio del goce integral de estos, mediante el establecimiento de una serie de normas vinculantes para los Estados.

Así se determina el derecho de los pueblos a su libre autodeterminación política y a procurar su propio desarrollo económico, social y cultural mediante la disposición de sus riquezas y recursos naturales.

Se refieren en dicho Pacto igualmente, un conjunto de derechos laborales tales como derecho al trabajo, ocupación plena, condiciones laborales satisfactorias, salarios justos, descanso y tiempo libre, así como derechos sindicales, que comprenden tanto la libertad sindical de asociación y el derecho a la huelga.

Es así que el reconocimiento del Derecho de asociación y que permite la creación de sindicatos, posibilita que estos desempeñen la función de garantizar el respeto del derecho al trabajo a nivel local y nacional, coadyuvando con los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

El referido Pacto consagró en cuanto se refiere al derecho de sindicación, a través del artículo 8, refiere lo siguiente:

*“1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:*

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización*

- correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;*
  - c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; (...)*
2. *El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.*
3. *Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.”*

Al respecto, en relación al inciso 1, consideramos importante identificar tres puntos. El primero de ellos se encuentra referido a la forma en la que es consagrado el derecho a la sindicación, aspecto en el que corresponde resaltar el tratamiento directo que se efectúa en torno a este, reconociéndosele como derecho en sí mismo y no a través del derecho de asociación.

El segundo de ellos referido al derecho de los sindicatos a formar o afiliarse a organizaciones superiores, como las federaciones, y estas a formar o afiliarse a confederaciones nacionales o internacionales.



El tercer punto a resaltar se encuentra referido a la observancia obligatoria del Estatuto de la organización como único requisito de procedencia para la libre afiliación, limitándose así cualquier tipo de intromisión de terceros; fórmula que fuere adoptada inicialmente por el Convenio N° 87 de la OIT. Sin embargo, como excepción a dicha regla de carácter general, se contempla la posibilidad de restricción al libre funcionamiento de los sindicatos, siempre y cuando sean superados tres filtros, siendo a) la determinación a través de una ley, b) la necesidad de adopción, lo cual implica la inexistencia de otro método menos lesivo o restrictivo, y c) el establecimiento de una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.

Por otro lado, a través del inciso 2 del artículo 8 del presente Pacto, es posible observar la potestad que se otorga a los Estados miembros de excluir respecto de la aplicación de las disposiciones referidas al derecho en cuestión, a los miembros de las fuerzas armadas, policía, o administración del Estado.

Finalmente, el inciso 3 aclara que ninguna disposición del artículo 8 debe ser tomada como una autorización para que los Estados Partes de la OIT que hayan ratificado el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, puedan adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías en él contenidas, ni promulgar leyes que puedan cuestionarlo.

Mediante este inciso, al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoce la preferencia del Convenio N° 87 de la OIT<sup>226</sup>, sobre las disposiciones consagradas en el artículo 8 del citado Pacto.

Consideramos que dicha disposición no hace más que reconocer la especialidad del Convenio N° 87 de la OIT, sobre la materia; motivo por el

---

<sup>226</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.

cual, señala a las garantías ahí contempladas como de obligatorio cumplimiento para los Estados

#### **2.2.2.4) Órganos de control aplicables a los tratados de las Naciones Unidas.-**

Con el objeto de asegurar que los Estados miembros de la ONU respetaran las normas aprobadas por ellos mismos respecto a los Derechos Humanos, se crearon órganos de control como instrumentos de vigilancia respecto de cada uno de los Pactos suscritos.

Es así, que en el plano internacional se ha logrado un avance importante en lo que se refiere a los derechos humanos, considerándolos de una manera más precisa y transformándolos en una realidad protegida jurídicamente.

##### **2.2.2.4.1) El Consejo de Derechos Humanos como órgano de control de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.-**

La ONU comprendía estatutariamente, de acuerdo al artículo 68 de su Carta, la posibilidad de establecer Comisiones para la promoción de los derechos humanos; en virtud de lo cual se dio nacimiento, mediante resolución del Consejo Económico y Social, de fecha 12 de agosto de 1947, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como órgano de control encargado de velar por el respeto y cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La citada Comisión estaba integrada por cincuenta y tres representantes electos entre los integrantes del Consejo Económico y Social, siendo desacreditada por las permanentes críticas que denunciaban parcialidad con intereses de países como Irak, Irán, Libia, China, Rusia y los países miembros de la Organización para la Cooperación Islámica; situación que la llevó a ser disuelta y sustituida el 5 de marzo de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos, creado mediante Resolución N° 60/251 de la Asamblea General de

las Naciones Unidas, con los votos en contra de Estados Unidos, Israel, Palaos y las Islas Marshall.

Así mediante la citada Resolución se determinó que el referido Consejo deberá, entre otras funciones, promover la educación y el aprendizaje sobre derechos humanos; formular recomendaciones a la Asamblea General para continuar con el desarrollo del derecho internacional en la esfera de los derechos humanos; promover el cumplimiento de tales derechos por los Estados y efectuar seguimiento de los compromisos asumidos por los mismos; realizar un examen periódico sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos, el cual contará con la participación del Estado involucrado; contribuir a prevenir las violaciones de los derechos humanos y actuar con prontitud frente a emergencias en materia de derechos humanos; formular recomendaciones respecto de la promoción y protección de los derechos humanos; y presentar un informe anual a la Asamblea General.

El citado Consejo está integrado por 47 Estados Miembros elegidos de forma directa, individual y secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General; basados en una distribución geográfica equitativa entre los grupos regionales de los Estados de África (13), Estados de Asia (13), Estados de Europa oriental (6), Estados de América Latina y el Caribe (8), y Estados de Europa occidental y otros (7); miembros que desempeñarán sus funciones por un período de tres años y sin poder optar por la reelección inmediata luego de dos períodos consecutivos. La elección de los miembros del Consejo deberá considerar su contribución a la protección de los derechos humanos.

La Asamblea General, por mayoría de dos tercios de sus miembros, presentes y votantes, podrá suspender a los Estados miembros que hayan cometido violaciones graves y sistemáticas contra los derechos humanos.

El Consejo se reunirá con una periodicidad mínima de tres sesiones por año, incluido un período de sesiones principales con una duración total no inferior a diez semanas, pudiendo celebrar períodos extraordinarios, cuando se estime

necesario o a solicitud de un miembro del Consejo con apoyo de un tercio de los miembros de éste.

El mecanismo previsto para las denuncias ante la Comisión será la presentación de una comunicación relacionada con una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, siendo admisible siempre que no existan motivaciones políticas y sea compatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables en el campo de los derechos humanos; contenga una descripción precisa de los hechos y derechos vulnerados; contemple un lenguaje no insultante; sea presentada por una persona o grupo de personas víctimas de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, o quienes de buena fe actúen de conformidad con los principios de derechos humanos, sin posturas políticamente motivadas contrarias a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y que sostengan tener conocimiento de esas violaciones; no se sustente únicamente en informes difundidos por los medios de comunicación; no se refiera a un caso del que ya se esté ocupando un procedimiento especial, un órgano creado en virtud de un tratado u otro procedimiento de denuncia de las Naciones Unidas o regional, en materia de derechos humanos; y se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna, salvo que estos sean ineficaces o puedan prolongarse injustificadamente.

Los grupos de trabajo encargados de examinar las denuncias se reunirán al menos dos veces al año, durante cinco días laborables en cada período de sesiones, para examinar las denuncias y respuestas de los Estados.

Asimismo, el Estado interesado deberá colaborar al máximo, proporcionando la respuesta solicitada dentro de los tres meses siguientes; plazo que podrá ser prorrogado a petición del Estado interesado.

La Secretaría pondrá los expedientes confidenciales a disposición de todos los miembros del Consejo, dos semanas antes de la evaluación, a fin de que cuenten con tiempo suficiente para su estudio.

El Consejo examinará, con la frecuencia que estime, pero al menos una vez al año, los casos persistentes de violaciones comprobadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sobre las que el Grupo de Trabajo señale su atención.

Para garantizar el procedimiento, el período entre la transmisión de la denuncia al Estado interesado y su examen en el Consejo no excederá de veinticuatro meses.

En caso de ameritarlo, se podrá mantener la situación en evaluación y nombrarse un experto independiente y calificado para que evalúe e informe al Consejo; podrá dejarse de examinar la denuncia de manera confidencial para proceder a su examen público; o podrá recomendarse al Alto Comisionado para los Derechos Humanos para que preste asistencia o asesoramiento al Estado interesado.

El único ejemplo de actuación del Consejo de Derechos Humanos en materia de libertad sindical en el sector privado, durante el periodo comprendido entre el 2010 y lo que va del año 2013, lo encontramos en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, emitido el 2 de marzo de 2011<sup>227</sup>; el cual contempla la Opinión N° 19/2010 relativa a la detención de los dirigentes sindicales Pedro Condori Laurente, Claudio Boza Huanhuayo, y Eloy Martín Poma Canchán, por el Gobierno Peruano.

De acuerdo a los hechos, el 9 de septiembre de 2009, el Secretario General del Sindicato Unitario de Trabajadores Mineros de la Compañía Minera Casapalca, Pedro Condori Laurente, fue detenido cuando salía del local del MTPE, luego de haber participado en una negociación laboral en su condición de dirigente sindical; mientras que el 23 de septiembre de 2009, fueron igualmente detenidos tanto el Secretario de Seguridad e Higiene de la misma organización sindical, Claudio Boza Huanhuayo, como el dirigente del

---

<sup>227</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.

2011 “Informe del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias”. (Opinión N° 19/2010). *Ohchr.org*, páginas 90 – 93.

[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.47.Add.1\\_AEV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.47.Add.1_AEV.pdf)]



Sindicato de Trabajadores Mineros de Casapalca, Eloy Martín Poma Canchán.

Dichas detenciones se habrían producido en virtud de un mandato emitido por el Juzgado Mixto de Matucana, por el presunto homicidio del capitán de la Policía Nacional del Perú (PNP) Giuliano Villarreal Lobatón, quien falleció por impacto de una piedra durante una manifestación de los trabajadores mineros de Casapalca ocurrida en la Carretera Central a las 6.30 horas del 24 de noviembre de 2008, la cual se habría convocado ante el incumplimiento de los acuerdos contenidos en el acta suscrita el 17 de mayo de 2008 por el Sindicato de Trabajadores Mineros de Casapalca y la Compañía Minera en cuestión, así como por la negativa de diálogo de esta última.

De acuerdo a una fuente no identificada en el Informe se habrían cometido irregularidades tanto en el mandato judicial emitido, como en la detención de las personas en cuestión, vulnerándose entre otros, la posibilidad de *“ejercer sus derechos como dirigentes sindicales”*<sup>228</sup> (entendemos se hace referencia al derecho a la libertad sindical).

En virtud de los hechos descritos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria solicitó al Gobierno peruano, mediante carta de fecha 22 de febrero de 2010, remitir información. Sin embargo, el referido Grupo de Trabajo lamentó posteriormente el incumplimiento del Gobierno.

Finalmente, tomando en consideración que ni el Gobierno ni la fuente habían proporcionado información relevante sobre la privación de la libertad de las tres personas detenidas, y luego de enterados que éstas habían sido liberadas por los jueces que las juzgaban; el Grupo de Trabajo procedió a archivar el caso, decisión aprobada el 1 de septiembre de 2010.

---

<sup>228</sup> Ídem, página 91.

#### **2.2.2.4.2) El Comité de Derechos Humanos como órgano de control del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.-**

El artículo 28 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos identifica como órgano de control para su vigilancia a un Comité de Derechos Humanos, el mismo que está compuesto por dieciocho miembros nacionales de los Estados partes, quienes deben ser personas con integridad y reconocida competencia en materia de derechos humanos, así como contar con experiencia jurídica.

Los miembros del Comité serán elegidos, por votación secreta, de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas y que sean propuestas por los Estados Partes, para lo cual el Secretario General de las Naciones Unidas convocará a reunión, debiendo ésta alcanzar un quórum de dos tercios de los Estados Partes. Quedarán elegidos como miembros del Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

Consideramos importante referir que el Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado, y que la composición del mismo tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

El período de la elección será de cuatro años, pudiendo ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Sin embargo, el mandato de nueve del total de los miembros elegidos expirará al cabo de dos años; siendo estos designados por sorteo inmediatamente después de la elección.

El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la primera reunión de cada sesión del Comité, siendo luego este último el que prevea en consulta con el citado Secretario General, la oportunidad en la que se desarrollarán los tres periodos ordinarios de sesiones cada año.

El Comité elegirá su Mesa directiva por dos años y podrán ser reelegidos, establecerá su propio reglamento, en el cual se dispondrá, entre otras cosas, que el quórum estará constituido por doce de los dieciocho miembros y que las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

La labor de control del referido Comité, compuesto por expertos independientes, orientado a supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes, se instrumentaliza a través de la obligación que estos últimos tienen de entregar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto, así como sobre el progreso que hayan realizado. Inicialmente, estos informes deben ser presentados por los Estados durante el año siguiente a la adhesión al Pacto, para luego ser emitidos en cada oportunidad que el Comité los solicite, siendo por lo general cada cuatro años.

Todos los informes deberán ser presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para la realización del examen correspondiente que devendrá en la generación de informes y comentarios generales dirigidos a los Estados Partes, y de considerarlo, al Consejo Económico y Social, los cuales serán remitidos junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.

El Secretario General de las Naciones Unidas, después de consultar con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que correspondan a su competencia.

Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario que se efectúe.

Todo Estado Parte podrá declarar en cualquier momento, a través de la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General, el 19 de diciembre de 1966, mediante su resolución 2200 A (XXI), que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las

comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro no cumple las obligaciones que le impone este Pacto.

En el caso de Perú, el Instrumento de ratificación fue depositado el 3 de octubre de 1980, durante el Gobierno de Fernando Belaunde; ratificado el 9 de septiembre del mismo año, entrando en vigencia el 3 de enero de 1981.

Las comunicaciones hechas sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo, la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Tal retiro no impedirá que se examine cualquier asunto ya transmitido; no admitiéndose ninguna nueva comunicación de un Estado Parte una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de retiro de la declaración.

Si un asunto remitido al Comité no se resolviera a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación.

La Comisión estará integrada por cinco personas aceptadas por los Estados Partes interesados. Si después de tres meses, los Estados Partes interesados no se ponen de acuerdo al respecto, los miembros de la Comisión sobre los que no haya acuerdo serán elegidos por el Comité entre sus propios miembros por mayoría de dos tercios.

Los miembros de la Comisión actuarán a título personal, no pudiendo ser nacionales de los Estados Partes interesados o de un Estado que no sea parte del presente Pacto.

La información estudiada por el Comité será facilitada a la Comisión, pudiendo esta última solicitar a los Estados Partes interesados que proporcionen cualquier otra información.

La Comisión examinará en un plazo no mayor de un año después de haber tomado conocimiento de la misma, presentando al Presidente del Comité un informe para conocimiento de los Estados Partes interesados. En caso la Comisión no termine su examen, limitará su informe a una exposición de la situación en el estado en el que se encuentre.

En caso de alcanzarse una solución amistosa del asunto, la Comisión limitará su informe a una exposición de los hechos y de la solución alcanzada.

En caso de no alcanzarse una solución, el informe incluirá las conclusiones de la Comisión en relación a todas las cuestiones planteadas entre los Estados Partes interesados, y sus observaciones sobre una posible solución amistosa. En este caso, el informe se presentará a los Estados Partes interesados, quienes notificarán al Presidente del Comité si aceptan o no los términos del mismo, dentro de los tres meses de recibido dicho informe.

El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

Un ejemplo de la actuación del Comité de Derechos Humanos, lo constituye el Informe CCPR/C/79/Add.8, de fecha 25 de septiembre de 1992<sup>229</sup>, emitido en relación a los hechos ocurridos en nuestro país el 5 de abril de 1992; único informe emitido durante el periodo comprendido entre los años 1977 y 2004, que aborda entre otros temas, la afectación al derecho de sindicación.

---

<sup>229</sup>ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS REPRESENTACIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

“Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe”. *Ohchr.org*. Chile  
[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion\(1977-2004\).pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion(1977-2004).pdf)]



Una vez que el Comité tomó conocimiento de afectaciones a los derechos humanos, decidió en su 1148ª sesión celebrada el 10 de abril del mismo año, solicitar al Perú, adicionalmente al informe periódico que debía presentar, un informe complementario que les permitiera examinar los acontecimientos en el 45 periodo de sesiones.

Así pues, teniendo en cuenta el segundo informe periódico de nuestro país (CCPR/C/51/Add.4) presentado durante las sesiones 1133a. a 1136a., la información adicional facilitada por el Gobierno del Perú (CCPR/C/51/Add.5), y el informe complementario sobre las consecuencias de los incidentes del 5 de abril en la aplicación de los artículos 6, 7, 9, 19 y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, referidos a la vida, integridad, libertad y seguridad, libertad de expresión, e igualdad, respectivamente (CCPR/C/51/Add.6), presentado en sus sesiones 1158a. a 1160a, celebradas el 20 y el 21 de julio de 1992 (CCPR/C/SR.1158 a 1160); el Comité a través de sus observaciones finales, deploró la falta de información aportada por el Perú sobre los problemas referentes a la aplicación del Pacto como consecuencia de los acontecimientos ocurridos el 5 de abril de 1992.

Del mismo modo, señaló entre otros puntos, que la violencia y el desorden internos existentes en el Perú, tanto antes como después del 5 de abril de 1992, privaron de eficacia al Pacto y, en algunos casos, impidieron su aplicación. Así hizo referencia, por ejemplo, a las detenciones injustificadas de dirigentes obreros producidas el 5 de abril de dicho año, como uno de sus principales motivos de preocupación.

Finalmente, el Comité solicitó al Gobierno prestar la debida atención a la aplicación de los derechos y libertades garantizados en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; tomando principalmente en consideración la asunción por el Ejecutivo de la totalidad de los poderes del Estado; para lo cual recomendó que en casos de circunstancias de emergencia que justifiquen la suspensión de derechos, se respete estrictamente las

limitaciones específicas contempladas en el Pacto, y se notifique a los demás Estados Partes y al Comité los hechos y los detalles de esas suspensiones.

El Comité expresó igualmente, su esperanza en el pronto restablecimiento del sistema democrático; tomando en consideración las elecciones de la Asamblea Constituyente, cuya realización se encontraba prevista para el 22 de noviembre de 1992.

#### **2.2.2.4.3) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como órgano de control del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado del control del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado mediante Resolución 1985/17, del 28 de mayo de 1985, para el cumplimiento de las funciones establecidas en la parte IV del referido Pacto.

Dicho Comité tendrá competencia para recibir y examinar las comunicaciones únicamente referente a los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que hayan ratificado a su vez el Protocolo Facultativo de dicho Pacto, que fuere adoptado por consenso el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución A/RES/63/117, abierto a ratificación el 24 de septiembre de 2009.

A partir de ese entonces, solo diez Estados han ratificado el Protocolo, siendo estos Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay; no encontrándose entre estos el Perú; sin embargo, consideramos importante referirnos a la composición y mecanismo de control por cuanto nuestro país ratificó el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se encuentra conformado por dieciocho expertos independientes elegidos por cuatro años, quienes se reúnen para sesionar normalmente dos veces al año.

Estos períodos de sesiones comprenden una plenaria de tres semanas, precedida por un grupo de trabajo que se reunirá durante una semana.

Los Estados parte se obligan a informar periódicamente al Comité sobre la aplicación del Pacto. Sobre la base de esta información, el Comité evaluará los aspectos positivos y negativos, y formulará observaciones finales.

Dichos informes serán presentados ante el Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Consejo para el examen respectivo.

El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados en la materia afectada, copia de los informes o partes pertinentes enviadas por los Estados Partes, siempre y cuando estos sean miembros de dichos organismos, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con las materias que sean de su competencia.

Así, de ser una denuncia que comprenda temas de sindicación, la parte pertinente podrá ser enviada a la OIT.

Los Estados Partes presentarán sus informes por etapas, de acuerdo al programa determinado por el Comité en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto.

Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, bastará hacer referencia concreta a la misma.

El Comité podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que comprendan a su campo de actividades.

El Comité podrá asimismo, transmitir a la Comisión de Derechos Humanos para la realización su estudio y emisión de recomendaciones generales, o para su información, los informes respecto de derechos humanos que reciba

de los Estados; así como los informes relativos a derechos humanos de los organismos especializados.

Los Estados Partes y los organismos especializados podrán presentar al Comité, observaciones sobre toda recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos.

Igualmente, el Comité podrá informar a la Asamblea General, y hacerle conocer sus recomendaciones respecto de la información que reciba de los Estados Parte y organismos especializados sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados.

En relación a lo expuesto, cabe indicar que si bien, como hemos advertido, a la fecha el Perú no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité examinó en sus sesiones sexta, séptima y octava, celebradas los días 2 y 3 de mayo de 2012, los informes periódicos del Perú sobre la aplicación del referido Pacto.<sup>230</sup>

Así, como parte de sus observaciones finales aprobadas en la 28 sesión, celebrada el 18 de mayo de 2012; el Comité observó en relación al derecho de sindicación que los trabajadores extranjeros y migrantes sufrían restricciones a su derecho de afiliación a un sindicato; manifestando igualmente su preocupación por la permisividad de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral de 1997, en relación a la generación de despidos injustificados, utilizada para reaccionar contra la actividad sindical de los trabajadores.

Ante dicha situación, el Comité recomendó al Estado peruano adoptar medidas legislativas y de otra índole para asegurar que todos los trabajadores, incluidos los extranjeros y los migrantes, tuvieran la posibilidad

---

<sup>230</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

2012 “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto”. *Ohchr.org*

[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.PER.CO.2-4\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.PER.CO.2-4_sp.doc).]

de afiliarse a un sindicato. Asimismo, lo instó a adoptar medidas efectivas para garantizar que los trabajadores estén protegidos contra toda acción de represalia por su participación en los sindicatos, y a que enmiende en consecuencia la Ley de productividad y competitividad laboral de 1997.

### 2.2.3) La Organización de Estados Americanos y el derecho a la libertad sindical.-

La Organización de Estados Americanos, en adelante OEA, es una organización internacional integrada como organismo regional en el sistema de Naciones Unidas, que tiene como objetivos asegurar la paz y la seguridad, promover la democracia y proteger los derechos y libertades fundamentales en el continente americano.

Fue fundada en Bogotá en 1948, momento en el cual también se aprobó la Carta de la OEA<sup>231</sup>; estuvo integrada desde su formación por veintiún países independientes, entre los cuales se encontraba el Perú. Desde ese entonces, la OEA se ha erigido como una organización con un papel importante como promotora de los derechos humanos, la democracia y el progreso económico del continente. A la fecha, reúne a los *“treinta y cinco de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio”*.<sup>232</sup>

Consideramos importante precisar que si bien, la fecha de fundación de la OEA es la referida líneas arriba, dicha organización tiene como antecedente cercano a la Unión Internacional de Repúblicas Americanas,

<sup>231</sup>La Carta de la OEA fue reformada por el Protocolo de Reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, “Protocolo de Washington”, aprobado el 14 de diciembre de 1962, en el décimo sexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General; por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias”, aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el décimo cuarto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General; y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993, en el décimo noveno periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

<sup>232</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

“¿Quiénes somos?”. *Oas.org* Consulta: 27 de septiembre de 2012.

[[http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp)]



creada en Washington, durante la Primera Conferencia Internacional Americana, desarrollada del mes de octubre de 1889 al mes de abril de 1890; motivo por el cual es reconocido como el organismo regional más antiguo del mundo.

Al respecto, Alfredo Villavicencio sostiene que *“el reconocimiento internacional de la libertad sindical también es de larga data, debiendo destacarse la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Constitución de la OEA) de 1948”*<sup>233</sup>; ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 11830, de fecha 3 de abril de 1954.

Así, el artículo 45 de la citada Carta contempla principios tales como el derecho a la búsqueda del bienestar material en condiciones de libertad, al trabajo como derecho y deber social que debe prestarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, para puntualmente referir en el inciso c) *“los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”*. Para luego referir, en el inciso g), que *“el reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, (...), a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”*.

Del mismo modo, en el Capítulo VIII, referido a los órganos que componen a la OEA, se contempla en el inciso e) del artículo 53, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la misma que tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas, de conformidad con el artículo 106 de la Carta de la Organización, el mismo que indica que será una Convención

---

<sup>233</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 65.

Interamericana sobre Derechos Humanos la que determine, entre otros, la competencia de dicha Comisión y los órganos encargados de esa materia.

### 2.2.3.1) La Convención Americana sobre Derechos Humanos.-

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José de Costa Rica, siendo aprobada por el Perú mediante Decreto Ley 22231, de fecha 11 de julio de 1978, ratificado el 12 de julio, y depositado el 28 de julio del mismo año, fecha en la que entró en vigencia; siendo consagrada constitucionalmente mediante la Décimo Sexta Disposición General de la Constitución de 1979.

En dicha Convención, los Estado Americanos, entre otras consideraciones, reafirmaron su propósito de consolidar la justicia social en el Continente; reconocieron que los derechos esenciales del hombre tenían como fundamento los atributos de la persona humana; y consideraron que estos principios, entre otros, se encontraban consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Así tenemos, que en su artículo 16, referido a la libertad de asociación se determina que:

*“1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, **laborales**, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*

*2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

3. *Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.”* (El resaltado es nuestro).

Como vemos, el citado artículo contempla diferentes ámbitos de asociación, entre los que se encuentra el laboral, protegiéndose el derecho de todas las personas a agruparse mediante el tipo de asociación que convengan, pudiendo tratarse de organizaciones sindicales, para la defensa de sus derechos laborales. Reconoce igualmente como titulares del ejercicio del derecho a la libertad de asociación, específicamente en materia laboral, y por consiguiente, indirectamente del derecho de sindicación, a todas las personas; previéndose la posibilidad de establecer como excepciones subjetivas a los miembros de la policía y fuerzas armadas; así como cuando estas sean establecidas por ley, y en defensa de un interés superior, pudiendo ser estos el interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Al respecto, Alfredo Villavicencio sostiene que *“(…) se vuelve a poner en evidencia la voluntad de la norma internacional de no quedarse en la sola proclamación del derecho, acompañando tal circunstancia de la imposición de una restricción concomitante al Estado en materia de los límites que puede imponer a la libertad sindical”*.<sup>234</sup>

### **2.2.3.2) El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales.-**

En 1988 se suscribió en San Salvador el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales; el mismo que el Perú ratificó en 1995 mediante la Resolución Legislativa N° 26448, publicada el 14 de junio de 1995.

---

<sup>234</sup> Ídem, página 66.

Al respecto, Alfredo Villavicencio sostiene que *“este instrumento internacional inscribe expresamente en su Preámbulo la doctrina internacional respecto a la justificación de una protección internacional de los derechos humanos al nacer estos de los atributos de la persona humana y no del hecho de ser nacional de un determinado Estado.”*<sup>235</sup> Se confirma de esta manera la vinculación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, y la de los derechos civiles y políticos.

Termina diciendo Villavicencio, que *“las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de los otros”*.<sup>236</sup>

Es así que el artículo 8 del citado Protocolo Adicional establece la obligación del Estado de garantizar los derechos de los trabajadores a organizar sindicatos y afiliarse a estos para la protección y promoción de sus intereses; además deberán permitir a los sindicatos formar federaciones, confederaciones y asociarse a las ya existentes, así como constituir organizaciones sindicales de carácter internacional y asociarse a la que decidan libremente.

El ejercicio de estos derechos solo podrá estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas en la ley, siempre que éstos correspondan a una sociedad democrática; para salvaguardar el orden público; proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas, policía, y otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

---

<sup>235</sup> Ídem, página 67.

<sup>236</sup> Ibídem.

El citado artículo refiere finalmente que nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

### **2.2.3.3) La Organización de Estados Americanos y sus órganos de control.-**

La OEA, con el objeto de lograr los fines propuestos y descritos en su Carta, ha determinado en constituir entre otros órganos, los que respondan a una labor de control de los Estados dentro de sus principios establecidos, algunos de los cuales han sido referidos en el punto anterior respecto del ejercicio del derecho de sindicación, objeto de la presente tesis.

Es así como, en su calidad de organismo regional en el seno del sistema de Naciones Unidas, se ha establecido como una organización prominente en la promoción y defensa de los derechos humanos en todas sus formas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica, determina en el artículo 33, capítulo VI referido a los órganos competentes como medios de protección de los principios y derechos consagrados en la Carta de la OIT y en la referida Convención, que son competentes para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de esta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### **2.2.3.3.1) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.-**

Tal y como hemos referido con anterioridad en el punto 2.2.3) del presente capítulo, respecto de los derechos humanos se establece en el artículo 106 de la Carta de la OEA que, *“habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.”*



Dicha Comisión está compuesta por siete miembros de reconocida autoridad moral y versación en materia de derechos humanos, y representa a todos los miembros que integran la OEA. Son elegidos a título personal por la Asamblea General, de la lista propuesta por los gobiernos de los Estados miembros.

Cada uno de estos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos nacionales del Estado que representan o de cualquier otro Estado miembro. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Los miembros de la Comisión serán elegidos por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos solo una vez; sin embargo, el mandato de tres de los siete miembros designados en la primera elección terminará al cabo de dos años, siendo elegidos estos por sorteo en la Asamblea General de la OEA.

No puede formar parte de la Comisión, más de un representante de un Estado.

La función principal de la citada Comisión, de acuerdo al artículo 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es la de promover y defender los derechos humanos, debiendo en el ejercicio de su mandato estimular la conciencia sobre estos; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus leyes internas y preceptos constitucionales; preparar los informes que considere convenientes; solicitar a los gobiernos de los Estados miembros le proporcionen informes en materia de derechos humanos; atender las consultas que mediante la Secretaría General de la OEA, le formulen los Estados miembros respecto de los derechos humanos; actuar sobre peticiones y otras en ejercicio de su autoridad; y presentar un informe anual a la Asamblea General.

Los Estados miembros remitirán a la Comisión copia de los informes que sometan anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de que esta vele por la promoción de los derechos y principios contenidos en la Carta de la OEA y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Los Estados miembros están obligados a proporcionar a la Comisión los informes que esta le solicite.

Cualquier persona o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar peticiones con denuncias o quejas.

Todo Estado miembro, en cuanto realice el depósito de su instrumento de ratificación de esta Convención o en cualquier otro momento después, podrá declarar que reconoce la competencia de la Comisión para examinar las comunicaciones en que un Estado alegue que otro Estado parte ha violado los derechos humanos establecidos.

Así, en el caso de nuestro país, en cuanto el Decreto Ley N° 22231, de fecha 11 de julio de 1978, aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no hace referencia expresa al reconocimiento de la competencia de la Comisión, el mismo que es realizado posteriormente mediante la Décimo Sexta Disposición General de la Constitución de 1979.

En cuanto a los requisitos de admisión de quejas o denuncias por la Comisión, se deberán haber agotado los recursos de jurisdicción interna, se deberá además presentar dentro del plazo de seis meses en la que se haya notificado esta decisión definitiva interna, así como que la materia reclamada no esté pendiente de otro procedimiento internacional.

En caso de admitirse la queja o denuncia, la Comisión solicitará información al gobierno del Estado quejado otorgándole un plazo razonable. Una vez recibida la citada información o cumplido el plazo sin recibirla, la Comisión verificará si persisten los motivos que la generaron. De no persistir, se

archivará; caso contrario, la Comisión realizará un examen del asunto planteado, para lo cual solicitará nuevamente información.

La Comisión se pondrá a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa. De no obtenerse esta, se redactará un informe con los hechos y conclusiones, pudiendo cualquiera de los miembros de la Comisión que no esté de acuerdo con estas, agregar su opinión por separado.

El informe será transmitido a los Estados interesados, los que no podrán publicarlo. En dicho informe la Comisión podrá formular proposiciones y recomendaciones. Si luego de tres meses de haber remitido el informe final, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por el Estado interesado o por la Comisión, esta última podrá emitir por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión puesta a consideración. La Comisión entonces, fijará un plazo dentro del cual el Estado debe adoptar las medidas competentes para remediar la queja o denuncia planteada. Transcurrido dicho plazo, la Comisión decidirá por mayoría absoluta si el Estado ha adoptado o no las medidas adecuadas, y si publica o no su informe.

En materia sindical, nuestro país registra como último caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la denuncia N° 11.768 recibida en la Secretaría de la Comisión de Derechos Humanos el 4 de junio de 1997, y referida al caso Pedro Huilca Tecse; el cual fuera sometido por la Comisión ante la Corte Interamericana el 12 de marzo de 2004, como desarrollaremos en el siguiente punto.

#### **2.2.3.3.2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos.-**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano judicial de la OEA, autónomo frente a los demás órganos que la conforman, con sede en San José de Costa Rica por determinación de la Asamblea General.

Tiene como propósito aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y todos aquellos tratados de derechos humanos a los cuales se somete el llamado sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Se encuentra compuesto por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, quienes son elegidos a título personal entre juristas con la más alta autoridad moral, reconocida competencia en materia de derechos humanos y que cumplan los requisitos exigidos por su país o por el Estado que los propone, para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales. Dentro de la composición de la citada Corte, no podrá haber dos jueces de la misma nacionalidad.

Son elegidos en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados partes en la Asamblea General entre una lista de candidatos por dichos Estados. Cada uno de ellos puede proponer hasta tres candidatos, cuando proponga una terna, por lo menos uno deberá ser de un Estado distinto al que propone.

Son elegidos por un periodo de seis años y solo podrán ser reelegidos una vez. Tres de los designados en la primera elección concluirán su mandato a los tres años, siendo estos determinados por sorteo en la Asamblea de la OEA. Los jueces que sean elegidos para ocupar los cargos vacantes, completarán el periodo ya iniciado. Los jueces que dejan el cargo, continuarán sus funciones hasta que concluya su mandato, no obstante continuarán con los casos que estuvieran viendo y que se encuentren en estado de sentencia, para lo cual no serán sustituidos por los nuevos jueces.

El quórum para las deliberaciones es de cinco jueces. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la cual nos hemos referido en el punto anterior, comparecerá en todos los casos ante la Corte.

La Corte designará a un Secretario, el que residirá en la sede de la Corte, y deberá asistir a las reuniones que ella celebre fuera de esta.

La Corte preparará su estatuto, siendo este sometido a la aprobación de la Asamblea General, quien dictará su reglamento.

Los casos sometidos ante la Corte solo podrán ser presentados por los Estados parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debiendo necesariamente haber agotado previamente los requisitos procedimentales establecidos por esta última, y que fueran referidos en el punto anterior.

Todo Estado parte, al momento de ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos o posteriormente, deberá declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los casos relativos a la interpretación de esta Convención.

Así, en el caso de nuestro país y como lo refiriéramos en el punto anterior, cuando mediante Decreto Ley N° 22231, de fecha 11 de julio de 1978, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante el Gobierno presidido por el General DIV. EP. Morales Bermúdez, no se hizo referencia expresa al reconocimiento de la competencia de la Comisión ni de la Corte, el mismo que se realizó posteriormente en la Décimo Sexta Disposición General de la Constitución de 1979, presidida por Haya de la Torre.

El 21 de enero de 1981, durante el Gobierno de Fernando Belaunde, se presentó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por plazo indeterminado y bajo condición de reciprocidad.

Durante el Gobierno de Alberto Fujimori, con fecha 5 de julio de 1999, el entonces Presidente de la República comunicó al Presidente del Congreso mediante oficio N° 086-99-PR suscrito por él, el acuerdo aprobatorio del Consejo de Ministros respecto de retirar al Perú de la competencia



contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; enviando asimismo al Congreso un proyecto de Resolución Legislativa. Los fundamentos del retiro fueron expresados mediante Oficio N° 328-99-JUS/DM, de fecha 2 de julio de 1999, suscrito por el Ministro de Justicia.

Ante dicha situación, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su función de velar por el respeto de los derechos humanos, exhortó al Congreso mediante oficio N° DP-99-462 de fecha 6 de julio de 1999, a adoptar una decisión de acuerdo a lo previsto por el artículo 205° de la Constitución<sup>237</sup> y las disposiciones de la Convención Americana, y que consecuentemente no se aprobara lo solicitado por el Poder Ejecutivo.

Pese a lo referido y a la exhortación de la Defensoría del Pueblo, el 8 de julio de 1999, mediante Resolución Legislativa N° 27152, el Congreso de la República aprobó el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 9 de julio de 1999, el Gobierno depositó en la Secretaría General de la OEA, el instrumento mediante el cual declaraba el retiro del reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante escrito firmado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando de Trazegnies Granda, indicando efectos inmediatos a partir de la fecha de entrega del depósito referido, esto es el 9 de julio de 1999.

Mediante comunicado de prensa N° 21/99 con la misma fecha, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del pretendido retiro del Perú, hizo de conocimiento público que *“deplora profundamente esta decisión sin precedentes del Estado peruano, que pretende limitar la protección del sistema hemisférico de derechos humanos para los habitantes del Perú y que está en contradicción con la tendencia regional prevaleciente de aceptar la*

---

<sup>237</sup> Artículo 205 de la Constitución Política del Perú:

*“Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede incurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte.”*

*jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, como lo demuestran las recientes adhesiones de Brasil, Haití, México y República Dominicana.*

*La Comisión observa que la decisión en cuestión no altera de ninguna manera la obligación del Estado peruano de cumplir a cabalidad las resoluciones adoptadas por la Corte Interamericana, ni afecta la jurisdicción de este organismo para conocer en los casos de Baruch Ivcher, el Tribunal Constitucional y los demás que están en trámite en el sistema. En cuanto a los restantes asuntos, la Comisión se encuentra evaluando la validez de la decisión del Estado peruano a la luz del derecho internacional y hará conocer su posición en la oportunidad y en el foro que correspondan. En cualquier circunstancia, el Estado peruano continúa obligado a respetar sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos bajo la jurisdicción de la Comisión.*

*Finalmente, la Comisión hace un llamado al Estado peruano para que reconsidere su decisión de sustraerse a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.”<sup>238</sup>*

Con nota de fecha 16 de julio de 1999, la Secretaría general de la OEA le informa a la Secretaría de la Corte, respecto del instrumento de retiro presentado por el Perú; transmitiéndole copia del mismo.

Con fecha 4 de agosto de 1999, el Gobierno por intermedio del Ministro y Consejero de la Embajada del Perú en Costa Rica, compareció ante la Corte Interamericana de San José en el caso IvcherBronstein<sup>239</sup>, devolviendo la

<sup>238</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Comunicado de Prensa N° 21/99, de fecha 9 de julio. Washington D.C.

<sup>239</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Sentencia de competencia N° 54, caso IvcherBronstein contra el Gobierno de Perú. Fecha de emisión de sentencia: 24 de Septiembre de 1999.

El referido caso se inicia con la comunicación que el 9 de junio de 1997, el congresista peruano Javier Diez Canseco realizara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la posibilidad de que se privara a Baruch Ivcher de su nacionalidad peruana. El 16 del mismo año, el Decano del Colegio de Abogados de Lima, Vladimir Paz de la Barra, presentó una denuncia ante la citada Comisión, alegando que el Estado peruano había dejado sin efecto el título de nacionalidad peruana de Ivcher; la cual sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 31 de marzo de

demanda y sus anexos, haciendo referencia al retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señalada en el párrafo anterior.

El 10 de septiembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó la devolución de la citada demanda y anexos, realizada por el Perú, indicando que esta no producía efecto alguno sobre el ejercicio de la competencia de la Corte, resaltando que un Estado no puede privar a un Tribunal Internacional de la competencia asumida previamente.

Conjuntamente con los argumentos referidos al caso IvcherBronstein, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere en el fundamento 39 de su Sentencia, que la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 62 inciso 1, determina que *“todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión, o en cualquier momento posterior, declarar ‘que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención’.* No existe en la Convención norma alguna que expresamente faculte a los Estados Partes a retirar su declaración de aceptación de la competencia obligatoria de la Corte, y tampoco el instrumento de aceptación por el Perú de la competencia de la Corte, de fecha 21 de enero de 1981, prevé tal posibilidad.”

Del mismo modo, en su fundamento 40, determina que *“un Estado Parte en la Convención Americana sólo puede desvincularse de sus obligaciones convencionales observando las disposiciones del propio tratado. En las circunstancias del presente caso, la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo (cfr. infra 46, 50); si esto ocurriera, dicha denuncia sólo produciría efectos conforme al artículo 78, el cual establece un preaviso de un año.”*

---

1999, originado en la denuncia número 11.762, recibida por la Secretaría de la Comisión el 7 de marzo de 1997.

En el mismo sentido, en el fundamento 41, la Corte advierte que *“El artículo 29.a de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Una interpretación de la Convención Americana en el sentido de permitir que un Estado Parte pueda retirar su reconocimiento de la competencia obligatoria del Tribunal, como pretende hacerse en el presente caso, implicaría la supresión del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, iría en contra de su objeto y propósito como tratado de derechos humanos, y privaría a todos los beneficiarios de la Convención de la garantía adicional de protección de tales derechos por medio de la actuación de su órgano jurisdiccional.”*

Refiere igualmente, en su fundamento 42, que los Tratados de Derechos Humanos están inspirados en valores comunes superiores que buscan la protección del ser humano, motivo por el cual los mecanismos específicos de supervisión son aplicados con la noción de garantía colectiva, consagrando obligaciones esencialmente objetivas y con una naturaleza especial que los diferencia de otros tratados que versan sobre materias diversas.

Concluye la Corte, declarando que es competente para conocer el caso que se refiere, y que respecto del pretendido retiro inmediato del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte es inadmisibile.

Del mismo modo, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 24 de septiembre de 1999, recaída en el caso N° 55 del Tribunal Constitucional contra el Perú, y referido a la destitución de tres de los siete magistrados del Tribunal Constitucional, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur<sup>240</sup>; concluye determinando su

---

<sup>240</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Sentencia de competencia N° 55, caso Tribunal Constitucional contra Perú. Fecha de emisión de sentencia: 24 de Septiembre de 1999.

El referido caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 2 de junio de 1997, mediante una denuncia firmada por veintisiete diputados del Congreso de la República del Perú,

competencia para el conocimiento de dicho caso, así como la inadmisibilidad del pretendido retiro del Perú del reconocimiento de la competencia de la citada corte, en virtud de la similitud de los argumentos planteados en relación al caso Ivcher, referido líneas arriba.

Durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el Congreso de la República acordó mediante Resolución Legislativa N° 27401, de fecha 12 de enero de 2000, derogar la Resolución Legislativa N° 27152, encargando al Poder Ejecutivo realizar las acciones pertinentes al respecto. De esta forma, el Gobierno de la República del Perú procedió a retirar la Declaración depositada con fecha 09 de julio de 1999, en virtud de la cual se pretendió el retiro de la Declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Continuando con la competencia y funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto esta decide que hubo violación de un derecho, dispondrá, de ser procedente, que se reparen las consecuencias de la medida que ha configurado dicha vulneración y el pago de una justa indemnización.

Los Estados miembros podrán consultar a la Corte respecto de la interpretación de esta Convención y otros tratados referidos a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.

La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la OEA en cada período ordinario de sesiones, un informe sobre su labor del año

---

referida a la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur. El 16 de julio del mismo año, la Comisión dio inicio a la tramitación de dicha denuncia y transmitió al Estado sus partes pertinentes solicitándole información al respecto.

El 2 de julio de 1999, la Comisión presentó la demanda para que la Corte se pronuncie respecto a si hubo violación de las garantías judiciales, derechos políticos, y protección judicial, derechos contemplados en la Convención. Del mismo modo, la Comisión solicitó a la Corte ordenar al Perú, reparar integral y adecuadamente a los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos, disponiéndose dejar sin efecto las resoluciones de destitución N°. 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR de fecha 28 de mayo de 1997.



anterior; señalando de manera especial los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a los fallos emitidos.

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el alcance o sentido del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que esta sea requerida dentro de los noventa días a partir de la fecha de notificación del fallo.

Precisamente, y en cuanto a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer un caso vinculado al derecho de asociación reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos, presentamos a continuación el caso Pedro Huilca Tecse contra el Perú, según el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de fecha 3 de marzo de 2005, da cuenta que la Comisión, como lo refiriéramos en el punto anterior, el 12 de marzo de 2004 sometió a su competencia una demanda originada en la denuncia N° 11.768, recibida en la Secretaría de la Comisión el 4 de junio de 1997.

La demanda fue presentada en base al artículo 61 de la Convención para que la Corte decidiera si el Perú había violado el artículo 4 referido al derecho a la vida, en perjuicio del activista y dirigente sindical, Pedro Crisólogo Huilca Tecse, así como los artículos 8 referido a las garantías judiciales, y 25 referido a la protección judicial en relación con el artículo 1 inciso 1 referido a la obligación de respetar los derechos, en perjuicio de Martha Flores Gutiérrez, pareja de la presunta víctima, sus hijos, Pedro Huilca Gutiérrez, Flor de María Huilca Gutiérrez, Katuska Huilca Gutiérrez, José Huilca Flores e Indira Huilca Flores, así como de su hijastro Julio Escobar Flores.

Dicha demanda se encontraba referida a su supuesta ejecución extrajudicial el 18 de diciembre de 1992, mientras se desempeñaba como secretario general de la CGTP.

La Comisión señaló que dicha ejecución se llevó a cabo presuntamente por miembros del grupo colina, escuadrón vinculado al servicio de inteligencia del Perú. Además, la demanda se refirió a una presunta falta de investigación imparcial y efectiva de los hechos.

El 7 de mayo de 2004, la Secretaría de la Corte notificó al Estado, el que con fecha 7 de septiembre del mismo año contestó la demanda, allanándose a las pretensiones de la parte demandante y a los representantes de la presunta víctima y su familia; concluyendo, entre otras consideraciones que se había acreditado la violación de, entre otros, la libertad de asociación con responsabilidad del Estado peruano, solicitando finalmente una solución amistosa de acuerdo con el artículo 54 del Reglamento de la Corte. El 20 de diciembre de 2004, el Estado mediante escrito dio cuenta del cambio de la agente titular del caso, y junto con su reiteración de honrar con su compromiso, comunicó a la Corte la invalidez del acuerdo de solución amistosa al que se había llegado. El 7 de enero de 2005, el Estado presenta un escrito de ampliación de invalidez de acuerdo de solución amistosa, en el que argumenta que algunos puntos de este acuerdo violaban la propia Convención Americana al contravenir el principio de presunción de inocencia, toda vez que la culpabilidad de los inculpados no había sido objeto de una sentencia condenatoria interna.

La Corte identificó en su sentencia, la actividad sindical que Pedro Huilca inició desde muy joven como secretario general departamental del Cusco; hasta que en el Décimo Congreso Nacional de la CGTP, desarrollado en marzo de 1992, fuera elegido secretario general de dicha confederación.

El 12 de noviembre de 1991, el Gobierno de Alberto Fujimori publicó el Decreto Legislativo N° 728, denominado Ley de Fomento del Empleo, el cual modificaba las relaciones laborales sujetas al régimen de la actividad privada.

El 7 de abril de 1992, el citado gobierno publicó el Decreto Ley N° 25418, instaurando el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.

Dicho gobierno disolvió al Congreso, intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público

El 2 de julio de 1992, se publicó el Decreto Ley N° 25593, denominado LRCT, el cual abordaba el campo de la libertad sindical, recortando entre otras cosas, el derecho a la sindicación, lo que condujo a la virtual desaparición de los sindicatos.

El 7 de julio de 1992, las centrales sindicales CGTP, CTP, y CTRP denunciaron al Estado ante la OIT, por la citada reforma laboral violatoria de los derechos laborales.<sup>241</sup>

El 10 de julio del mismo año, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP, convocó a diversas movilizaciones y un paro nacional el 21 de julio del mismo año.

El 17 de diciembre 1992, un día antes del asesinato de Pedro Huilca, este dirigió una movilización.

El 18 de diciembre del mismo año, Pedro Huilca fue asesinado cuando se disponía a salir de su domicilio, quedando heridos familiares que se encontraban en la parte posterior del vehículo.

En relación a las investigaciones internas efectuadas, la Corte determinó que los familiares presentes en el hecho nunca fueron citados por las autoridades peruanas; no obstante, su presencia durante los hechos.

El atestado policial del 13 de enero de 1993 N° 008-D1 DINCOTE sindicó a varias personas como responsables del asesinato, identificándolos como terroristas.

---

<sup>241</sup> Ver punto 1.2.6) El mantenimiento de la tendencia restrictiva en las normas infra constitucionales y la escueta consagración del derecho a la libertad sindical en la Constitución Política de 1993, Capítulo III.

El 8 de febrero de 1993, el Juez Instructor Especial de Marina emitió sentencia condenatoria contra los supuestos responsables, imponiéndoles la cadena perpetua.

No obstante sucesivas confirmaciones de la sentencia en diferentes instancias de los Tribunales Militares, el proceso fue anulado por la Sala Nacional de Terrorismo mediante sentencias de 26 de febrero y 25 de marzo de 2003, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional N° 010-2002-AI/TC del 3 de enero de 2003.

El 7 de marzo y 2 de abril de 2003, el Cuarto Juzgado Penal de Terrorismo abrió un nuevo proceso en el fuero común por el delito de terrorismo contra los inculcados en el anterior proceso militar. El 17 de septiembre de 2003 dicho Juzgado Penal, emitió su informé final en el que señalaba que los procesados en su condición de miembros de la agrupación terrorista sendero luminoso habían perpetrado actos para asesinar a Pedro Huilca.

La Comisión de la Verdad recomendó acumular las investigaciones que se venían haciendo, una por el Cuarto Juzgado Especializado y otra por el Ministerio Público.

La investigación del Congreso y la investigación iniciada por la fiscalía contra Alberto Fujimori acordaron formar una subcomisión investigadora, la cual el 25 de septiembre de 2003 emitió informe final, concluyendo la existencia de indicios razonables sobre la presunta autoría intelectual de Alberto Fujimori en el asesinato de Pedro Huilca, identificándose al Grupo Colina como presuntos autores materiales.

El 23 de abril de 2004, la fiscalía de la Nación formalizó denuncia penal contra Alberto Fujimori.

La Corte determinó que al existir un allanamiento por parte del Estado, con fecha 7 de septiembre de 2004, esta se limitaría a pronunciarse en lo que respecta al fondo del asunto.

En relación a la violación del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a la libertad de asociación, la Corte consideró que el presente caso de ejecución extrajudicial de Pedro Huilca, configuró una violación del contenido del citado derecho, en relación con la libertad sindical, poniendo de manifiesto las dos manifestaciones de la libertad de asociación.

Así refirió que en relación a su dimensión individual, la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende el derecho a usar cualquier medio para ejercerlo. Cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho con fines de cualquier índole, subraya que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines son indivisibles. De ahí, la especial importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado.

En su dimensión social, la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de estos.

Por lo anterior, consideró la Corte que conforme al allanamiento del Estado y los hechos establecidos, el Perú había sido responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 8, garantías judiciales, y 25, protección judicial, de la Convención Americana, y por el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 1 inciso 1, obligación de respetar los derechos de la misma.

Igualmente, de acuerdo a lo expuesto, la Corte encontró que en este caso se violaron los derechos reconocidos por los artículo 4 inciso 1, derecho a la vida, y 16, libertad de asociación, de la Convención Americana, en perjuicio del señor Pedro Huilca.



### **2.3) La libertad sindical y su tratamiento en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas, y su Reglamento.-**

En el plano infraconstitucional, el derecho de sindicación será tratado en virtud de un breve análisis histórico legal sobre la materia, así como de los mecanismos previstos para su protección.

Durante el Gobierno de Alberto Fujimori, y dos meses después del golpe de Estado que protagonizara el 5 de abril de 1992, se publicó el 2 de julio de 1992 el Decreto Ley N° 25593 -LRCT, en una clara expresión de comportamiento autoritario, en medio de una carencia de condiciones democráticas y políticas para la sociedad por cuanto, entre otras acciones, había disuelto el Congreso de la República, y cuyo contenido violaba abiertamente los Convenios Internacionales de Trabajo N° 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación; así como el Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.

Es así que la OIT formuló observaciones y recomendaciones referidas al indicado Decreto Ley, considerando que dicha norma contenía disposiciones contrarias al principio de sindicación, y otros; luego de que el Comité de Libertad Sindical al examinar en febrero de 1993 el caso N° 1648<sup>242</sup>, presentara un informe que fuera aprobado por el Consejo de Administración en la 255 reunión de marzo de 1993.

Así, durante el Gobierno de Alejandro Toledo del 2001 al 2006, en el Congreso de la República - Segunda Legislatura Ordinaria 2001, se presentó el Proyecto de Ley Multipartidario N° 02555, denominado Ley de Relaciones

---

<sup>242</sup> Ver punto 2.2.1.3.1) El Comité de Libertad Sindical, Capítulo III.

Colectivas de Trabajo, con fecha 16 de abril de 2002, teniendo como autores a los congresistas Luis Negreiros Criado, YonhyLescanoAncieta, Ángel Velásquez Quesquén y Jaime Velásquez Rodríguez, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, en armonía con lo establecido en la Constitución Política del Estado y en concordancia con los Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por nuestro país, analizados en el presente capítulo; siendo aprobado en el Pleno con fecha 11 de diciembre de 2002.

Es entonces que el 8 de enero de 2003 se publicó la Ley N° 27912, Ley que modifica la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo, con la finalidad, entre otras, de levantar las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT y adecuar la normativa nacional a los Convenios Internacionales de Trabajo N° 87 y N° 98.

Del mismo modo, mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR, publicado el 5 de octubre de 2003, se aprobó el TUO de la LRCT, que unificó la legislación existente en materia colectiva; debiendo advertir sin embargo, que a la fecha se mantiene vigente el Reglamento de la LRCT, Decreto Supremo N° 011-92-TR, publicado el 15 de octubre de 1992, durante el Gobierno de Alberto Fujimori, no habiéndose realizado ninguna modificación en relación al derecho de sindicación.

### **2.3.1) Indicadores de la OIT respecto de la flexibilidad normativa nacional.-**

Con la finalidad de poder apreciar con mayor claridad cómo las principales medidas infraconstitucionales adoptadas respecto del derecho de sindicación, lo han afectado positiva o negativamente hasta la actualidad, así como determinar si esta afectación genera algún impacto o no en la tasa de sindicación, utilizaremos en primera instancia los indicadores de flexibilidad normativa establecidos por la OIT<sup>243</sup>, los cuales son: a) tipos de sindicatos, b)

---

<sup>243</sup> Cfr. VEGA RUIZ, María Luz.

número mínimo de miembros para la constitución y existencia del sindicato, c) autorización administrativa, d) libertad de gestión y administración interna, e) licencia sindical, f) disolución y liquidación de organizaciones sindicales, y g) actos de discriminación y actos de injerencia.

#### a) Tipos de sindicatos.-

Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, se le reconocía la titularidad del derecho a la libertad sindical a: a) empleadores, b) trabajadores independientes, y c) trabajadores, existiendo en este último caso, desde 1962, tres posibles tipos de sindicatos, los cuales podían ser de empleados, obreros, y mixtos.<sup>244</sup>

De esta manera, los trabajadores podían agruparse simplemente bajo su condición de empleados y obreros, independientemente de la labor que realizaran o el lugar en el que laboraran; situación que permitía la constitución de sindicatos más representativos.

A raíz de la reforma instaurada en la década de los 90, la fuerza sindical se enfrentó al riesgo de ser atomizada, pues si bien se mantuvo el derecho de los empleadores<sup>245</sup>, trabajadores y profesionales independientes<sup>246</sup> a formar un sindicato y a afiliarse a uno pre existente; las opciones para los trabajadores se vieron limitadas a cuatro tipos de sindicatos establecidos a

---

2005 “La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Primera Edición, página 76.

<sup>244</sup> Artículo 5 del Decreto Supremo N° 009, de fecha 03 de mayo de 1961: “Los sindicatos pueden ser de empleadores, de trabajadores y de personas que ejerzan independientemente de una profesión u oficio.” Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 021, de fecha 21 de diciembre de 1962: “Sustitúyese los artículos 5, 11, 13, 23 y 24 del Decreto Supremo N° 009 de 3 de mayo de 1961, por los del tenor siguiente:

*Artículo 5.- Los sindicatos pueden ser de empleadores, de trabajadores y de personas que ejerzan independientemente una profesión u oficio. Los sindicatos de trabajadores pueden ser de empleados, de obreros y mixtos, es decir de empleados y obreros en este último caso.”*

<sup>245</sup> Artículo 40 de la Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.- “Para la constitución de sindicatos de empleadores se requiere de un mínimo de cinco (05) de la misma actividad, igual número de sindicatos para constituir una federación, y de federaciones para una confederación. Se les aplican las normas del presente Decreto Ley, en lo que fuere pertinente.”

<sup>246</sup> Artículo 6 de la Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.- “Las organizaciones de trabajadores no dependientes de una relación de trabajo se regirán por lo dispuesto en el presente Decreto Ley, en lo que les sea aplicable.”

través del artículo 5 de la LRCT<sup>247</sup>, siendo a) de empresa, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que presten servicios para un mismo empleador; b) de actividad, formados por trabajadores de profesiones, especialidades u oficios diversos de 2 ó más empresas de la misma rama de actividad; c) de gremio, formados por trabajadores de diversas empresas que desempeñan un mismo oficio, profesión o especialidad; y d) de oficios varios, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o de distinta actividad, cuando en determinado lugar, provincia o región el número de trabajadores no alcance el mínimo legal necesario para constituir sindicatos de otro tipo.

Al respecto, consideramos que esta determinación de una lista cerrada únicamente cuatro posibles tipos de sindicatos, vulneraría el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, que consagra el derecho de los trabajadores, sin distinción alguna y sin autorización previa, a “*constituir las organizaciones que estimen convenientes (...)*”; disposición que deja abierta la posibilidad de formación de cualquier tipo de organizaciones, dentro de las cuales puede constituirse cualquier subtipo para fines de representación de intereses sindicales; perjudicando directamente al número de trabajadores sindicalizados en función del total de trabajadores sindicalizables.<sup>248</sup>

Una muestra de esta limitación es por ejemplo, el caso de los trabajadores pertenecientes a empresas de intermediación y tercerización, quienes si bien

<sup>247</sup> Artículo 5 de la Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “*Los sindicatos pueden ser:*

- a) *De empresa, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades, que presten servicios para un mismo empleador.*
- b) *De actividad, formados por trabajadores de profesiones, especialidades u oficios diversos de dos (02) o más empresas de la misma rama de actividad.*
- c) *De gremio, formados por trabajadores de diversas empresas que desempeñan un mismo oficio, profesión o especialidad.*
- d) *De oficios varios, formados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o de distinta actividad, cuando en determinado lugar, provincia o región el número de trabajadores no alcance el mínimo legal necesario para constituir sindicatos de otro tipo.”*

<sup>248</sup> Ver Capítulo IV) Determinación del nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, y los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo.

es cierto podrían ejercer su derecho a la libertad sindical a través de un sindicato de empresa, al no desarrollar su actividad diaria interior de la institución a la que contractualmente pertenecen, por encontrarse destacados en la empresa usuaria, no pueden ejercer apropiadamente su derecho de sindicación.

No obstante, el Comité de Libertad Sindical ha señalado, mediante el párrafo 451 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, que el artículo 5 de dicho Decreto Ley no vulnera el derecho de sindicación de los trabajadores, por cuanto se les ofrece *“en forma potestativa varias modalidades de organización sindical (tales como sindicatos de empresa, de actividad, de gremio, etc). Dado que los trabajadores pueden elegir libremente la forma de organización que estimen conveniente, el Comité considera que esta disposición no constituye una violación al derecho de sindicación”*.

Cabe destacar igualmente, la inducción estatal hacia una estructura sindical por empresa, como predominante; determinando de esta forma la existencia de organizaciones pequeñas, necesariamente débiles, cuando no la ausencia de sindicalización en varios sectores, considerando la mayoritaria existencia de mypes en nuestro país.<sup>249</sup>

Al respecto, Lovatón Palacios subraya que *“en un contexto de unidades sindicales pequeñas y débiles y de cierta difusión de las prácticas antisindicales, el sindicato de empresa resulta ser un tipo de unidad particularmente expuesta a la dominación o a las presiones emanadas del empleador; sobre todo respecto a los trabajadores eventuales que suelen ser mucho más vulnerables al expediente del despido”*.<sup>250</sup>

#### **b) Número mínimo de miembros para la constitución y subsistencia del sindicato.-**

---

<sup>249</sup> Cfr. LOVATÓN PALACIOS, Miguel David.

1992 “Propuesta al sindicalismo peruano: una nueva estructura sindical y negocial por rama de actividad económica”. Lima: Instituto de Defensa Legal, página 48.

<sup>250</sup> Ibídem.



Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, el número mínimo de miembros que se exigía para la constitución y subsistencia de un sindicato de empleadores ascendía a 3<sup>251</sup>; mientras que en el caso de los trabajadores ascendía a 20<sup>252</sup>, permitiendo éste último supuesto la existencia de sindicatos más representativos, debido a la imposición del criterio de unicidad sindical mediante el Decreto Supremo N° 009, promulgado el 3 de mayo de 1961, a través del cual se exigía como requisito mínimo para la constitución de un sindicato, la agrupación de 20 trabajadores y la voluntad fundante de al menos el 50% más uno en capacidad de sindicalizarse; requisito éste último eliminado mediante Decreto Supremo N° 076-90-TR, publicado el 21 de diciembre de 1990, adoptándose de esta forma al criterio de pluralidad sindical.

Precisamente al respecto Martín Carrillo Calle sostiene que *“luego de regimentar la huelga y perturbar la negociación colectiva, el gobierno para completar su faena ha introducido cambios en el régimen sindical, a través del Decreto Supremo N° 076-90-TR (21.12.90). Aspectos como los requisitos para ser miembros de un sindicato, del número mínimo para constituir sindicatos y organizaciones de grado superior, los efectos de registro y los conflictos en las inscripciones han sido modificados y regulados por vez primera.”*<sup>253</sup>

Continúa diciendo Martín Carrillo *“el Decreto Supremo 076, si bien mantiene el requisito de un número mínimo de trabajadores para la constitución de un sindicato de base, elimina la exigencia de acreditar la voluntad fundante de más del 50% de los trabajadores en capacidad de sindicalizarse. Con esta modificación se pasa – a nivel de centro de trabajo o empresa – de un modelo de ‘unicidad’ a uno de ‘pluralidad sindical’, lo que implica en términos*

---

<sup>251</sup> Artículo 8 del Decreto Supremo N° 009: *“Los sindicatos de empleadores podrán constituirse con un mínimo de tres miembros. Las personas jurídicas pueden formar parte de estas asociaciones”*.

<sup>252</sup> Artículo 7 del Decreto Supremo N° 009: *“Los sindicatos de trabajadores para constituirse o subsistir, deberán contar con un mínimo de 20 miembros (...)”*.

<sup>253</sup> CARRILLO CALLE, Martín.

1991 “Régimen sindical: Dividir para reinar”. *Cuadernos laborales*. Lima, N° 63, enero, página 24.

*prácticos, que de tener solo una organización sindical ahora pueden existir tantos sindicatos como grupos de veinte trabajadores quieran fundarlos.”<sup>254</sup>*

En 1992, con la promulgación de la LRCT durante el gobierno de Fujimori, se determinó un nuevo número mínimo de miembros exigidos para la constitución de los sindicatos de trabajadores y empleadores, estableciéndose en el primero de los casos, una diferenciación cuantitativa injustificada en función al tipo de sindicato.

Así, de acuerdo al artículo 14 de la citada norma, en el caso de los sindicatos de trabajadores, la exigencia cuantitativa de 20 miembros como mínimo se mantuvo únicamente para el caso de los sindicatos de empresa; mientras que en el caso de los otros tres tipos de sindicatos de ámbito meta empresarial (entiéndase de actividad, gremio y de oficios varios) dicha exigencia se incrementó a 100.<sup>255</sup>

En este sentido, tal y como podemos apreciar, la reforma normativa significó el establecimiento de 100 como número mínimo de miembros exigido para la constitución y subsistencia de los sindicatos de actividad, gremio y de oficios varios, en consideración al mayor ámbito comprendido. Sin embargo, no hay un criterio identificado que permita determinar el motivo por el que se fijó en dicha cantidad.<sup>256</sup>

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 451 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, sobre el artículo 14 de la LRCT *“que el número mínimo de 20 miembros para la constitución de un sindicato no parece constituir una cifra exagerada*

---

<sup>254</sup> *Ibíd.*

<sup>255</sup> Artículo 14 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“Para constituirse y subsistir los sindicatos deberán afiliarse por lo menos a veinte (20) trabajadores tratándose de sindicatos de empresa, o a cien (100) tratándose de sindicatos de otra naturaleza.”*

<sup>256</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2001 “El cuestionable continuismo intervencionista o la ausencia de reforma en la regulación general de las relaciones colectivas de trabajo y de la libertad sindical”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición, página 274.

*ni, por consiguiente, un obstáculo de por sí para la formación de sindicatos. En cuanto a la exigencia de un número mínimo de 100 trabajadores para constituir sindicatos de otra naturaleza (de actividad, de gremio, o de oficios varios), el Comité solicita al Gobierno que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores, tome iniciativas para que este número sea reducido.”*

Dicha norma, producto de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, fue modificada a través de la Ley N° 27912, publicada el 8 de enero de 2003 durante el gobierno de Alejandro Toledo, pero únicamente en relación a los sindicatos de actividad, gremio y de oficios varios. Así, el número requerido para el caso de los sindicatos de naturaleza distinta al de empresa, se redujo a 50; número que consideramos podría ser aún excesivo, como señala Villavicencio, dependiendo de la *“apreciación subjetiva, ya que lo realmente importante es que la legislación nacional no trabe con requisitos exagerados la formación y subsistencia de las organizaciones sindicales”*.<sup>257</sup>

Sin embargo, cabe precisar, que incluso con anterioridad a la disminución cuantitativa del citado requisito, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT sugirió *“que el mínimo de trabajadores necesarios para constituir sindicatos de gremio y de obreros varios se reduzca todavía más (menos de cincuenta trabajadores)”*.<sup>258</sup>

Al respecto, consideramos que el requerimiento de un menor número de trabajadores para la constitución y subsistencia de los sindicatos, entre otras medidas necesarias referidas a aspectos que abordaremos oportunamente en el Capítulo IV; generará un incremento en la base de trabajadores sindicalizables, incremento que no debe ser confundido con el aumento de trabajadores sindicalizados. De esta forma consideramos que se estará potencializando la posibilidad de libre ejercicio del derecho a la sindicación de los trabajadores.

---

<sup>257</sup> VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo.

2003 “Modifican Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. *Análisis Laboral*, N° 307, enero, página 9.

<sup>258</sup> Ídem, página 10.

Consideramos importante advertir igualmente, que el mantenimiento de dichas cantidades mínimas de trabajadores necesarios para constituir sindicatos o para mantener el funcionamiento de los mismos dependiendo del tipo de estos, en una realidad como la de nuestro país en la que el número de micro y pequeñas empresas es considerable, estando a que según estadísticas de REMYPE (Cuadro N° 1), de octubre 2008 al 11 de abril de 2012, el 90.64% de las Mypes lo constituyeron microempresas; mientras que solo el 9.36% fue constituido por pequeñas empresas<sup>259</sup>; imposibilita en el caso de las primeras y dificulta en el caso de las segundas, el ejercicio del derecho de sindicación de sus trabajadores. Esto pues, el número máximo trabajadores requerido para la constitución de una micro empresa es 10, debiendo tener adicionalmente un ingreso anual máximo de 150UIT's; mientras que las pequeñas empresas pueden alcanzar hasta 100 trabajadores, siempre que su ingreso anual fluctúe entre 150 a 1 mil 700UIT's.<sup>260</sup>

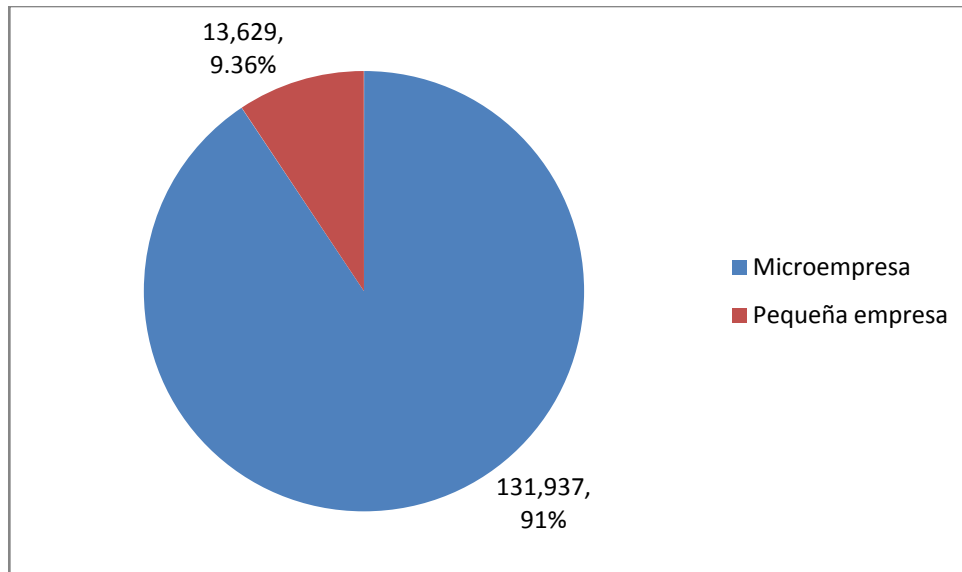
**Cuadro N° 1<sup>261</sup>**

**Perú: Mype por tamaño de empresa de Octubre 2008 al 11 de abril de 2012**

<sup>259</sup> DIRECCIÓN DE MYPE Y COOPERATIVAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2012 “Estadísticas del registro nacional de la micro y pequeña empresa – REMYPE”. *Produce.gob.pe* Lima [<http://www.produce.gob.pe/remype/>]

<sup>260</sup> Ver punto 2.1.2.3) Las micro y pequeñas empresas como régimen especial laboral, Capítulo IV.

<sup>261</sup> DIRECCIÓN DE MYPE Y COOPERATIVAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2012 “Estadísticas del registro nacional de la micro y pequeña empresa – REMYPE”. *Produce.gob.pe* Lima [<http://www.produce.gob.pe/remype/>].



Fuente: Ministerio de la Producción.  
Estadística Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa - REMYPE  
Dirección General de MYPE y Cooperativas.

En base a lo expuesto consideramos ha quedado demostrado que el establecimiento de los límites de trabajadores impuesto legalmente en la actualidad para constituir un sindicato, afecta la tasa de sindicación. En el caso de la microempresa, el derecho de sindicación a nivel de empresa, se ve imposibilitado, y en cuanto a la pequeña empresa se ve limitado.

### c) Autorización administrativa.-

Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, el derecho de los trabajadores a constituir libremente sindicatos, sin sujeción a la emisión de autorización previa alguna<sup>262</sup>, ya había sido reconocido el 3 de mayo de 1961 con la promulgación del Decreto Supremo 009; el cual contemplaba de forma complementaria, al registro sindical ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, como acto de obligatorio cumplimiento<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> Artículo 1 del Decreto Supremo 009: “El Estado garantiza a los empleadores y trabajadores el derecho de asociarse libremente en sindicatos sin autorización previa, para su mejoramiento económico, social y cultural y la defensa de sus intereses comunes”.

<sup>263</sup> Artículo 11 del Decreto Supremo 009: “Es obligatorio el registro de los sindicatos (...)”.



Ambos puntos fueron recogidos por la reforma laboral de Fujimori<sup>264</sup>, incorporando tres aspectos importantes.

El primero de ellos referido a una precisión en cuanto al carácter del registro sindical, al señalarse que este no tendría efecto constitutivo sino declarativo, salvándose así la libertad de constitución reconocida.

El segundo de ellos referido al otorgamiento de personería gremial como resultado de la realización del registro, situación que le permitía al sindicato, actuar como tal en representación de sus afiliados, así como ser considerado en la conformación de organismos superiores de carácter nacional e internacional<sup>265</sup>; manteniéndose de esta forma el carácter obligatorio del registro.

El tercer punto se encuentra referido a la duplicidad de registros, la cual podría generar alguna dificultad en el ejercicio de las funciones de la organización sindical, por cuanto al registro obligatorio ante la Autoridad Administrativa de Trabajo que le otorgaba personería gremial, se le adicionó para efectos civiles la necesidad de tener un registro como asociación.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 453 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, en relación al artículo 17 de la LRCT que *“si las condiciones para conceder el registro equivaliesen a exigir una autorización previa de las autoridades públicas para la constitución o para el funcionamiento de un sindicato, se estaría frente a una manifiesta infracción del Convenio núm. 87. No obstante, no parece ser este el caso cuando el registro de los sindicatos*

---

<sup>264</sup> Artículo 2 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación, sin autorización previa, para el estudio, desarrollo, protección y defensa de sus derechos e intereses y el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros.”*

Artículo 17 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“El sindicato debe inscribirse en el registro correspondiente a cargo de la Autoridad de Trabajo. **El registro es un acto formal, no constitutivo**, y no puede ser denegado salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos por el presente Decreto Ley.* (El resaltado es nuestro).

<sup>265</sup> Artículo 18 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“El registro de un sindicato le confiere personería gremial para los efectos previstos por la ley, así como para ser considerado en la conformación de organismos de carácter nacional e internacional.”*

*consiste únicamente en una formalidad cuyas condiciones no son de tal naturaleza que pongan en peligro las garantías previstas por el Convenio. A juicio del Comité, la obtención del registro se subordina a un simple control del cumplimiento de requisitos formales legales no sujetos a la discrecionalidad de las autoridades.”*

En base a lo expuesto, consideramos que el mantenimiento del registro del sindicato ante la Autoridad Administrativa del Trabajo con un carácter declarativo y no constitutivo, no limita el ejercicio del derecho de sindicación y por lo tanto, no afecta la tasa de afiliación sindical; permitiéndole en contrario, obtener una personería legal que le posibilitará la conformación de organismos superiores a nivel nacional e internacional.

#### **d) Libertad de gestión y administración interna.-**

Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, la normativa laboral contemplaba de manera muy general, mediante los Decretos Supremos N° 009 y N° 001, del 3 de mayo de 1961 y del 15 de enero de 1963, respectivamente, algunos aspectos vinculados a la Asamblea General y a la Junta Directiva<sup>266</sup>; sin embargo, es recién a raíz de la LRCT, que se incorpora un tratamiento con un mayor desarrollo sobre el tema.

<sup>266</sup>Decreto Supremo N° 009, de fecha 03 de mayo de 1961:

Artículo 11: *“Es obligatorio el registro de los sindicatos. Para el efecto la Junta Directiva provisional o un mandatario suyo con poder especial presentar a la Autoridad de Trabajo de la jurisdicción una solicitud acompañada de los siguientes documentos (...) Estos documentos se entregarán en tres ejemplares legalizados por Notario Público o Juez de Paz, según el caso, o certificados por los miembros de la misma Junta bajo su responsabilidad”.*

Artículo 12: *“El acta de constitución indicará el lugar y fecha de la Asamblea y la nómina de la Junta Directiva, así como la denominación del sindicato.”*

Decreto Supremo N° 001, de fecha 15 de enero de 1963:

Artículo 1: *“Las entidades sindicales, constituidas y registradas para agrupar a empleados u obreros, sólo podrán afiliarse a sus organismos a quienes tengan la calidad de empleados u obreros, respectivamente, salvo el caso de los Sindicatos que se hubieren constituido y registrado con el carácter de “único”.*

Artículo 2: *“En los Sindicatos, las Juntas Directivas estarán integradas, exclusivamente por los trabajadores legítimamente afiliados, con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior”.*

Artículo 3: *“Las Organizaciones Sindicales que agrupen a trabajadores obreros, procederán a reemplazar a los dirigentes, que hubieren pasado a prestar servicios en calidad de empleados”.*

El primer punto a destacar se encuentra referido al reconocimiento de la Asamblea como órgano máximo del sindicato<sup>267</sup>, cuyas atribuciones fueron establecidas en un listado pormenorizado<sup>268</sup>, el cual podía ser ampliado a través del Estatuto o la Ley.

El segundo punto se encuentra referido a la Junta Directiva, y a los requisitos de conformarla por mayores de edad, miembros activos del sindicato, y miembros con una antigüedad no menor a un año en la empresa.<sup>269</sup>

Consideramos que estas limitaciones resultaban infundadas tanto en la forma como en el fondo, considerando que de existir, deberían estar establecidas en el Estatuto y no en la normativa.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 457 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido sobre el Caso N° 1648, en relación al inciso b) del artículo 24, que exige ser miembro activo del sindicato para ser miembro de la Junta Directiva, señala que en opinión del Comité y de la Comisión de Expertos *“disposiciones de este género pueden impedir que personas calificadas, tales como personas que trabajan para el sindicato a tiempo completo o jubilados, ocupen cargos sindicales, privando a los sindicatos de la experiencia de ciertos dirigentes y sindicalistas, especialmente cuando no disponen en sus propias filas de un número suficiente de personas calificadas (ver Estudio general de la Comisión de*

---

<sup>267</sup> Artículo 21 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“La asamblea es el órgano máximo del sindicato. En los sindicatos de empresa está constituida directamente por sus miembros. En los demás, así como en aquellos cuyos miembros laboran en localidades distintas, puede conformarse por intermedio de delegados cuyas facultades de decisión serán otorgadas de antemano o ratificadas posteriormente por las bases.*

*Los delegados deberán pertenecer a la Unidad productiva que representan.”*

<sup>268</sup> Artículo 22 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“Son atribuciones de la Junta General, a) elegir a la junta directiva; b) modificar el estatuto; c) acordar la fusión o absorción con otras organizaciones sindicales similares, o su disolución; d) acordar la afiliación o desafiliación a federaciones y confederaciones, y a organizaciones sindicales de nivel internacional; e) acordar la enajenación directa o indirecta de bienes del patrimonio sindical; f) decidir sobre la expulsión de cualquier afiliado o la imposición de sanciones disciplinarias; g) cualesquiera otras que señalen las normas legales o el estatuto”.*

<sup>269</sup> Artículo 24 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.- *“Para ser miembro de la junta directiva se requiere: a) ser mayor de edad; b) ser miembro activo del sindicato; c) tener una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa”.*

*Expertos, 1983, párrafo 158). En cuanto al inciso c) de dicho artículo, que exige una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa para ser miembro de la junta directiva, en opinión del Comité esta disposición impide la constitución de sindicatos en empresas que tengan menos de un año de antigüedad. En estas condiciones, el Comité solicita que la legislación permita a los trabajadores ejercer sin trabas el derecho de sindicación y de libre elección de sus dirigentes.”*

Cabe resaltar que la Comisión de Expertos de la OIT, ni el Comité de Libertad Sindical hacen referencia alguna al requisito de ser mayor de edad para conformar la Junta Directiva del sindicato, que existía en la referida norma.

Igualmente, a raíz de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, la LRCT incorporó fines, funciones<sup>270</sup> y obligaciones<sup>271</sup> de los sindicatos; valiendo la pena destacar, en relación a este último, la emisión de informes que pudiera solicitar la Autoridad Administrativa del Trabajo u otras autoridades gubernamentales; situación que podría generar una posible intromisión del Estado en los asuntos internos del sindicato, contradiciendo

<sup>270</sup> Artículo 8 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.- “*Son fines y funciones de las organizaciones sindicales:*

- a) *Representar el conjunto de trabajadores comprendidos dentro de su ámbito, en los conflictos, controversias o reclamaciones de naturaleza colectiva.*
- b) *Celebrar convenciones colectivas de trabajo, exigir su cumplimiento y ejercer los derechos y acciones que de tales convenciones se originen.*
- c) *Representar o defender a sus miembros en las controversias o reclamaciones de carácter individual, salvo que el trabajador accione directamente en forma voluntaria o por mandato de la ley, caso en el cual el sindicato podrá actuar en calidad de asesor.*
- d) *Promover la creación y fomentar el desarrollo de cooperativas, cajas, fondos y, en general, organismos de auxilio y promoción social de sus miembros.*
- e) *Promover el mejoramiento cultural, la educación general, técnica y gremial de sus miembros.*
- f) *En general, todos los que no estén reñidos con sus fines esenciales ni con las leyes.”*

<sup>271</sup> Artículo 10 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.- “*Son obligaciones de las organizaciones sindicales:*

- a) *Observar estrictamente sus normas institucionales con sujeción a las leyes y normas que las regulan.*
- b) *Llevar libros de actas, de registro de afiliación y de contabilidad debidamente sellados por la Autoridad de Trabajo.*
- c) *Asentar en el libro de actas las correspondientes asambleas y sesiones de la junta directiva así como los acuerdos referentes a la misma y, demás decisiones de interés general.*
- d) *Comunicar a la Autoridad de Trabajo la reforma de sus estatutos, acompañando copia auténtica del nuevo texto y, asimismo a aquella y al empleador, la nómina de junta directiva y los cambios que en ella se produzcan dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes.*
- e) *Otorgar a sus dirigentes la credencial que los acredite como tales.*
- f) *Emitir los informes que puedan solicitarles la Autoridad de Trabajo u otras autoridades gubernamentales.*
- g) *Las demás que señalen las leyes y normas que las regulan.*



así, la prohibición expresa tanto a este como a sus representantes, de intervención en su administración.<sup>272</sup>

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 452 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al mismo Caso N° 1648, que *“a juicio del Comité, las obligaciones impuestas a los sindicatos en virtud del artículo 10 de dicho decreto-ley (tales como llevar libros de actas, asentar en dicho libro las correspondientes asambleas, comunicar a la autoridad del trabajo la reforma de sus estatutos, etc.) se refieren a aspectos formales de administración que se encuentran en el límite de lo razonable, y no constituyen una violación a los derechos sindicales, salvo en lo concerniente a la posibilidad de las autoridades de solicitar informes (inciso f)), posibilidad ésta que debería circunscribirse a casos de denuncia de los afiliados cuando hubiese violación de la ley o de los estatutos.”* (El resaltado es nuestro).

Posteriormente, esta obligación dispuesta para las organizaciones sindicales en el inciso f del artículo 10 de la LRCT que establecía la emisión de informes, fue derogada a través de la Ley N° 27912, medida plausible, que como bien advierte Villavicencio y Arce, *“va más allá de la recomendación del Consejo de Libertad Sindical, en la medida que aquella estima que se debe limitar la emisión de informes a los casos de denuncia de los afiliados cuando hubiere violaciones de la ley o de los estatutos”*.<sup>273</sup>

De esta manera, la derogación del inciso referido no hace otra cosa que permitir a las organizaciones sindicales, decidir libremente la emisión o no de informes al Estado; situación que se condice mejor *“con un régimen de libertad contrario a toda injerencia”*<sup>274</sup>, propugnado a través del artículo 3 del

---

<sup>272</sup>Artículo 4 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicación de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen.”*

<sup>273</sup>VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo; y, ARCE ORTIZ, Elmer.

2003 *“La Reforma de la Regulación de las Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances e Insuficiencias”*. Análisis Laboral, N° 307, enero, página 18.

<sup>274</sup>Ibidem.



Convenio N° 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, el cual señala que *“las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho (redactar estatutos y reglamentos administrativos; elegir libremente sus representantes; organizar su administración y sus actividades; y formular su programa de acción) o a entorpecer su ejercicio legal”*.

Del mismo modo, la LRCT contemplaba como limitación a la autonomía de las organizaciones sindicales en cuanto a sus fines y funciones, la prohibición de dedicarse institucionalmente a asuntos de política partidaria, religiosa o de índole lucrativa.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 455 de su mismo Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, que *“en cuanto al alegato que prohíbe a las organizaciones sindicales dedicarse a cuestiones de política partidaria, religión o de índole lucrativa (artículo 11, inciso a) del decreto-ley), el Comité señala que si este artículo es interpretado como prohibición de toda actividad política sería incompatible con los principios de la libertad sindical. En efecto, en opinión del Comité, las organizaciones sindicales deberían tener el derecho de expresar su punto de vista sobre la política económica y social del Gobierno. Asimismo, una prohibición general de toda actividad política de los sindicatos carecería de realismo en cuanto a su aplicación práctica. El Comité solicita pues al Gobierno que tome iniciativas para que la prohibición en cuestión sea claramente limitada a asuntos puramente políticos que no entran al campo de aplicación de los principios de la libertad sindical.”*

Dicha limitación fue modificada por la Ley N° 27912, norma que redujo el alcance de la prohibición únicamente a la dedicación institucional exclusiva a asuntos de política partidaria; situación que posibilita la participación de las organizaciones sindicales en asuntos referidos a políticas socioeconómicas, facultándolas tácitamente a participar en la generación de políticas públicas como la propuesta en la presente tesis.

De esta manera, las organizaciones sindicales pueden en la actualidad dedicarse entonces a los asuntos que libremente decidan, contemplándose únicamente una limitación en cuanto a los temas de política partidaria, los cuales si bien pueden ser también tratados, no pueden serlo de forma exclusiva.

Dicha reforma, “siguiendo las recomendaciones del Consejo de Libertad Sindical referentes a otorgar mayor valor a la autonomía sindical”<sup>275</sup>, reconoce a las organizaciones sindicales autonomía en la elaboración de su plan de actividades, siempre y cuando los fines no sean desnaturalizados.

Al respecto cabe recordar, que de conformidad con el artículo 10 del Convenio N°87 de la OIT, “el término organización – sindical se entiende – significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”; de esta manera y en el mismo sentido, debe entenderse que la autonomía reconocida a los sindicatos, a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, puede desarrollarse libremente siempre y cuando no se pierda de vista el objeto principal.

Habiéndose efectuado las modificaciones normativas pertinentes mediante la Ley N° 27912, respecto de la obligación de emitir informes dispuesta para las organizaciones sindicales, así como la concerniente a la irreal e impráctica prohibición de toda actividad política; consideramos que la libertad de gestión y de administración interna no están en riesgo y por lo tanto no afectan el incremento de la tasa de afiliación sindical.

#### **e) Licencia sindical.-**

Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, la figura de la licencia sindical se encontraba reconocida mediante norma únicamente para los delegados de los trabajadores que integraban el Consejo

---

<sup>275</sup>Ibídem.

Nacional de Trabajo, para los delegados de los trabajadores que integraban Comisiones Oficiales, y para los trabajadores seleccionados por el Centro de Estudios Laborales del Perú<sup>276</sup>; con la finalidad de otorgar los permisos necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones públicas, sin dejar de percibir la remuneración y beneficios sociales correspondientes. Por otro lado, si bien su aplicación en el ámbito privado no se encontraba reconocida normativamente; las partes pactaban su aplicación.

Fue mediante la LRCT que se incorporó expresamente al convenio colectivo como instrumento para determinar los permisos y licencias para actividades sindicales, dejándose así la negociación de los mismos, en manos de los representantes del sindicato y de los empleadores. De no existir acuerdo, los empleadores solo estaban obligados a conceder permiso únicamente al secretario general, al secretario adjunto o al que haga sus veces, al secretario de defensa y al secretario de organización, siempre y cuando se trate de actos de concurrencia obligatoria. Adicionalmente, quedaba prohibido el establecimiento de permisos y licencias por acto administrativo o por laudo arbitral.

En el caso de los sindicatos que agrupaban entre veinte a cincuenta afiliados, a falta de acuerdo, el permiso era obligatorio únicamente para el secretario general y para el secretario de defensa.

Del mismo modo, se determinó que el tiempo de la jornada ordinaria de trabajo ocupada con permisos sindicales, se consideraba trabajado para todos los efectos legales y contractuales, hasta un máximo de treinta días por año calendario, por dirigente; considerándose al exceso como licencia sin goce de remuneración. No quedaban comprendidas dentro del cómputo del citado plazo máximo, la asistencia de los miembros de la Comisión

---

<sup>276</sup>Decreto Ley N° 14481, de fecha 09 de mayo de 1963:

*“Artículo 1: Los trabajadores que seleccione el Centro de Estudios Laborales del Perú, para que sigan cursos de formación social o sindical, en Lima o en provincias, no perderán sus salarios y demás beneficios sociales por el tiempo que dejen de trabajar para asistir a dichos cursos.*

*Artículo 2: Los Delegados de los Trabajadores que integran el Consejo Nacional de Trabajo o Comisiones Oficiales, encargados de estudiar problemas de interés general o nacional, gozarán de igual protección social durante los días en que asistan a las sesiones que convoquen la Institución u Organismo correspondiente.”*

negociadora a las reuniones durante la negociación colectiva o citaciones judiciales, policiales, administrativas por acciones promovidas por el empleador.<sup>277</sup>

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 459 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, que cuanto “*a la imposición de un límite para los permisos otorgados a los dirigentes sindicales (artículo 32 del decreto-ley), el Comité observa que el primer párrafo de dicho artículo señala que la convención colectiva contendrá las estipulaciones tendientes a facilitar las actividades sindicales, y que el último párrafo limita a treinta (30) días por año calendario dichos permisos. En opinión del Comité, el límite de treinta (30) días por año calendario de permisos contemplado en el artículo 32 no debería limitar el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de establecer una duración superior a través de convenios colectivos, si así lo desearan, por lo que sería conveniente que la legislación contemplara tal posibilidad.*”

<sup>277</sup> Artículo 32 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “*La convención colectiva contendrá las estipulaciones tendientes a facilitar las actividades sindicales en lo relativo a reuniones, comunicaciones, permisos y licencias. En ningún caso podrán establecerse permisos y licencias por acto administrativo o por laudo arbitral.*

*A falta de convención, el empleador sólo está obligado a conceder permiso para la asistencia a actos de concurrencia obligatoria a los dirigentes que el Reglamento señale.*

*El tiempo que dentro de la jornada ordinaria de trabajo abarquen los permisos otorgados a los dirigentes para cumplir sus funciones sindicales, se entenderá trabajado para todos los efectos legales y contractuales hasta el límite de treinta (30) días por año calendario; el exceso se considerará como de licencia sin goce de remuneraciones y demás beneficios.”*

Concordante con el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo, Decreto Supremo N° 011-92-TR, de fecha 14 de octubre de 1992: “*Los dirigentes sindicales con derecho a solicitar permiso del empleador para asistir a actos de concurrencia obligatoria, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Ley, serán los siguientes:*

- a) *Secretario General;*
- b) *Secretario Adjunto, o quien haga sus veces;*
- c) *Secretario de Defensa; y,*
- d) *Secretario de Organización.*

*El permiso sindical a que se hace referencia se limitará al Secretario General y Secretario de Defensa cuando el Sindicato agrupe entre veinte (20) a cincuenta (50) afiliados”.*

Concordante con el artículo 17 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “*No será computable dentro del límite de los treinta (30) días a que hace referencia el artículo 32 de la Ley, la asistencia de los dirigentes sindicales que sean miembros de la Comisión Negociadora, a las reuniones que se produzcan durante todo el trámite de la Negociación Colectiva o ante citaciones judiciales, policiales y administrativas por acciones promovidas por el empleador.*”

A raíz de la reforma normativa realizada por la Ley N° 27912, se modificó para casos específicos el tiempo máximo de licencia sindical anual a ser otorgado bajo la figura de licencia con goce de haber.

Así, se mantiene de conformidad con la LRCT, el tiempo que dentro de la jornada ordinaria de trabajo abarcan los permisos otorgados a los dirigentes, que es entendido como trabajado para todos los efectos legales y contractuales, hasta el límite de treinta días por año calendario; considerándose igualmente el exceso como licencia sin goce de remuneraciones y demás beneficios. La reforma modificó el límite reconocido por ley (los treinta días anuales), para los casos en los que existiera costumbre o convenio más favorable, situación que deja abierta la posibilidad de disponer la ampliación entonces del tiempo de licencia sindical.

Otra modificación efectuada es la eliminación de la prohibición de tratar el otorgamiento de licencias sindicales a través de laudos arbitrales; situación que tal y como advierten Villavicencio y Arce, resulta positiva *“puesto que la razón de ser de un laudo es el de poder actuar como sucedáneo de un convenio colectivo, no existiendo justificación razonable para que un tema trascendental en la dinámica sindical, como lo es el de las licencias sindicales, quede excluido de la potestad resolutoria del árbitro.”*<sup>278</sup>

Consideramos que las modificaciones efectuadas por la Ley N° 27912, referidas a posibilitar la ampliación del límite de la licencia sindical reconocido por ley (treinta días anuales), para los casos en los que existiera costumbre o convenio más favorable, así como la eliminación de la prohibición de tratar el otorgamiento de licencias sindicales a través de laudos arbitrales; han eliminado la causal existente en cuanto a las limitaciones del ejercicio de la licencia sindical y por lo tanto, no generan afectación en la tasa de afiliación sindical.

#### **f) Disolución y liquidación de organizaciones sindicales.-**

---

<sup>278</sup> Ídem, página 20.



Antes de la reforma laboral producida durante el gobierno de Fujimori, los sindicatos de trabajadores y de empleadores no estaban sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa; por lo que el procedimiento para ambos debía estar establecido en las normas estatutarias y las disposiciones legales. De esta manera, se limitaba la intervención del Estado en una decisión de suma importancia para el sindicato, vinculada a la continuidad del mismo.

La única participación que el Estado tenía en caso de disolución de un sindicato, era después de la producida esta. Y es que, al tener el sindicato la obligación de registrarse, tenía la obligación de comunicar de su disolución a la Autoridad de Trabajo, para que esta proceda a la cancelación del citado registro.<sup>279</sup>

Mediante la LRCT se estableció en su artículo 33 un listado de supuestos frente a los cuales se producía la disolución, siendo estos la fusión o absorción; el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros adoptados en la Asamblea General o fuera de ella y acreditada con las correspondientes firmas; el cumplimiento de cualquiera de los eventos previstos en el estatuto para tales efectos; la resolución en última instancia de la Corte Suprema por las mismas causales señaladas para una asociación, esto es cuando los fines o actividades del sindicato sean contrarios al orden público o buenas costumbres; y la liquidación de la empresa tratándose de sindicatos de dicho ámbito.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Artículo 20 del Decreto Supremo N° 009: “Los sindicatos de trabajadores y de empleadores no están sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa. En estos casos el procedimiento será el previsto en las normas estatutarias y las disposiciones legales pertinentes.

*Producida la disolución de un sindicato se dará aviso de este hecho a la Autoridad Administrativa de Trabajo correspondiente para los efectos de la cancelación de su registro.”*

<sup>280</sup> Artículo 33 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “La disolución de un sindicato se produce por fusión o absorción; por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros adoptados en asamblea general o fuera de ella, acreditado con las correspondientes firmas; por cumplirse cualesquiera de los eventos previstos en el estatuto para este efecto; o por resolución en última instancia de la Corte Suprema. En este último caso, las causales serán las señaladas para una asociación y el procedimiento será el establecido por el artículo 96 del Código Civil.

*Igualmente, puede solicitar la disolución la parte que acredite tener legítimo interés económico o moral, en cuyo caso podrá requerir al Ministerio Público para que solicite ante el Poder Judicial la disolución del sindicato, siguiendo el trámite previsto en el artículo 96 del Código Civil, en lo que fuere aplicable. Por el sólo mérito de la sentencia consentida o ejecutoriada que disponga la disolución del sindicato, la Autoridad de Trabajo efectuará la cancelación del registro sindical.*

En relación a la causal de disolución del sindicato por decisión mayoritaria de sus afiliados, Wilfredo Sanguinetti sostuvo que *“llama la atención que el Legislador, luego de haber señalado en el artículo 22, literal c, que acordar la disolución es una de las competencias de la Asamblea General, indique aquí que esta medida puede ser adoptada también fuera de este órgano y al margen de toda discusión democrática, mediante una simple, y posiblemente subrepticia, ‘corrida de firmas’ entre los afiliados. Es patente que los exigentes requisitos que se imponen para la constitución del sindicato, a los que antes se ha hecho referencia, contrastan con las amplias facilidades que se otorgan para acordar su disolución.”*<sup>281</sup>

Así mismo, se otorgaba la posibilidad de que cualquier persona que acreditara legítimo interés, pudiera solicitar la disolución del sindicato al Ministerio Público, para que este último, lo solicitara ante el Poder Judicial. Una vez ejecutoriada la resolución judicial de disolución sindical, la Autoridad del Trabajo procedía a cancelar, mediante decisión única, el registro.

Tal y como hemos podido apreciar, con la reforma laboral de Fujimori, el estatuto dejó de ser el único instrumento para establecer las causales de disolución; incluyéndose supuestos no solo dependientes de la voluntad de los miembros de los sindicatos, sino también de terceros.

Del mismo modo, en cuanto a la cancelación del registro del sindicato, esta debió proceder solamente por las causales de disolución mencionadas

---

*Tratándose de un sindicato de empresas, la disolución se producirá, además, por liquidación de la empresa a que pertenece. En este caso la disolución opera de pleno derecho.”*

Concordancia con artículo 20 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“La cancelación del registro por la Autoridad de Trabajo sólo procederá por disolución, fusión o absorción, o por pérdida de alguno de los requisitos exigidos para su constitución y subsistencia. En este último caso, el sindicato pierde su personería gremial como representante del conjunto de trabajadores, subsistiendo, sin embargo, su personería para otros efectos hasta su eventual disolución. Corresponde a la Autoridad de Trabajo, a través de diligencias idóneas, determinar si el sindicato ha dejado de cumplir alguno de los requisitos exigidos para su constitución y subsistencia, disponiendo en consecuencia la cancelación del registro sindical.”*

<sup>281</sup> SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo.

1994 “Los sindicatos y la libertad sindical en la nueva Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. En: AA.VV. *Quo Vadis Jus? Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Ricardo La Hoz Tirado*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, página 276.

anteriormente; sin embargo, Wilfredo Sanguinetti advirtió al respecto que *“el artículo 20 permite que esta medida pueda ser adoptada también cuando haya perdido alguno de los requisitos exigidos para su constitución o subsistencia (vgr. El ‘mínimo legal’ de 20 o 100 miembros). En este caso, es directamente la Autoridad de Trabajo encargada del registro la que, hechas las constataciones del caso, dispondrá su cancelación. Aunque los efectos de esta cancelación han tratado de ser distinguidos de los de la disolución del sindicato, señalándose que con la primera este únicamente ‘pierde su personería gremial como representante del conjunto de los trabajadores, subsistiendo, sin embargo, su personería para otros efectos hasta su eventual disolución’, no cabe duda que esta medida posee los mismos efectos para el sindicato, que se ve privado de aquellas prerrogativas y funciones para las cuales fue constituido. Por ello, equivale a una ‘disolución por vía administrativa’, de las prohibidas explícitamente por el artículo 4 del Convenio N° 87 de la OIT. Nuevamente, pues, vemos aquí como el aparente inocuo requisito de un número mínimo de miembros para la constitución o subsistencia del sindicato es capaz de dar lugar a una intervención de la Administración violatoria de la libertad sindical”*.<sup>282</sup>

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 454 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648 que *“el artículo 20 de dicho decreto-ley faculta a la autoridad del trabajo a cancelar el registro de un sindicato, entre otros motivos por haber dejado de cumplir alguno de los requisitos exigidos para su constitución, perdiendo su personería gremial. Al respecto, el Comité desea recordar que “una legislación por la que el ministro puede, a su total discreción y sin derecho de apelación ante los tribunales, ordenar la anulación del registro de un sindicato, es contraria a los principios de libertad sindical”*. (Véase Recopilación, op. cit., párrafo 493.) Por lo tanto, el Comité señala a la atención del Gobierno que la cancelación por vía administrativa del registro de un sindicato equivale a la disolución del mismo por vía administrativa, lo cual constituye una grave violación del Convenio núm. 87 (artículo 4). En estas circunstancias, el Comité

---

<sup>282</sup> *Ibíd.*

*solicita que la legislación sea modificada de manera que la cancelación del registro de un sindicato sólo sea posible por vía judicial.”*

Fue mediante el artículo 20 de la Ley N° 27912 promulgada durante el gobierno de Alejandro Toledo, que la cancelación del registro procedía solo después de la disolución del sindicato, siendo exigible, adicionalmente, previa declaración judicial. Dicha situación adecuaba la norma al artículo 4 del Convenio 87 de la OIT, el cual establece que *“las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”*.

Considerando que las modificaciones efectuadas por la Ley N° 27912, referidas a las causales de disolución y liquidación de las organizaciones sindicales, establecieron en su artículo 20, que la cancelación del registro de una organización sindical solo procedía luego de la disolución del sindicato previa declaración judicial, consideramos que su aplicación no limitará la tasa de afiliación sindical.

#### **g) Actos de discriminación sindical y actos de injerencia.-**

El Decreto Supremo N° 009 de fecha 3 de mayo de 1961, ya contemplaba la no intervención de los empleadores y del Estado en el libre ejercicio del derecho a la libertad sindical; estableciendo el deber de los empleadores y sus representantes, de abstenerse de realizar cualquier acto que pudiera restringir, de forma alguna, el ejercicio del derecho de asociación de sus trabajadores, así como de intervenir en la creación o administración de sus organizaciones sindicales.<sup>283</sup> Del mismo modo, se restringía cualquier tipo de intervención de las autoridades, tendiente a limitar el derecho de asociación o a entorpecer su ejercicio legal.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo 009: *“Los empleadores y sus representantes deberán abstenerse de todo acto que tienda a cortar o restringir, en cualquier forma, el ejercicio del derecho de asociación de sus trabajadores y de intervenir en modo alguno en la creación o administración de sus organizaciones sindicales”*.

<sup>284</sup> Artículo 3 del Decreto Supremo 009: *“Las Autoridades evitarán toda intervención que tienda a limitar el derecho de asociación o a entorpecer su ejercicio legal”*.



De esta manera, se garantizaba el libre ejercicio del derecho a la libertad sindical, comprendido en ese entonces, a través del derecho de asociación, frente a posibles intromisiones de parte del Estado y de los empleadores o sus representantes.

Dicha libertad de ejercicio quedaba consolidada con la prohibición de obligar a cualquier persona a integrar un sindicato o a formar parte de él.<sup>285</sup>

A raíz de la reforma instaurada por el gobierno de Fujimori, la LRCT amplió la prohibición de intromisión referida líneas arriba, tanto para el Estado, como para los empleadores y sus representantes, quienes ya no solo debían abstenerse de efectuar toda clase de actos tendientes a restringir o intervenir de algún modo en la formación y administración de las organizaciones sindicales; sino que deberían abstenerse de todo acto que coacte o menoscabe en cualquier forma el derecho de sindicación de los trabajadores, así como intervenir en el sostenimiento de las organizaciones sindicales.<sup>286</sup>

Como era lógico suponer, la ampliación de la prohibición de injerencia externa en las organizaciones sindicales instaurada en la LRCT durante el gobierno de Fujimori, no motivó ningún pronunciamiento en contrario por parte de estas organizaciones ante la OIT; por lo que el Comité de Libertad Sindical no tuvo ningún pronunciamiento respecto de las mismas.

Dichas prohibiciones fueron mantenidas durante el gobierno de Alejandro Toledo mediante el artículo 4 de la Ley N° 27912; por lo que consideramos que el ejercicio del derecho a la libertad sindical sin injerencia alguna está resguardado legalmente y por lo tanto no genera efecto adverso alguno respecto de la tasa de afiliación sindical.

---

<sup>285</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo 009: “Nadie puede ser obligado a integrar un sindicato o a no formar parte de él”.

<sup>286</sup> Artículo 4 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicación de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen.”



### 2.3.2) Indicadores adicionales a tomar en cuenta.-

No obstante la importancia detallada respecto de los indicadores de flexibilidad identificados por la OIT y desarrollados en el punto anterior, creemos oportuno incorporar la titularidad del derecho de sindicación, los requisitos para la afiliación sindical, y el fuero sindical, igualmente como indicadores del ejercicio del derecho a la libertad sindical.

#### a) Titularidad del derecho de sindicación.-

Uno de los principales aportes de la Constitución de 1979 en materia laboral<sup>287</sup>, lo constituyó el reconocimiento constitucional directo, por primera vez, del derecho a la libertad sindical como derecho en sí mismo, así como el de sindicación como uno de sus componentes esenciales, conjuntamente con los de negociación colectiva y huelga, y cuya titularidad fue reconocida a los trabajadores sin distinción alguna, mediante el artículo 51, al señalar que *“el Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización sin autorización previa. Nadie está obligado a formar parte de un sindicato ni impedido de hacerlo.”* (El resaltado es nuestro).

Del mismo modo, el artículo 52 del referido texto constitucional, reconoció igualmente la titularidad del citado derecho a los trabajadores independientes, al señalar que *“los trabajadores no dependientes de una relación de trabajo, pueden organizarse para la defensa de sus derechos. Les son aplicables en lo pertinente las disposiciones que rigen para los sindicatos”*; siendo oportuno advertir, sin embargo, que dicho reconocimiento había sido ya otorgado con anterioridad a nivel infraconstitucional por el artículo 5 del Decreto Supremo 009, del 9 de diciembre de 1959.

---

<sup>287</sup> Ver punto 1.2.5) Del gobierno militar a la Constitución Política de 1979, Capítulo III.

Al respecto, sostiene Alfredo Villavicencio en cuanto se refiere a la titularidad de la libertad sindical de los trabajadores independientes, que al no ser ésta por su naturaleza inherente a la persona humana, sino adscrita a una actividad concreta como es el trabajo; hace que cuando nos refiramos a ésta *“nos inclinemos a considerar como titulares de la libertad sindical en sentido estricto a aquellos que laboran por cuenta ajena, dejando de lado a los trabajadores autónomos en la medida en que carecen de un ‘interés antagónico sindicalizable’.* Ello no implica desconocerles su derecho a *constituir organizaciones para la defensa y promoción de sus intereses, e incluso que las semejanzas existentes (que se expresan sobretudo en el plano estático) lleven a que se les aplique – en lo pertinente – la reglamentación sindical; como sucede en el Perú desde hace muchísimos años”*.<sup>288</sup>

En cuanto a la Constitución de 1993 vigente en la actualidad, el artículo 28 establece igualmente el reconocimiento del Estado al derecho de sindicación, pero sin referir a los titulares; tal y como lo viéramos en el punto 1.2.6) del presente capítulo. Si bien dicha ausencia pudiera generar dudas en torno a la titularidad del citado derecho, habría que entender que esta recae en todos los trabajadores asalariados sin ninguna distinción, tal y como lo refiere el Convenio N° 87 de la OIT en su artículo 2, siendo admisibles únicamente las categorías exceptuadas de la titularidad por el propio texto constitucional<sup>289</sup>.

Es la LRCT promulgada durante el gobierno de Alberto Fujimori la que reconoce expresamente, mediante el artículo 2, la titularidad del citado derecho a los trabajadores; contemplándose en el artículo 6, su reconocimiento también a los trabajadores no dependientes de una relación de trabajo (trabajadores independientes), cuyas organizaciones debían regirse por las disposiciones contempladas en dicha norma, en la medida en que les fueran aplicables.

---

<sup>288</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 57.

<sup>289</sup> Entiéndase servidores públicos, funcionarios del Estado con poder de decisión, a los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, jueces y fiscales.

Dicho reconocimiento no fue modificado por la Ley N° 27912, promulgada durante el gobierno de Alejandro Toledo.

En dicho sentido, consideramos que si bien la norma vigente reconoce a los trabajadores independientes como titulares del derecho a la libertad sindical, este reconocimiento no les ha permitido ejercerlo plenamente, no por falta de voluntad organizativa, sino por desconocimiento del mismo; por lo que las autoridades pertinentes deberían promocionar y difundir la posibilidad de su ejercicio; acción que sumada a la adopción de otras medidas que referiremos en el Capítulo V de la presente tesis, consideramos incrementará la tasa de afiliación sindical.

#### **b) Requisitos para la afiliación sindical.-**

El Decreto Supremo N° 009 del 3 de mayo de 1961, establecía como requisito para pertenecer a un sindicato, el que un trabajador ejerciera un cargo que implicara la representación del empleador, esto es que desempeñara un cargo de dirección.

La LRCT promulgada durante el gobierno de Fujimori, estableció sin embargo, cuatro requisitos que limitaban el ejercicio del derecho de sindicación, señalando en primer lugar, que había que ser trabajador de la empresa, actividad, profesión u oficio que correspondía según el tipo de sindicato al que se desearan afiliarse; en segundo lugar, amplió al personal de confianza y no solo de dirección la imposibilidad de afiliarse a una organización sindical, si ésta no establecía dicha posibilidad en su estatuto; en tercer lugar, que los trabajadores en periodo de prueba no podían bajo ninguna circunstancia afiliarse a una organización sindical; y finalmente, que los trabajadores no podían estar afiliados a otro sindicato.<sup>290</sup>

---

<sup>290</sup> Artículo 12 del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: “Para ser miembro de un sindicato se requiere:

a) Ser trabajador de la empresa, actividad, profesión u oficio que corresponda según el tipo de sindicato.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical señaló, mediante el párrafo 456 de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, que *“en lo que concierne a los alegatos relativos a los requisitos para ser miembro de un sindicato (artículo 12 del decreto-ley), en opinión del Comité, el requisito de ser trabajador de la empresa (inciso a) no es contrario al derecho de sindicación. Igualmente el requisito de no formar parte del personal de dirección (inciso b) no es contrario al derecho de sindicación, siempre y cuando esta categoría de trabajadores tenga el derecho de constituir sus propias organizaciones. En cambio, el inciso c. del mismo artículo, que señala como requisito no encontrarse en período de prueba, a criterio del Comité es contrario a los principios de libertad sindical, pues impide a esta categoría de trabajadores constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes y afiliarse a ellas. En lo referente al requisito de no estar afiliado a otro sindicato para poder ser miembro de un sindicato (inciso d), el Comité considera que esta disposición restringe los derechos sindicales de los trabajadores que deberían poder, si lo desearan, afiliarse simultáneamente a un sindicato de rama y a un sindicato de empresa. El Comité solicita al Gobierno que tome iniciativas para que la legislación sea modificada de manera que permita a los trabajadores en períodos de prueba constituir, si así lo desearan, las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas, así como a afiliarse a varios sindicatos.”*

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, se promulgó la Ley N° 27912, la misma que derogó el requisito de no encontrarse en periodo de prueba para poder afiliarse a un sindicato, al permitirse en el último párrafo del artículo 12 que *“los trabajadores podrán afiliarse a un sindicato durante el periodo de prueba, sin menoscabo de los derechos y obligaciones que durante dicho periodo les corresponde ejercer a las partes respecto a la relación laboral”*; disposición que sin embargo, por la propia naturaleza de la vinculación laboral

---

*b) No formar parte del personal de dirección o desempeñar cargo de confianza del empleador, salvo que el estatuto expresamente lo admita.*

*c) No encontrarse en período de prueba.*

*d) No estar afiliado a otro sindicato.*

del trabajador en esa condición, dificulta en la práctica el ejercicio libre del derecho a la libertad sindical, por cuanto el empleador tiene amplia facultad para prescindir de los servicios del mismo durante la vigencia del periodo de prueba, sin necesidad de justificación alguna.

Esta misma Ley, sin embargo, sí considera en su artículo 31 que “*están amparados por el fuero sindical: a) los miembros de los sindicatos en formación, desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres (3) meses después*”, supuesto de protección en el que no necesariamente podrán ampararse todos los trabajadores en periodo de prueba; por lo que consideramos debería contemplarse expresamente a dichos trabajadores como grupo protegido por el citado fuero.

Del mismo modo, la citada Ley N° 27912 modificó el requisito de no encontrarse afiliado a otro sindicato, salvo que este fuera del mismo ámbito.

En cuanto a los otros dos requisitos contemplados, esto es ser trabajador de la empresa, actividad, profesión u oficio que corresponda según el tipo de sindicato que se quiere integrar; y el no poder afiliarse por ser personal de dirección o desempeñar cargo de confianza del empleador, salvo que el estatuto expresamente lo admita; estos fueron mantenidos.

Al respecto, consideramos que el condicionar la posibilidad de afiliación sindical para los trabajadores de confianza y de dirección, al hecho de que el estatuto de este lo permita; sí afecta la tasa de afiliación sindical en tanto hace una diferenciación respecto de dichos trabajadores y por cuanto este requisito no ha sido reclamado por las organizaciones sindicales en defensa de su independencia, sino que ha sido dispuesto por el legislador con el supuesto objetivo de evitar injerencias por parte del empleador en la organización sindical; situación que genera desconfianza entre los trabajadores sindicalizados y los trabajadores de confianza y de dirección, la misma que impide que ambos grupos de trabajadores fortalezcan una relación y procuren objetivos comunes. Creemos pues, que un requisito como el señalado no debe ser impuesto normativamente, sino que en reconocimiento



de la autonomía sindical, debería permitirse que sea la organización sindical la que a través de su Estatuto prevea su aplicación, de considerarlo necesario.

### c) El Fuero Sindical.-

Si bien es cierto, a nuestro entender el fuero sindical se encuentra vinculado con tres de los indicadores de flexibilización identificados por la OIT, los cuales son libertad de gestión y administración interna, licencia sindical, y prohibición de intervención e injerencia, configurándose como un mecanismo de protección adicional contra actos tendientes a generar algún tipo de afectación al ejercicio libre de la sindicación y al desarrollo de la propia organización, incorporado en nuestra legislación nacional desde el 20 de abril de 1957,<sup>291</sup> y cuya protección, en ese entonces, amparaba solo a los personeros de los sindicatos en proceso de organización y a los miembros de las juntas directivas de los sindicatos establecidos; la presencia de este mecanismo de protección no bastaba para garantizar que la realidad se adecuara a lo establecido en la norma, ya que hasta hoy la relación laboral configurada entre trabajadores – empleadores es por naturaleza conflictiva. Al respecto, corresponde resaltar que no siempre la organización sindical está en condiciones reales de defender eficazmente sus derechos, *“de allí que una intervención estatal sea necesaria (y más aún dentro de un sistema sindical de las precarias características del nuestro) para hacer frente a todos los supuestos en que los sindicatos y/o los trabajadores carecen de la fuerza suficiente para hacer valer por ellos mismos su libertad sindical”*.<sup>292</sup>

Según Oscar Ermida, el concepto más difundido en América Latina en relación al fuero sindical es *“actualmente definido como un conjunto de medidas de protección del dirigente y del militante sindical, que tienden a*

---

<sup>291</sup> Ver punto 1.2) Evolución de la libertad sindical en el plano nacional, Capítulo III.

<sup>292</sup> SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. Óp.Cit. (‘Los sindicatos y la libertad sindical en la nueva Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo - Decreto Ley 25593’), página 26.

*ponerlos a cubierto de los perjuicios que puedan sufrir por su actuación y a posibilitar un desarrollo normal y eficaz de la actividad sindical*".<sup>293</sup>

Este concepto resaltado por el citado autor reconoce que el fuero sindical ha sido resultado de un proceso evolutivo aún inconcluso. Así, continúa diciendo *“la idea de ‘fuero sindical’ estuvo originalmente referida a una protección doblemente restringida. Identificaba la protección del dirigente sindical contra el despido. Pero si bien sigue siendo así, en algunos regímenes nacionales y en la opinión de parte de la doctrina, la tendencia claramente mayoritaria ha sido la de extender el fuero sindical tanto en el ámbito subjetivo como en el objetivo: la protección del dirigente sindical se convirtió en protección a todo trabajador sindicalizado o que simplemente desarrolla alguna acción sindical, gremial o colectiva y la protección contra el despido alcanzó a todo acto perjudicial. En su expresión más amplia, esta noción de fuero sindical llega a incluir no solamente la protección de todo trabajador contra todo acto que lo perjudique en o por su actividad sindical, sino que tiende a incluir también aquellas prerrogativas o facilidades que se conceden a dirigentes o representantes sindicales o, eventualmente, a los trabajadores en general, para facilitar, promover o favorecer la actividad gremial*".<sup>294</sup>

Así, la LRCT promulgada durante el gobierno de Alberto Fujimori, que incorporó mediante su artículo 30 al fuero sindical como mecanismo de protección a determinados trabajadores para no ser despedidos injustificadamente, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa sin su aceptación (siempre que el traslado impida el desempeño del cargo de dirigente sindical); adoptó el criterio doblemente restringido indicado líneas arriba, mediante su artículo 31, al establecer un listado de miembros protegidos por el citado fuero, los cuales eran los miembros de los sindicatos en formación, desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres meses después; los miembros de la junta directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como los delegados de las secciones

---

<sup>293</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar.

1987 “La protección contra los actos antisindicales”. Montevideo: FCU, página 9.

<sup>294</sup> Ídem, páginas 9 y 10.

sindicales, casos en los que el estatuto señalaría a qué cargos comprendía la protección; los delegados elegidos como representantes de los trabajadores (en casos en los que no es posible la conformación de un sindicato por no alcanzarse el número mínimo exigido) y los representantes de trabajadores miembros de la comisión de negociación colectiva.<sup>295</sup>

En este mismo sentido, sostiene Wilfredo Sanguinetti que si bien es cierto, se incorpora mediante la LRCT una garantía de protección específica de la libertad sindical, mediante su artículo 30, no obstante *“la norma acoge la concepción más restringida de las conocidas en el Derecho Comparado sobre los alcances de este fuero: la de una institución dirigida a proteger exclusivamente a determinados trabajadores y solo frente a ciertos actos que puedan perjudicarlos por el ejercicio de la función sindical. (...) toma cuerpo en el artículo 31, donde se especifican las concretas categorías de trabajadores que dentro de él se hayan comprendidas, dejando abierta además la posibilidad de que el Reglamento establezca en cada caso el ‘número mínimo y máximo de dirigentes amparados, teniendo en cuenta la dimensión y características de la empresa’.* Estos son: a) los miembros de los sindicatos en formación desde la presentación de solicitud de registro y hasta tres meses después; b) los miembros de la junta directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones; c) los delegados de las secciones sindicales; d) los dos delegados que puede elegir el personal que labore en empresas con menos de 20 trabajadores; y e) los miembros de las comisiones de negociación de los convenios colectivos”.<sup>296</sup>

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical se pronunció mediante el párrafo viii) de su Informe Provisional de noviembre de 1993 emitido en relación al Caso N° 1648, sosteniendo que *“respecto al alegato sobre el número de*

<sup>295</sup> Artículo 31 de la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo: *“Están amparados por el fuero sindical: a) Los miembros de los sindicatos en formación, desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres (03) meses después.*

*b) Los miembros de la junta directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como los delegados de las “secciones sindicales”.*

*El estatuto señalará a qué cargos comprende la protección.*

*c) Los delegados a que se refiere el artículo 15 y los representantes a que se refiere el artículo 47 del presente Decreto Ley.”*

<sup>296</sup> *Ibídem.*

*dirigentes amparados por el fuero sindical (artículo 31 del decreto-ley), si bien en opinión del Comité el número de representantes amparados por la legislación es razonable, no obstante se debería poder establecer, a través de la negociación colectiva un número mayor”.*(El resaltado es nuestro).

Sin embargo, pronunciamientos como el indicado que parecerían referirse solo a las limitaciones del número de dirigentes protegidos por el fuero sindical y a la posibilidad de su ampliación mediante negociación colectiva, son el resultado de la forma en la que la queja fue planteada por veinte organizaciones sindicales (sindicatos, federaciones y confederaciones, nacionales e internacionales)<sup>297</sup>, quienes lo hicieron solo indicando que “*el artículo 31 señala que el reglamento determinará el número mínimo y máximo de los dirigentes amparados por el fuero sindical, en atención a la dimensión y características de la organización. Así, el Gobierno está condicionando la estructura y el número de los integrantes de las juntas directivas de las organizaciones sindicales*”.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, si bien es cierto mediante la promulgación de la Ley N° 27912 se amplió la protección del fuero a los candidatos a dirigentes o delegados y a los miembros de la comisión negociadora de un pliego petitorio; se posibilitó igualmente la ampliación del número de dirigentes amparados mediante convención colectiva. Se mantuvo sin embargo, la naturaleza restrictiva de la normativa al no ampliar la misma a todos los trabajadores sindicalizados, en su condición de titulares del derecho.

---

<sup>297</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de la Nación – SINATBAN, Sindicato Único de Trabajadores – SEDAPAL, Sindicato de Tripulantes Petrolera Transoceánica, Sindicato Único Talara, Sindicato Pampilla - Lima, Sindicato Oleoducto - Piura, Sindicato Único OP Conchán, Sindicato de Trabajadores de ENTEL, Sindicato de Empleados de Petro Perú SA, Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y Afines del Perú – FENPETROL, Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú – FNTMMSP, Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú - FENTAP, Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos - FENTENAPU, Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza del Perú, Federación de Pescadores del Perú, Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines – UITA, Coalición Nacional de Sindicatos de las Empresas Públicas del Perú - CONSIDEP, Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP, Central Latinoamericana de Trabajadores – CLAT, y la Confederación Mundial del Trabajo.



Así advierten Alfredo Villavicencio y Elmer Arce<sup>298</sup> que la legislación ha sido mejorada, debido a que antes de la citada reforma, los candidatos a dirigentes o delegados se encontraban protegidos únicamente del despido nulo, mas no amparados por un fuero de protección; para continuar diciendo respecto de la incorporación de los miembros de la comisión negociadora de un pliego petitorio que es posible identificar también un aporte, por cuanto armoniza la legislación existente en materia sindical. Esto pues, si bien esta última incorporación, no se encontraba contemplada como sujetos protegidos por el fuero sindical con anterioridad de la reforma efectuada mediante la LRCT; estos sí lo eran para el Reglamento de la citada norma<sup>299</sup>; situación que generaba una ampliación de los sujetos cubiertos por vía reglamentaria.

Al respecto, mediante Informe Provisional de junio de 2001 emitido por el Comité de Libertad Sindical en relación al Caso N° 2098, generado por la queja interpuesta por la CGTP, alegando que *“en violación de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT y de la legislación nacional, la Empresa Cinematográfica Continental despidió de manera arbitraria el 12 de mayo de 1999 al Sr. Amílcar Zelada, secretario general del Sindicato de Trabajadores Boleteros y Acomodadores de Empresas Cinematográficas al obligarle a tomar vacaciones sin pago alguno cuando ya las había disfrutado”*, señalando además que *“este despido desconoce la protección del ‘fuero sindical’ consagrado en la ley de relaciones colectivas de trabajo núm. 25593 y su reglamento y el decreto supremo D11-92-TR que reconoce la inmunidad contra el despido de los dirigentes sindicales”*.

El citado Comité, mediante párrafo 757, concluyó que ***“la protección contra la discriminación antisindical se aplica de la misma manera a los afiliados sindicales y ex representantes sindicales que a los dirigentes sindicales en ejercicio”*** (el resaltado es nuestro), determinando así que dicha

---

<sup>298</sup> Cfr. VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo; y ARCE ORTIZ, Elmer. Óp. Cit. (“La Reforma de la Regulación de las Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances e Insuficiencias”), página 20.

<sup>299</sup> Artículo 12 del Decreto Supremo N° 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, de fecha 15 de octubre de 1992:

*“El fuero sindical a que hace referencia el artículo 31 de la Ley, comprende:*

*(...) e) a los dirigentes sindicales que representen a los trabajadores en la negociación colectiva hasta tres (03) meses después de culminada la misma”*.



protección debe estar dirigida a amparar al sujeto titular del derecho a la libertad sindical, es decir, a todos los trabajadores, independientemente de si ocupen o no cargo alguno al interior de la organización sindical que conformen.

Así, la amplitud de dicha protección se condice con el Convenio N° 98 de la OIT, el mismo que en su artículo 1 inciso 1 determina que **“los trabajadores deberán gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”**; precisando en el inciso 2 del mismo artículo que dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto **“a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o la de dejar de ser miembro de un sindicato; b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.”**

En base a lo expuesto, creemos que la no consideración de la protección del fuero sindical para todos los trabajadores sindicalizados como titulares del derecho independientemente de si ocupen cargo alguno o no, sí afecta a la tasa de afiliación sindical, por cuanto estos trabajadores no son amparados en igualdad de condiciones que los dirigentes, frente a actos antisindicales a los que también se encuentran expuestos; tornándose de esta forma el fuero sindical establecido en la actual legislación, en una garantía imperfecta.

### 2.3.3) Órganos de control de la legalidad.-

En el presente punto analizaremos el importante papel desarrollado por los organismos nacionales especializados como órganos de control del ejercicio de la libertad sindical, derecho fundamental y principio de la OIT, en salvaguarda de los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley, sustento del Estado social y democrático de derecho.<sup>300</sup>

---

<sup>300</sup>Ver punto 1.4) El Estado social y democrático de derecho, Capítulo I.

### 2.3.3.1) El Poder Judicial.-

Nuestra Carta Magna comprende al Poder Judicial dentro del Título IV, referido a la estructura del Estado, en su capítulo VIII, señalando en el artículo 138, que la potestad de administrar justicia emana del Pueblo, y que es ejercida por este Poder del Estado a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración, tal y como se refiere en el artículo 143 de la Constitución.

Así, el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS establece igualmente en su artículo 1 *“la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la Constitución y a las leyes. No existe ni puede instituirse jurisdicción alguna independiente del Poder Judicial, con excepción de la arbitral y la militar”*, reconociéndosele así su jurisdicción exclusiva.

Del mismo modo, en su artículo 2, la citada Ley reconoce que *“su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a la presente Ley.”*

Igualmente, se determina mediante su artículo 4 que *“toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.”*

*Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia.”*

Toda esta labor jurisdiccional referida y vinculada a la defensa de los derechos contenidos en la Constitución se ejercerá a través del proceso, instrumento que *“complementa y es parte esencial, simultáneamente, de un ordenamiento jurídico, cumpliendo la trascendente función social de procurar las herramientas que permitan a este ser eficaz, en el sentido de permitir que los derechos o intereses materiales inciertos o discutidos – con contenido jurídico social – sean reconocidos o cumplidos, respectivamente.”*<sup>301</sup>

En este mismo sentido, Luis Vinatea y Jorge Toyama sostienen que *“en la medida en que nuestra Constitución reconoce el Estado de derecho como parte o institución importante del modelo de Estado al que se sujeta nuestra sociedad, el principio de legalidad, derivado de aquel, y su sujeción a este son justamente la manera en que se establece la relación existente entre proceso y Constitución. Así, el proceso se convierte en el mecanismo para hacer cumplir tal relación.*

*Lo anterior significa que, por un lado, si bien las personas tienen derecho a acudir al Estado para exigir la aplicación de la Ley, lo cual queda cubierta con el Principio de Tutela Judicial Efectiva reconocido por el artículo 139 de la Constitución Política del Estado, por otro, el Estado tiene el deber de crear mecanismos que hagan posible la aplicación de la Ley de manera eficaz”.*<sup>302</sup>

---

<sup>301</sup> MONROY GÁLVEZ, Juan F.

2010 “Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. En: GACETA JURÍDICA. *Manual de la Nueva Ley Procesal del Trabajo* Lima: Gaceta Jurídica S.A. página 103 y 104.

<sup>302</sup> VINATEA RECOBA, Luis, y TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2010 “Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo: análisis normativo”. Lima: Gaceta Jurídica S.A., página 9.

Dichos mecanismos entonces, en materia laboral, estarán configurados en la vía constitucional por el proceso de amparo, y en la vía ordinaria por el proceso laboral ordinario y abreviado, a los que el trabajador podrá recurrir en caso de vulneración entre otros, del derecho fundamental a la libertad sindical. En el presente punto nos referiremos al proceso laboral seguido en la vía ordinaria, por cuanto el proceso de amparo en la vía constitucional ha sido tratado en el punto 2.1.1) del presente capítulo.

### **2.3.3.1.1) La Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo, y la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.-**

En base a lo expuesto, corresponde referirnos brevemente a cuatro características del proceso laboral que se encuentran vinculadas al ejercicio del derecho a la libertad sindical, concretamente al derecho de sindicación, materia de la presente tesis, en función tanto de una evaluación comparativa de la Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo vigente desde el 26 de septiembre de 1996 (en adelante, LPT), y la Ley que N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (en adelante NLPT), publicada el 15 de enero de 2010 en el diario oficial “El Peruano”, y cuya entrada en vigencia se viene efectuando a la fecha de manera progresiva en los diferentes distritos judiciales del país.

La primer característica se refiere a los principios, mandatos de optimización compuestos por permisiones y prohibiciones<sup>303</sup>, que bajo la LPT inspiraban al proceso laboral. Estos eran la inmediación, concentración, celeridad y veracidad; entendiéndose como tales al contacto directo que debía tener el juez con las partes y los medios probatorios, al desarrollo del proceso en el menor número de actos procesales posibles sin afectar la obligatoriedad de los actos que aseguren el debido proceso, el cumplimiento de plazos y búsqueda de una rápida respuesta de la administración de justicia sin afectar al debido proceso, así como la prevalencia del fondo sobre la forma para la consecución de la igualdad real entre las partes, respectivamente. Cabe

---

<sup>303</sup> Ver definición presentada en el punto 1.3) El Estado democrático de derecho, Capítulo I.

resaltar al respecto que dichos principios propugnados por la LPT, no alcanzaron eficacia plena en la práctica, por cuanto el rol protagonizado por el juez no era de carácter mayoritariamente activo, primando en casi todos los casos, la demora y lentitud en el proceso.

Pese a lo señalado, dichos principios fueron acogidos en el artículo I del Título Preliminar de la NLPT, incorporándose adicionalmente dos principios que deberían inspirar el proceso laboral, los cuales son la economía procesal y la oralidad; entendida la primera como el ahorro económico, de tiempo y de esfuerzo que debe efectuarse a lo largo del proceso, y la segunda como la prevalencia de las exposiciones orales de las partes y sus abogados sobre los escritos, tanto en la realización de actuaciones procesales como en la emisión de sentencia. Resulta pues necesario, al respecto, destacar la importancia que reviste al principio de oralidad, por cuanto será a través de este que se podrán aplicar los demás principios referidos que guiarán el desarrollo óptimo del proceso laboral, dotándoseles de esta forma de verdadera eficacia práctica.

La segunda característica, se encuentra referida a la estructura del proceso, el cual bajo la LPT se encontraba constituido por la demanda, contestación, audiencia única y sentencia; etapas que comprendían una compleja secuencia de muchas posibilidades de ataque y defensa para las partes, extendiendo a su vez la duración del proceso. Así este, en lugar de facilitar la reconstrucción de los hechos, la dificultaba.

Así, Luis Vinatea y Jorge Toyama sostienen que *“en el marco anterior, la audiencia única, que es una audiencia destinada a que se sanee el proceso, se intente la conciliación, se fijen los puntos controvertidos y se actúen las pruebas pasa a convertirse en una audiencia de trámite y ordenamiento de información, que dará en la mayoría de los casos, paso a otras audiencias de actuación probatoria complementarias. El saneamiento procesal también sufre el impacto de esa estructura, pues si bien está dirigido a que el juez analice la procedencia y sustento material de las excepciones, suele resolverlas con la sentencia, especialmente aquellas que versan sobre la relación material misma, como en el caso, por ejemplo, de las excepciones de falta de*



*legitimidad para obrar. En este último caso, es frecuente encontrar que la excepción en cuestión, más que ser una defensa previa, termina convirtiéndose en una defensa de fondo, que se resuelve con la sentencia, luego de cuatro años de proceso.*

*No menos dramática es la situación de la conciliación dentro del proceso laboral. Ello debido a que la propia estructura del proceso – que es lo que tiende a durar cerca de cuatro años – es un desincentivo en sí mismo para la celebración de cualquier acuerdo conciliatorio. En ese sentido, y como lo señalamos líneas arriba, las probabilidades de que se celebre un acuerdo conciliatorio sabiendo que el proceso se resolverá en un plazo extenso son muy bajas, como lo viene demostrando la práctica, que ha llevado a convertir la conciliación dentro del proceso en una etapa de mero trámite.*

*No obstante, quizá el principal problema de la estructura procesal que venimos abordando se centra en la actividad probatoria y en las posibilidades de producir certeza, respecto de la ocurrencia de los hechos que sustentan tanto la demanda como la contestación.”<sup>304</sup>*

En respuesta a estos inconvenientes, la NLPT propone un tipo de proceso que concentra las principales actuaciones procesales en la audiencia y comprende la oralidad como forma de expresión de las partes. Así, esta nueva Ley en los procesos ordinarios, previstos entre otros casos para los conflictos vinculados a una organización sindical (intrasindicales) y/o entre organizaciones sindicales (intersindicales), incluida su disolución; se estructura en dos audiencias, una de conciliación y otra de juzgamiento. En la conciliación el juez participa procurando que las partes solucionen parcial o totalmente sus diferencias, pudiendo prolongarse esta tantas veces como sea necesario en un lapso no mayor de un mes. La segunda en cambio es un acto único en la que se da la confrontación de posiciones, actuación probatoria, alegatos y sentencia.

---

<sup>304</sup> VINATEA RECOBA, Luis, y TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Óp. Cit. (“Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo: análisis normativo”) página 14 y 15.

Al respecto, Luis Vinatea y Jorge Toyama refieren que *“la estructuración del proceso en dos audiencias con fin definido cada una de ellas permite a la NLPT ofrecer dos espacios de solución para la controversia, en los que la oralidad desempeña un papel fundamental. La segunda de ellas, la de juzgamiento, además, se registra a través de audio y video, con lo que lo relevante pasa a ser el discurso de las partes, la interacción e intermediación con el juez y la concentración de los actos en uno solo, de modo que al final de la audiencia se emita sentencia”*.<sup>305</sup>

Dicha celeridad del proceso ordinario, traducida en la concentración de los actos procesales solo en dos audiencias, se ve incrementada cuando se trata de un proceso abreviado laboral previsto para la solución de determinados casos especiales, entre los que se encuentran los supuestos de reposición demandada como pretensión principal única procedente ante la nulidad de despido por vulneración de la libertad sindical producto de la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales, así como ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad<sup>306</sup>; y los de vulneración de la libertad sindical, de conformidad con lo señalado en los incisos 2 y 3 de la NLPT; en cuyos casos los actos procesales se concentran en una sola audiencia única.

Así, Luis Vinatea y Jorge Toyama sostienen en relación los supuestos de reposición como pretensión única que *“(...) en cuanto a que la reposición será tramitada a través del proceso abreviado laboral. (...) La acotación resulta válida, ya que la NLPT deroga el artículo 52 del Decreto Supremo N° 001-96-TR que prohíbe la acumulación de la acción indemnizatoria con la nulidad del despido.*

*Recordemos que la reposición solo procede en los supuestos de nulidad de despido, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 29 del Decreto Supremo*

---

<sup>305</sup> Ídem, página 18.

<sup>306</sup> Artículo 29 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, TUO del Decreto Legislativo N° 728:

*“Es nulo el despido que tenga por motivo:*

- a) *La afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales;*
- b) *Ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad; (...).”*

*N° 003-97-TR, y en aquellos casos que se apliquen los criterios del Tribunal Constitucional para invocar una pretensión de reposición.*

*Debemos resaltar la preferencia que brinda la NLPT a la reposición del trabajador, debido a que se trata de una protección contra la afectación de determinados derechos que son afectados a través del despido del trabajador. De esta manera, se privilegia su celeridad siendo ventilados vía proceso abreviado laboral, que cuenta solo con una audiencia única. Es decir, un proceso hecho a la medida de la urgencia de la exigibilidad del derecho, que verdaderamente asegure su adecuada tutela”.<sup>307</sup>*

En relación a los supuestos de vulneración de la libertad sindical, sostienen que “la libertad sindical es un derecho humano reconocido expresamente reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, nuestra Constitución Política y los Convenios de la OIT N° 87, 98, 135 y 151.

*Se caracteriza porque tiene dos aspectos, uno individual y otro colectivo, dependiendo de la titularidad del derecho. (...)*

*De esta manera, la vulneración de cualquiera de estos derechos podrá ser demandada ante el juez especializado en lo laboral por la vía del proceso abreviado laboral”.<sup>308</sup>*

Al respecto, PLADES<sup>309</sup> advierte un aspecto polémico que pudiera surgir de la aplicación de la NLPT, y es que durante la vigencia de la antigua LPT, ante un despido que afectara a la libertad sindical por basarse en la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales o por ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad, el trabajador tenía la posibilidad de solicitar su reposición o el pago de una

<sup>307</sup> VINATEA RECOBA, Luis, y TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Óp. Cit. (“Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo: análisis normativo”) página 71.

<sup>308</sup> *Ibidem*, página 71.

<sup>309</sup> Cfr. PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO.

2010 “Aprobación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. *Plades.org* Lima: Plades. [[http://www.plades.org.pe/pladesInforma\\_02.php?s=ac](http://www.plades.org.pe/pladesInforma_02.php?s=ac)]

indemnización a través de un proceso judicial por la vía ordinaria argumentando la nulidad del despido, o en su defecto de iniciar un proceso de amparo para obtener la tutela del derecho y lograr su reposición por tratarse de un derecho fundamental vulnerado; sin embargo, con esta NLPT, la vía específica será el proceso laboral abreviado, por lo que los jueces constitucionales de primera instancia y las Cortes Civiles a nivel nacional podrían rechazar cualquier amparo solicitado.

Al respecto, creemos que la preocupación de PLADES pudiera tener fundamento por cuanto el Código Procesal Constitucional, aprobado mediante la Ley N° 28237, vigente desde el 1 de diciembre de 2004, si bien reconoce la procedencia del amparo ante hechos que amenacen o violen ciertos derechos constitucionales contemplados en el artículo 37 de la citada norma, como la libertad sindical, por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona; lo restringe, de conformidad con el artículo 5 inciso 2, para casos en los que *“existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado”*, reconociéndosele de esta forma un carácter residual.<sup>310</sup>

La tercera característica está referida a las reglas especiales de comparecencia, contempladas en el artículo 8 de la NLPT, el mismo que reconoce a las organizaciones sindicales la capacidad para ser parte, entendida esta como la capacidad jurídica que le permite ser sujeto de una relación jurídico procesal y por tanto ser titular de derechos y obligaciones derivadas del proceso; y la capacidad procesal, entendida esta como la aptitud para realizar activa o pasivamente actos jurídicos procesales en nombre propio o por cuenta ajena.

Al respecto, Luis Vinatea y Jorge Toyama sostienen que *“(...) la capacidad para ser parte y la capacidad procesal son dos presupuestos del establecimiento de la relación jurídica procesal, de manera que la parte pueda*

---

<sup>310</sup>Ver punto 2.1.1) El Tribunal Constitucional como supremo intérprete y órgano de control del cumplimiento de la Constitución, Capítulo III.

*ser titular de derechos y obligaciones al interior del proceso y pueda efectuar válidamente los actos que deba realizar en el proceso laboral*".<sup>311</sup>

En relación a las reglas especiales de comparecencia, comprendidas en la NLPT, se encuentra entre otras, como lo advertiéramos líneas arriba, las organizaciones sindicales, las cuales podrán comparecer por causa propia cuando se discutan derechos colectivos sobre los que se les reconoce la titularidad, o en representación de sus dirigentes y afiliados cuando se discutan sus derechos individuales sin la exigencia de contar con poder especial de representación a diferencia de lo contemplado en la LPT, en la que se limitaba la función de representación y defensa de sus afiliados en las reclamaciones individuales.

La cuarta característica está referida a la legitimación especial, contemplada en el artículo 9 de la NLPT, cuyo nacimiento se funda en la legitimidad para obrar, entendida como *“una cualidad ‘esencialmente subjetiva’ que debe poseer un sujeto para poder demandar o ser demandado en un proceso, dicha cualidad viene definida por la especial relación del sujeto con la cuestión objeto del litigio, ya que se considera titular del derecho o interés discutido en el proceso.”*<sup>312</sup>

La legitimación para obrar es *“a decir de Guasp, ‘la consideración especial en que tiene la Ley, en cada proceso, a las personas especiales que se hayan en una determinada relación con el objeto del litigio, y, en virtud de la cual exige, que para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas que figuren como partes en tal proceso’”*.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> Cfr. PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO. Óp. Cit. (‘Aprobación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo’), página 91.

<sup>312</sup> BANACLOCHE PALAO, Julio; y CUBILLO LÓPEZ, Ignacio.

2004 “Aspectos fundamentales de derecho Procesal Civil”. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, página 113.

<sup>313</sup> ESPINOZA ESCOBAR, Javier.

2010 “La legitimación procesal en la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. En: TORRES CARRASCO, Manuel (Director). *Manual de la Nueva Ley Procesal del Trabajo* Lima: Gaceta Jurídica, primera edición, página 176.



Se distinguen igualmente, dos tipos de legitimación para obrar, la legitimación ordinaria correspondiente a quien afirma, al momento de poner en marcha un proceso judicial, tener la titularidad del derecho subjetivo y a quien se le atribuye la titularidad de la obligación demandada; y la legitimación extraordinaria, que es atribuida de manera expresa por la ley otorgándole a un sujeto la posibilidad válida de iniciar y proseguir un proceso, no obstante no ser titular del derecho que está en juego. En este último caso, sin embargo, no implica que el titular se vea privado de la posibilidad de iniciar el proceso referido, haciendo uso de la legitimación ordinaria que tenía.

La NLPT contempla supuestos por los cuales se extiende la legitimación más allá de la de tipo ordinario, basados en situaciones diversas. Al respecto, Luis Vinatea y Jorge Toyama identifican dos motivos, los cuales son la defensa de los intereses públicos y la defensa de los intereses colectivos.

En cuanto a la defensa de los intereses públicos sostienen que *“existen casos en los que la protección de determinados derechos subjetivos individuales son considerados por el legislador como de orden público, dado que se estima que su vulneración pone en juego intereses generales de la comunidad, ampliando así el ámbito de la legitimación procesal para su defensa.”*<sup>314</sup>

Para identificar estos casos ambos autores emplean la atribución de legitimidad correspondiente al Ministerio Público, tal y como lo señala el artículo 1 de su Ley Orgánica, aprobada por el Decreto Legislativo N° 052:

*“(…) es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil (…).”*

---

<sup>314</sup> VINATEA RECOBA, Luis, y TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Óp. Cit. (“Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo: análisis normativo”) página 95.

Continúan diciendo Luis Vinatea y Jorge Toyama que *“de esta manera, la norma identifica como derechos publicitados por razones de interés público al derecho a la no discriminación en el acceso al empleo, el quebrantamiento de las prohibiciones de trabajo forzoso e infantil.*

*Así, se identifica como sujetos legitimados para interponer las pretensiones derivadas de su infracción a los afectados directos, una organización sindical, una asociación o institución sin fines de lucro dedicada a la protección de derechos fundamentales (con solvencia para afrontar la defensa a criterio del juez), la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público”.*<sup>315</sup>

En cuanto a la defensa de los intereses colectivos sostienen que *“se caracterizan por ser atribuibles a una serie de personas, más o menos numerosas, que están o pueden estar determinadas, entre las que existe un vínculo jurídico. Es el caso de los supuestos regulados en el numeral 9.2 de la NLPT”.*<sup>316</sup>

Al respecto, cabe precisar entonces, que las organizaciones sindicales son reconocidas y legitimadas para obrar legalmente en defensa de cualquier tipo de vulneración que afecte el derecho a la libertad sindical de sus dirigentes y afiliados.

Javier Espinozallama la atención, sin embargo, respecto de que *“el artículo 9.2 de la NLPT establezca como novedad la posibilidad de que cuando se afecten los derechos de libertad sindical, (...) cuando se afecte un derecho que corresponda a un grupo o categoría de prestadores de servicios, **puedan ser demandantes además del sindicato, los representantes de los trabajadores o cualquier trabajador o prestador de servicios del ámbito.** El otorgamiento de esta legitimidad especial, desde nuestro punto de vista, difumina en otros sujetos una función que le corresponde en esencia al sindicato, más aún si se trata de la defensa de los derechos colectivos cuya titularidad le corresponde a aquel; en ese sentido, consideramos que tanto los*

---

<sup>315</sup> *Ibídem.*

<sup>316</sup> *Idem*, página 96.

*representantes de los trabajadores como cualquier trabajador o prestador de servicios podrá demandar solo en ausencia del sindicato, siempre y cuando estos sujetos tengan relación directa con el objeto del proceso.”<sup>317</sup>(El resaltado es nuestro).*

Otra advertencia de Javier Espinoza es respecto de la legitimidad para obrar aplicable en defensa de los intereses colectivos, en casos de pluralidad sindical en un mismo ámbito. *“Otra cuestión que no ha sido resuelta por la NLPT, es la de determinar, por ejemplo, en el caso de pluralidad sindical en un mismo ámbito, cuál sindicato tiene la legitimidad para obrar en defensa de los intereses colectivos ya que la propia norma autorizaría a que cualquier sindicato del ámbito pueda demandar en defensa de los intereses colectivos al no establecer distinción alguna. Esta cuestión es importante debido a que – como ya se ha dicho – la sentencia que se emite en el proceso afecta a toda la colectividad de trabajadores del ámbito.*

*Sobre este punto, el Tribunal Constitucional español ha determinado que: ‘No basta con la simple condición de entidad sindical (...) ha de tratarse, como es obvio, de un sindicato al cual pueda reconocérsele una relación directa con lo que es objeto del litigio por su notoria implantación en el centro de trabajo o en el marco general al que el conflicto se refiera’ o que ‘debe existir un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc) y el objeto del debate en el pleito del que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado o específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado’.”<sup>318</sup>*

En base a lo expuesto, consideramos que en nuestro país esta preocupación en cuanto a la legitimidad para obrar en defensa de los intereses colectivos en

---

<sup>317</sup> Ídem, página 190.

<sup>318</sup> Ídem, página 190 y 191.

El autor refiere como fuente, las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional español:

- Sentencia recaída en el Expediente N° 70/1982, de fecha 30 de noviembre de 1982, fundamento jurídico N° 06.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 28/2005, de fecha 14 de febrero de 2005, fundamento jurídico N° 03.

supuestos de pluralidad sindical considerada en la NLPT, deberá determinarse a través de la jurisprudencia, la cual deberá considerar, como factor importante qué organización sindical es la más representativa.

### 2.3.3.1.1.1) Jurisprudencia.-

Vistas ya las principales características de la nueva legislación procesal laboral, nos referiremos a la jurisprudencia y la importancia de esta en el ordenamiento jurídico, para luego presentar algunas sentencias que componen la jurisprudencia de obligatorio cumplimiento en materia sindical, emitidas durante la vigencia de la LPT, por cuanto debido a la reciente y progresiva entrada en vigencia de la NLPT no existe jurisprudencia emitida en aplicación de esta última.

La jurisprudencia, generada de acuerdo a Javier Nevespor *“pronunciamientos del órgano máximo, reiterados (dos o más) y uniformes (la misma solución al mismo problema)”*<sup>319</sup>, se constituye como un *“precedente inicialmente vinculante, que los organismos jurisdiccionales deberán respetar en salvaguarda de los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley”*<sup>320</sup>, pilares fundamentales de todo Estado social y democrático de derecho.

Pese a lo señalado, cabe advertir que es posible que la judicatura, en resoluciones futuras, opte por apartarse de los precedentes establecidos, debiendo para dicho efecto, sustentar su decisión en fundamentos objetivos y no subjetivos; de manera que el nuevo pronunciamiento pasará a constituirse como un nuevo precedente vinculante.

En adición a dichos pronunciamientos judiciales *“que por su reiteración crean un precedente a seguir en futuros procesos”*<sup>321</sup>, tal y como indica Oxal Ávalos,

---

<sup>319</sup> NEVES MUJICA, Javier.

2012 “Introducción al derecho del trabajo”. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial PUCP, página 105.

<sup>320</sup> *Ibíd.*

<sup>321</sup> ÁVALOS JARA, Oxal Víctor.

*“existen igualmente otras sentencias que califican como normativas. Estas, que no requieren necesariamente ser reiteradas, constituyen precedente vinculante cuando en él se interprete la norma aplicable de modo general. En tal caso, este solo pronunciamiento obliga a la Magistratura al resolver futuros procesos en idéntico sentido, pudiéndose – al igual que en el caso de la jurisprudencia – desplazarse el precedente por la emisión de una nueva sentencia normativa en sentido distinto, aun cuando esta última deba respetar también la garantía de la objetividad en el análisis de la materia expresando las razones por las cuales se aparta del precedente”.*<sup>322</sup>

Así, la legislación nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Código Procesal Constitucional, ha reconocido como sentencias normativas de carácter vinculante a gran parte de la doctrina jurisprudencial, en lo que respecta a su extremo de efecto normativo, emitida por el Tribunal Constitucional.

Igualmente, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial referida en el punto anterior, reconoce a las ejecutorias emitidas por las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República que establecen principios jurisprudenciales, como de obligatorio cumplimiento para todas las instancias judiciales.

De esta forma, se les asigna ambos tipos de precedentes vinculantes, la labor de control de la legalidad manifestada a través del establecimiento de un criterio de interpretación a aplicar obligatoriamente por las demás instancias jurisdiccionales en una situación jurídicamente relevante.

Precisamente, referiremos como ejemplos, algunos precedentes de observancia obligatoria en materia de sindicación, emitidos por la Corte Suprema de Justicia:

---

2010 “Precedentes de observancia obligatoria y vinculantes en materia laboral: Análisis, comentarios y crítica a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Tribunal Constitucional”. Lima: Juristas Editores E.I.R.L. página 33.

<sup>322</sup> Ibídem.



- Casación N° 2307-2004-Lima, de fecha 1 de agosto de 2006:

*“El derecho a la libertad sindical consagrado en el artículo 28, inciso 1 de la Constitución Política del Estado, que comprende conforme al artículo 29, inciso a de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (...) el derecho del trabajador no solo de participar en ‘actividades sindical’ sino de ‘afiliarse’ a un sindicato que abarca el derecho de constituir organizaciones sindicales, pues la ‘libertad constitutivo’ forma parte del contenido originario de la libertad sindical individual, así lo reconoce no solo el artículo 2 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 87, al señalar que tanto los trabajadores como 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’, sino también, nuestra norma ordinaria, el Decreto Ley N° 25593, en su artículo 2° cuando señala que ‘el Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación sin autorización previa”.*

Al respecto, Oxal Ávalos<sup>323</sup> comenta que la libertad sindical puede analizarse partiendo de la titularidad del derecho, diferenciando un plano individual y otro colectivo<sup>324</sup>, referido el primero al derecho que tiene todo trabajador como individuo, mientras que el segundo al derecho de la propia organización sindical.

Del mismo modo, continúa diciendo que el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-PI/TC<sup>325</sup>, al determinar al contenido esencial del derecho de sindicación indicó que la libertad sindical individual abarca un aspecto negativo y positivo, esto es de no constituir – afiliarse o constituir – afiliarse respectivamente; mientras que la libertad sindical colectiva tiene un carácter plural que

---

<sup>323</sup> Ídem, páginas 471 y 472.

<sup>324</sup> Ver punto 2.1) La libertad sindical y su tratamiento en la Constitución Política de 1993, Capítulo III.

<sup>325</sup> Ver punto 2.1) La libertad sindical y su tratamiento en la Constitución Política de 1993, Capítulo III.

se manifiesta en tres aspectos a) ante el Estado comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical; b) ante los Empleadores comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales; c) ante las organizaciones sindicales que comprende la diversidad sindical.

- Casación N° 1460-2003-Lima, de fecha 31 de marzo de 2005:

*“En el caso sub examen no es posible alegar la razonabilidad de la sanción (despido) impuesta al trabajador, toda vez que ha quedado establecido en la sentencia recurrida que el demandante ostentaba la condición de dirigente sindical (Secretario de Defensa del Sindicato de Trabajadores de Fabritex). Por lo tanto, resultan plenamente aplicables las normas de protección del fuero sindical contenidas en los artículos 30 y 31 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, en virtud de los cuales el trabajador no podía ser despedido de su centro de trabajo, sino por causa justa debidamente demostrada. (...), igualmente la sentencia de vista ha establecido que la entidad demandada no ha demostrado la existencia de la falta grave que se le atribuyó al trabajador y que tal falta pudiera convertir en irrazonable la subsistencia del vínculo laboral; por lo tanto al estar protegido el trabajador por el fuero sindical el despido evidentemente deviene en nulo de pleno derecho, pues no se ha demostrado la causa justa del despido del trabajador”.*

De esta forma, de acuerdo a Oxal Ávalos, el fuero sindical protege al trabajador del empleador en el ejercicio de su derecho de sindicación.<sup>326</sup> *“El fuero sindical garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados (...), sin causa justa 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”.*<sup>327</sup>

---

<sup>326</sup> Ver punto 2.3.2) Indicadores adicionales a tomar en cuenta, Capítulo III.

<sup>327</sup> Ídem, página 475.

### 2.3.3.2) El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.-

Nuestra Constitución Política comprende en su Título IV De la Estructura del Estado, Capítulo IV Poder Ejecutivo y Capítulo V Del Consejo de Ministros, menciones expresas respecto de la existencia de carteras ministeriales que conforman un Consejo de Ministros, el mismo que es presidido por el presidente del Consejo de Ministros.

Sin embargo, cuando dicho Consejo es convocado por el Presidente de la República o este último asiste a sus reuniones, será él quien lo presida.

Así, y como cartera ministerial especializada en asuntos laborales, mediante Decreto Ley N° 11009, promulgado el 30 de Abril de 1949 durante el gobierno de Manuel A. Odría, fue creado el entonces denominado Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; para posteriormente el 31 de diciembre de 1965 durante el gobierno de Fernando Belaúnde, mediante Ley N° 1585, Ley Anual de Presupuesto Funcional de la República para 1966, cambiar el nombre a Ministerio de Trabajo y Comunidades. El 3 de diciembre de 1968, dos meses después del golpe de estado que diera lugar al gobierno militar de Juan Velasco, a través del Decreto Ley N° 17271, Ley de Ministerios, nuevamente se modifica el nombre por Ministerio de Trabajo; otorgándose el 21 de marzo de 1969, mediante Decreto Ley N° 17524, una nueva estructura y funciones. Mediante Ley N° 27711, publicada el 30 de abril de 2002 respectivamente, se determina la competencia, atribuciones, estructura y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en adelante MTPE, que es como se le conoce actualmente.

El MTPE es la institución rectora en su campo, con facultades para implementar políticas y programas en procura de generar y mejorar el empleo en nuestro país, contribuir con el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, promover la formación profesional y fomentar la previsión social, velando por el cumplimiento de las Normas Legales en un proceso de concertación y diálogo con todos los actores sociales.

Así, la Ley N° 27711 establece entre otras funciones la de reconocer su acción en cuanto al respeto, protección y promoción del derecho a la libertad sindical, cautelando su ejercicio de conformidad con los principios y normas establecidas en los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT.

Este accionar, sin embargo ha estado caracterizado por la débil y limitada incidencia en la generación de políticas públicas en materia de relaciones colectivas de trabajo; existiendo igualmente, una falta de decisión política para reforzar el papel de ente rector en su campo que posee este sector, la que se traduce en una aún débil labor fiscalizadora y de control.

#### **2.3.3.2.1) La labor inspectiva.-**

El 22 de julio de 2006 fue publicada la Ley N° 28806<sup>328</sup>, Ley General de Inspección del Trabajo, la misma que derogó los Títulos I y II del Decreto Legislativo N° 910 del año 2001; siendo modificada a su vez posteriormente mediante la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL), publicada el 15 de enero de 2013, respectivamente. Con fecha 28 de octubre de 2006 se promulgó su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 019- 2006-TR, publicado el 29 del mismo mes y año; el cual fue posteriormente modificado con fecha 31 de agosto de 2007, mediante Decreto Supremo N° 019-2007-TR, publicado el 1 de septiembre de 2011, y luego mediante Decreto Supremo N° 004-2011-TR, publicado 7 de abril de 2011.

Al respecto, Jorge Toyama y Augusto Eguiguren sostienen que *“la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, representan una adecuación del sistema jurídico peruano a las directrices de la OIT (Convenio N° 81) en materia inspectiva, así como la precedente regulación administrativa. En*

---

<sup>328</sup> Fecha de entrada en vigencia: 18 de octubre de 2006.

*líneas generales, las normas son equilibradas pues, por un lado, confieren mayores facultades al inspector de trabajo para realizar sus funciones y, por otro, introducen un procedimiento que pueden permitir a las empresas una subsanación voluntaria, además contiene normas que garantizan mejor la observancia de un debido proceso y diferencia las etapas de inspección y de sanción”.*<sup>329</sup>

En relación a la indicada Ley General de Inspección del Trabajo y en lo referente al tema que nos aboca en la presente tesis, cual es el ejercicio de la libertad sindical, concretamente el derecho a la sindicación; es oportuno hacer notar que la norma define en su título IV, capítulo I referido a las disposiciones generales, artículo 31, que las infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, entre otras, se clasifican en leves, cuando los incumplimientos afecten a obligaciones meramente formales; graves, cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor inspectiva; y muy graves, los que tengan una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales.

Del mismo modo, en su artículo 38 establece los criterios de graduación de las sanciones a imponer, los que serán la gravedad de la falta cometida, y el número de trabajadores afectados.

En relación a la cuantía respecto de las sanciones a aplicar, establece en su artículo 39, que la multa será de un máximo de 5 unidades impositivas tributarias en caso de infracciones leves, de 10 unidades impositivas tributarias en caso de infracciones graves, y de 20 unidades impositivas tributarias en caso de infracciones muy graves. La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá exceder las 30 unidades impositivas

---

<sup>329</sup> TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge; y EGUIGUREN PRAELI, Augusto. 2012 “La jurisprudencia administrativa laboral en la Inspección del Trabajo”. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica, página 11.



tributarias vigentes en el año en que se constató la falta. En el caso de la micro y/o pequeña empresa, las sanciones impuestas se reducirán en un 50%.

Asimismo define, en su título IV, capítulo II referido a las infracciones, artículo 33, que son infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, entre otras, los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, por acción u omisión de los distintos sujetos responsables.

Del mismo modo, el Reglamento de la referida norma y que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, publicado el 29 de octubre de 2006, no contempla infracciones leves en materia de relaciones laborales referidas al derecho de sindicación, sino únicamente graves y muy graves; situación que permitiría evidenciar la importancia que le estaría reconociendo el legislador, al referido derecho.

Así, en el artículo 24, incisos 10 y 11 del Decreto Supremo indicado, se señalan como infracciones graves en materia de relaciones laborales referidas al derecho de sindicación, el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales y contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados; así como el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical, respectivamente.

En el mismo sentido, el artículo 25, incisos 11 y 17, califican como infracciones muy graves en materia de relaciones laborales referidas al derecho de sindicación, la trasgresión a las garantías reconocidas a los trabajadores de sindicatos en formación, a los candidatos a dirigentes sindicales y a los miembros de comisiones negociadoras; así como la discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada,

formación, promoción y demás condiciones, por motivo, entre otros, de ejercicio de la libertad sindical, respectivamente.

Igualmente, los incisos 10 y 12 del referido artículo 25, que fueran modificados por Decreto Supremo N° 019-2007-TR, publicado el 1 de septiembre de 2007, califican como infracciones muy graves la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos; así como la discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical, esté contratado a plazo indeterminado, sujetos a modalidad, a tiempo parcial, u otros, respectivamente.

Así, cuando la inspección del trabajo, en ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades en materia de investigación y acopio de pruebas detecte la comisión de las infracciones en materia de sindicación referidas líneas arriba; ejercerá su facultad sancionadora aplicando las multas correspondientes, dependiendo de la calificación de la falta, la gravedad de la misma, y el número de trabajadores afectados; sin menoscabo de sus facultades incluso para ordenar la incorporación de trabajadores de terceros, ordenar el cese de un acto hostil como conducta antisindical por ejemplo, etc.

No obstante todos estos esfuerzos motivados por razones internas del Gobierno actual, así como por la suscripción y vigencia de Tratados de Libre Comercio, por ejemplo; el resultado frente al combate contra la informalidad no necesariamente es el más auspicioso, siendo necesario fortalecer aún más esta política de fiscalización, mejorar el uso de los recursos, así como promover alianzas estratégicas con otras instituciones, y fortalecer las que se tiene con la autoridad tributaria y del Essalud.

Si bien existe una mayor supervisión del cumplimiento de las obligaciones socio-laborales, el número de inspectores sigue siendo insuficiente. *“En una reciente encuesta del INEI, poco más de cuatro millones de trabajadores solicitaban inspecciones laborales, cuando menos dos veces al año. Actualmente, a nivel nacional existen 420 inspectores y se requerirían 2,082 para cubrir la demanda a nivel nacional, esto es la inspección laboral solamente alcanza al 20% de la demanda nacional.”*<sup>330</sup>

No obstante la persistencia de algunas deficiencias en la inspección del trabajo como las señaladas, Jorge Toyama y Augusto Eguiguren advierten que los trabajadores y organizaciones sindicales suelen recurrir con mayor frecuencia a estas en relación a los procedimientos judiciales.<sup>331</sup>

Al respecto, sostienen que frente a los procesos judiciales, los procedimientos inspectivos suelen ser preferidos, pues son más céleres, gratuitos, no exigen asesoría legal y poseen mecanismos más eficientes como la inspección sorpresiva y las facultades que tienen los inspectores.<sup>332</sup>

Precisamente, y con el objeto de mejorar la labor de promoción, supervisión y fiscalización del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, entre otros, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas en la citada materia; el 14 de enero de 2013, mediante Ley N° 29981, se creó SUNAFIL como organismo técnico especializado, adscrito al MTPE.

La citada Ley entró en vigencia el 8 de agosto de 2013, a raíz de la aprobación del Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAFIL, publicado el 7 de agosto del mismo año.

---

<sup>330</sup> Ídem, página 7.

<sup>331</sup> Cfr. Ibídem.

<sup>332</sup> Cfr. Ibídem.

Dicho organismo desarrollará y ejecutará la función de inspección en el ámbito nacional, cumpliendo con el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, labor que a la fecha viene siendo realizada por la Dirección General de Inspección del Trabajo. Los gobiernos regionales, entonces desarrollarán y ejecutarán dentro de su ámbito territorial, la función de inspección únicamente respecto de las microempresas.

Entre las principales funciones asignadas, podemos encontrar la supervisión del cumplimiento de la normativa sociolaboral; aprobación de políticas en materia de inspección del trabajo; formular y proponer disposiciones normativas; supervisar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el orden sociolaboral; fomentar y apoyar actividades de promoción de las normas sociolaborales; imponer sanciones establecidas en materia sociolaboral; y efectuar procedimientos de ejecución coactiva.

La Ley N° 29981, modifica a la Ley General de Inspecciones del Trabajo, Ley N° 28806, en cuanto a las facultades sancionadoras, otorgando competencia a SUNAFIL y a los gobiernos regionales para actuar como primera y segunda instancia en los procedimientos sancionadores, y al Tribunal de Fiscalización Laboral para actuar como última instancia en los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión, teniendo competencia sobre todo el territorio nacional. Asimismo, este último expedirá resoluciones que constituirán precedentes de observancia obligatoria.

En cuanto a la escala de multas inspectivas, se incrementan las mismas de acuerdo al tipo de infracción cometida. Así, para el caso de infracciones leves la sanción máxima se incrementa de 5 a 50 unidades impositivas tributarias, las graves de 10 a 100, y las muy graves de 20 a 200 unidades impositivas tributarias igualmente; siendo aplicables en materia de sindicación, estos últimos dos incrementos, considerando que las faltas en relación al citado derecho se encuentran calificadas únicamente como graves y muy graves.

Por su parte, la acumulación de infracciones ante la comisión de más de una falta se incrementa de un máximo de 30 a 300 unidades impositivas tributarias. En el caso de las micro y/o pequeñas empresas, el incremento señalado es aplicable igualmente, pero con una reducción en 50%.

En el caso de los gobiernos regionales, la presente Ley modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002, eliminando la competencia de estos para conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las pequeñas empresas, manteniendo su competencia sólo respecto de las microempresas.

#### **2.3.3.2.1.1) Lineamientos resolutivos emitidos.-**

A continuación, presentaremos la reseña de algunas Resoluciones emitidas por la Dirección de Inspección Laboral de Lima, órgano adscrito al MTPE, la misma en pleno uso de su facultad como órgano de control, realizó en materia inspectiva. Tres de ellas versan sobre casos referidos a la licencia sindical, y una a la comisión de prácticas antisindicales:

- Resolución: N° 048-2013  
Departamento: Lima.  
Materia: Despido dirigentes sindicales.

Cinco dirigentes sindicales, que laboraban como gestores de cobranza difícil, presentaron una queja ante la Autoridad Administrativa del Trabajo contra su empleador, por haberseles despedido por incumplir con metas desprovistas de valores objetivos o bases de cálculo para su determinación, cuya aplicación respondía a criterios de cada administrador de agencia y variaba dependiendo del trabajador del que se tratara.



Ante la constatación de dichos hechos, resultante de la imposibilidad de la empresa de acreditar de forma concreta los valores objetivos o bases de cálculo para la determinación y distribución de dichos objetivos, la Autoridad Administrativa del Trabajo concluyó que el empleador había cometido actos contra la libertad sindical al mantener un régimen de sanciones entre la amonestación y el despido sin un grado de razonabilidad o proporcionalidad entre estas, comprobando igualmente que dicha situación afectaba también a la organización sindical, pues las sanciones eran aplicadas solo a trabajadores sindicalizados, dando lugar al despido de casi todos los miembros de la primera junta directiva y de trabajadores afiliados al sindicato, por lo que le impuso una multa de S/. 81,030.

- Resolución: N° 360-2011.

Departamento: Lima.

Materia: Infracción por no otorgamiento de licencia sindical.

*“La inspeccionada manifiesta que no habría incurrido en ninguna infracción a la libertad sindical, pues habría justificado el motivo por el cual no otorgó la licencia sindical a los dirigentes sindicales, ya que no habría existido algún motivo que sustente el carácter obligatorio de la licencia, siendo que de la revisión del expediente investigador, se advierte que la empresa indicó que las razones para no otorgar las referidas licencias sindicales serían: ‘(...) las actividades sindicales que motivas vuestro pedido no son actos de concurrencia obligatoria (...)’, sin embargo, se advierte que el sindicato ha presentado otras solicitudes de otorgamiento de licencias sindicales, bajo los mismos argumentos siendo que en dicha oportunidad la empresa les ha otorgado el permiso, por lo tanto al no haberse otorgado la licencia a los dirigentes sindicales del sindicato se incurrió en la infracción.”<sup>333</sup>*

---

<sup>333</sup> Ídem, página 236.

- Resolución: N° 649-2010.  
Departamento: Lima.  
Materia: Libertad sindical – Derecho Constitucional.

*“De la revisión de los actuados se advierte que la inspeccionada incurrió en actos que afectan la libertad sindical estando a lo expuesto la multa interpuesta corresponde fundamentarla en primer orden por la Constitución Política del Perú, por haber incurrido en actos que afectan el ejercicio del derecho constitucional a la libertad sindical, al haberse negado la licencia sindical a los miembros – tres dirigentes sindicales- para asistir a una reunión con sus asesores externos en perjuicio de 196 trabajadores afectados.”<sup>334</sup>*

- Resolución: N° 039-2008.  
Departamento: Lima.  
Materia: Vulneración de la libertad sindical por incentivo a desafiliación

*“La inspeccionada realizó actos que vulneraban la libertad sindical de sus trabajadores, al ejecutar en forma directa actos para promover la desafiliación al sindicato de trabajadores, lo que ha sido determinado no solo sobre la base de las declaraciones vertidas por los trabajadores afectados, sino principalmente al haber comprobado que la recurrente gestionó cuarenta y cinco cartas notariales de desafiliación al sindicato ante una notaría, así como haber costado el trámite de la carta notarial remitida por el secretario general del sindicato, mediante la cual comunica a la empresa su renuncia irrevocable como afiliado y adjunta 45 cartas notariales de renuncia, las mismas que también fueron tramitadas y costeadas por la empresa, quedando probada la realización de prácticas antisindicales”.*

---

<sup>334</sup> Ídem, página 36.

## Capítulo IV

### **Determinación del nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, y los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo**

Habiendo analizado la evolución histórica y normativa del derecho a la libertad sindical, como derecho fundamental y humano, consagrado en el artículo 28 de nuestra Constitución y propugnado por la OIT y los diferentes Tratados Internacionales, como indispensable para la obtención de un trabajo decente, fortalecimiento del sistema democrático, equilibrio de poderes, desarrollo del diálogo y paz social, e idóneo para la consecución de otros derechos<sup>335</sup>; en el presente capítulo determinaremos el nivel de ejercicio y efectividad del derecho de sindicación, así como los aspectos externos e internos que influyen sobre el mismo.

#### **1) El derecho de sindicación: determinación de su nivel de ejercicio y efectividad.-**

En el presente punto utilizaremos dos factores que consideramos posibilitarán determinar el nivel de ejercicio del derecho de sindicación por parte de quienes ejercen su titularidad, así como la efectividad alcanzada por las organizaciones sindicales ya constituidas, en la obtención de beneficios o mejoras laborales para sus representados; siendo a) número de organizaciones sindicales y tasa de afiliación sindical, y b) participación de las organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva.

##### **1.1) Número de organizaciones sindicales y la tasa de afiliación sindical.-**

En cuanto al número de organizaciones sindicales, no ha sido publicada por el MTPE estadística a nivel nacional referida al total de sindicatos,

---

<sup>335</sup> Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

federaciones y confederaciones con registros vigentes a la actualidad; habiendo sido posible encontrar dicha información actualizada al 31 enero de 2013<sup>336</sup>, pero solo referida a las organizaciones sindicales del sector privado inscritas en Lima metropolitana; la misma que consigna registros vigentes de 463 sindicatos, 51 federaciones, y 8 confederaciones.

En cuanto a la información estadística a nivel nacional publicada por el MTPE que si ha sido posible encontrar, tenemos la referida al número de registros de sindicatos, federaciones y confederaciones, así como sus cancelaciones por años; en un período comprendido entre 1993 y 2011.

Así tenemos que según el Cuadro N° 2, el número de registros sindicales a nivel nacional en el año 1993, año siguiente a la promulgación de la LRCT y su Reglamento durante el gobierno de Fujimori, fue de 160 sindicatos, 3 federaciones, y ninguna confederación; y las cancelaciones fueron 50, sin precisarse el tipo de organización sindical a la que correspondían.

A partir de 1994, podemos observar que el número de registros sindicales bajó sostenida y progresivamente hasta el año 1999, en el que solo se registraron 37 sindicatos, así como 67 cancelaciones; a partir del año 2000 concluido el gobierno de Fujimori, los registros sindicales subieron ligeramente a 38 y las cancelaciones fueron 41; en el 2001 hubieron 89 registros y 23 cancelaciones; 114 registros en el 2002 y 26 cancelaciones; en el 2003, año de la promulgación de la reforma de la LRCT durante el gobierno de Alejandro Toledo, los registros fueron 147 y las cancelaciones 5; en el 2006 iniciado el gobierno de García, los registros fueron 123 y las cancelaciones 15, y en el 2011 al culminar su mandato e iniciar el gobierno de Humala, los registros de sindicatos fueron 235 y las cancelaciones 5.

---

<sup>336</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2013 “Organizaciones sindicales vigentes. Lima metropolitana.” *Mintra. gob.pe* Fecha de consulta: 19 de mayo de 2013 [<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=342&tip=342>]

En cuanto a las federaciones, se registraron 8 en el año 1994; 5 en 1995; 1 en 1996; ninguna en 1997 y 1998; manteniendo variación en los siguientes años hasta el 2011 en el que se registraron 15.

En el caso de las confederaciones, en el periodo comprendido entre los años 1993 y 2011 se registraron únicamente 2 en el 2006, 1 en el 2008 y 1 en el 2011.

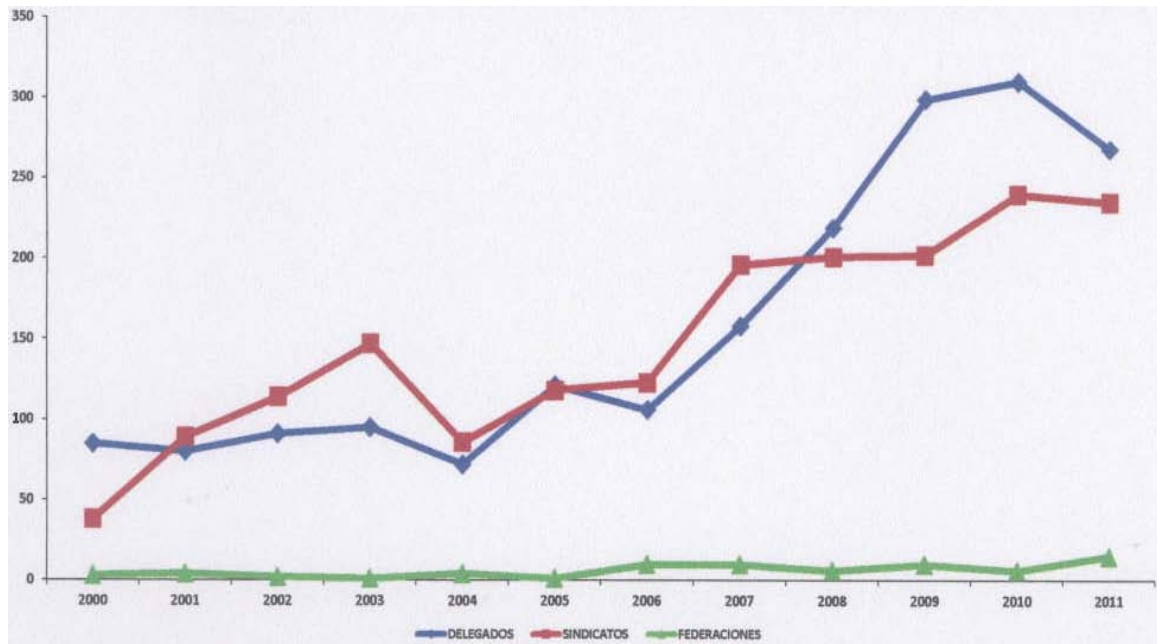
**Cuadro N° 2<sup>337</sup>**  
**Perú: Registro de sindicatos, federaciones, confederaciones, y cancelación de registro sindical**

AÑOS	REGISTROS SINDICALES					CAMBIO DE JUNTA DIRECTIVA	CANCELACIÓN DEL REGISTRO SINDICAL	REFORMA DE ESTATUTOS
	DELEGADOS	SINDICATOS	FEDERACIONES	REINSCRIPCIÓN DE SINDICATOS	CONFEDERACIONES			
1993	80	160	3	-	-	465	50	77
1994	89	100	8	-	-	838	93	133
1995	46	87	5	-	-	485	145	75
1996	72	52	1	-	-	674	108	92
1997	67	47	-	-	-	546	94	68
1998	79	47	-	-	-	557	44	80
1999	68	37	3	-	-	486	67	53
2000	85	38	3	-	-	426	41	46
2001	80	89	4	-	-	443	23	47
2002	91	114	2	-	-	395	26	31
2003	95	147	1	3	-	474	5	63
2004	72	86	4	-	-	563	4	64
2005	121	118	1	-	-	548	8	53
2006	106	123	10	-	2	490	15	77
2007	158	196	10	-	-	534	7	94
2008	219	201	6	-	1	580	7	94
2009	299	202	10	-	-	680	3	103
2010	310	240	6	-	-	665	6	91
2011	268	235	15	-	1	760	5	97

<sup>337</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 228.



Cuadro N° 3<sup>338</sup>

En cuanto a la tasa de afiliación sindical en porcentajes, presentamos como Cuadro N° 4, dicha información pero circunscrita a Lima metropolitana durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 1996; puesto que no existe dicha información estadística a nivel nacional referida al citado periodo.<sup>339</sup>

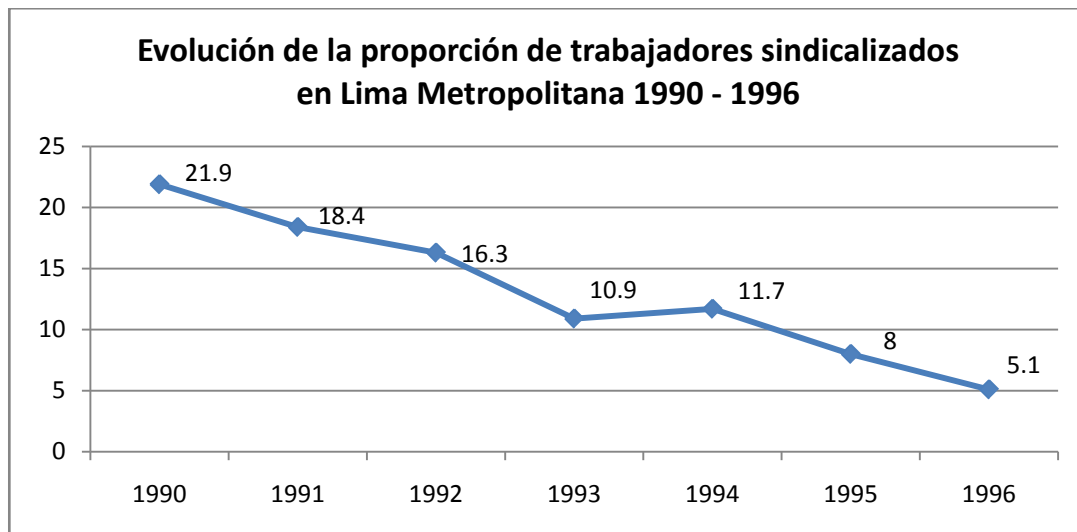
Así tenemos que en 1990, a inicios del gobierno de Fujimori, el porcentaje de trabajadores sindicalizados era de 21.9%; en 1991 de 18.4%; en 1992, año de la promulgación de la LRCT, fue de 16.3%; en 1993, bajo a 10.9%; en 1994, subió ligeramente a 11.7%; bajando nuevamente a 8 % en 1995; y registrando solo 5.1% en 1996; presentándose así una marcada tendencia de disminución de los trabajadores sindicalizados en Lima metropolitana, durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2000, producto de su desafiliación sindical y de los despidos masivos realizados.

<sup>338</sup> *Ibidem.*

<sup>339</sup> Ver punto 2.3.1) Indicadores de la OIT respecto de la flexibilidad normativa nacional, Capítulo III.

Cuadro N° 4<sup>340</sup>

**Evolución de la proporción de trabajadores sindicalizados en Lima Metropolitana  
1990 – 1996**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 1990-1996. MTPE.

En cuanto a las estadísticas nacionales que sí han sido publicadas por el MTPE, encontramos las que comprenden a la tasa de afiliación sindical en porcentajes y número de trabajadores, pero solo entre los años 1997 y 2011, las que presentamos en los Cuadros N° 5 y N° 6.

Dicha información nos permitirá medir el impacto a nivel nacional provocado en la tasa de afiliación sindical, por la LRCT promulgada en 1992 durante el gobierno de Alberto Fujimori y su reforma mediante la Ley N° 2791 en el 2003; promulgada durante el gobierno de Alejandro Toledo.

En cuanto al porcentaje de trabajadores sindicalizados en el sector privado a nivel nacional, podemos apreciar de acuerdo al Cuadro N° 5; que el mismo comprendía en el año 1997, en plena vigencia de la LRCT, al 8.4% de trabajadores; descendiendo de manera continuada y progresiva hasta llegar a un 5.3% en el año 2001; subir ligeramente a 6.6% en el año 2002 ya iniciado el gobierno de Toledo y a 7.7% en el 2003, año de la reforma de la LRCT.

<sup>340</sup> CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. 2009 "El rol estatal de fomento de la negociación colectiva". *Wilfredosanguineti.files* [<http://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2009/11/articulo-fomento-ncol-c-sanchez-f-cuadros.pdf>]

Los porcentajes siguieron incrementándose aunque muy levemente en los años 2004 y 2005 a un 8.3 % y 8.6% respectivamente, para luego empezar a descender nuevamente a 8.1% en el 2006 iniciado el segundo gobierno de García; hasta llegar a un dramático 4.12% en el 2011, esto es una reducción cercana al 50% al culminar éste e iniciarse el gobierno de Humala.

Consideramos que dicha disminución de trabajadores sindicalizados, se debe entre otras razones a que al inicio de la década de los 90, se estableció un modelo económico a partir del cual se privilegió la búsqueda del crecimiento mediante la inversión privada nacional y extranjera, pero sin establecer las condiciones necesarias que equilibraran los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores. Dichos modelos facilitó la promulgación durante el gobierno de Fujimori, de una norma como la LRCT de carácter restrictivo en materia de sindicación; y que no obstante la reforma que se le efectuó durante el gobierno de Toledo, mantuvo vigentes algunos aspectos cuestionados.<sup>341</sup> Pero que además, al mantenerse la vigencia del mismo modelo económico hasta la actualidad, fuera mantenida también la norma por los siguientes gobiernos de García y Humala. Igualmente, la influencia de los aspectos externos e internos desarrollados en el presente capítulo afectaron también, como lo hemos demostrado, la tasa de afiliación sindical.

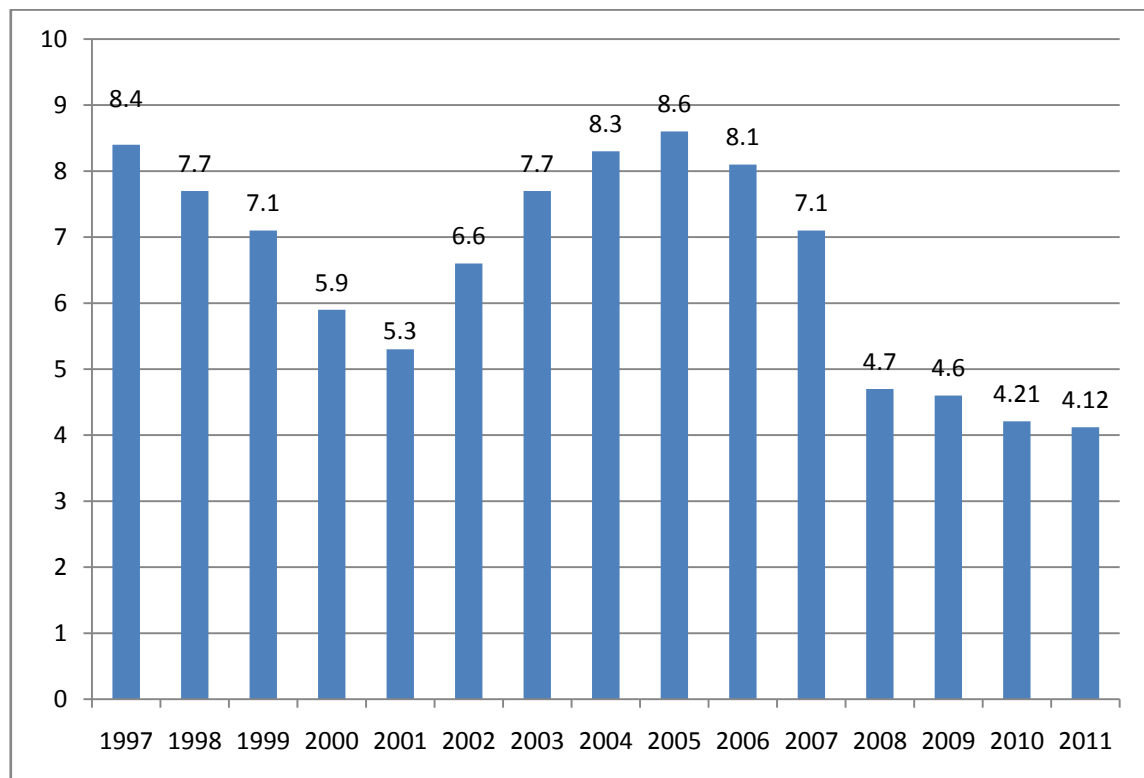
Al respecto, Fernando Cuadros Luque y Christian Sánchez Reyes sostienen que ***“entre las principales razones que explicarían esta disminución en la tasa de sindicación se encuentran el límite mínimo de trabajadores impuesto para constituir un sindicato (...), el uso intensivo de la contratación temporal por parte de la mediana y la gran empresa, el crecimiento de la participación en el empleo de los trabajadores ocupados en el segmento de la microempresa, el incremento de la informalidad laboral, así***

---

<sup>341</sup>Ver punto 2.3) La libertad sindical y su tratamiento en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas, y su Reglamento, Capítulo III.

como el debilitamiento de la capacidad fiscalizadora de la Autoridad Administrativa del Trabajo, entre otras<sup>342</sup> (El resaltado es nuestro).

**Cuadro N° 5<sup>343</sup>**  
**Perú: porcentaje de trabajadores sindicalizados en el sector privado**  
**1997 – 2011**



(1) Respecto al total de trabajadores establecidos en la Hoja Resumen de Planilla (5 a más).  
Fuente: Hoja de Resumen – MTPE – Perú

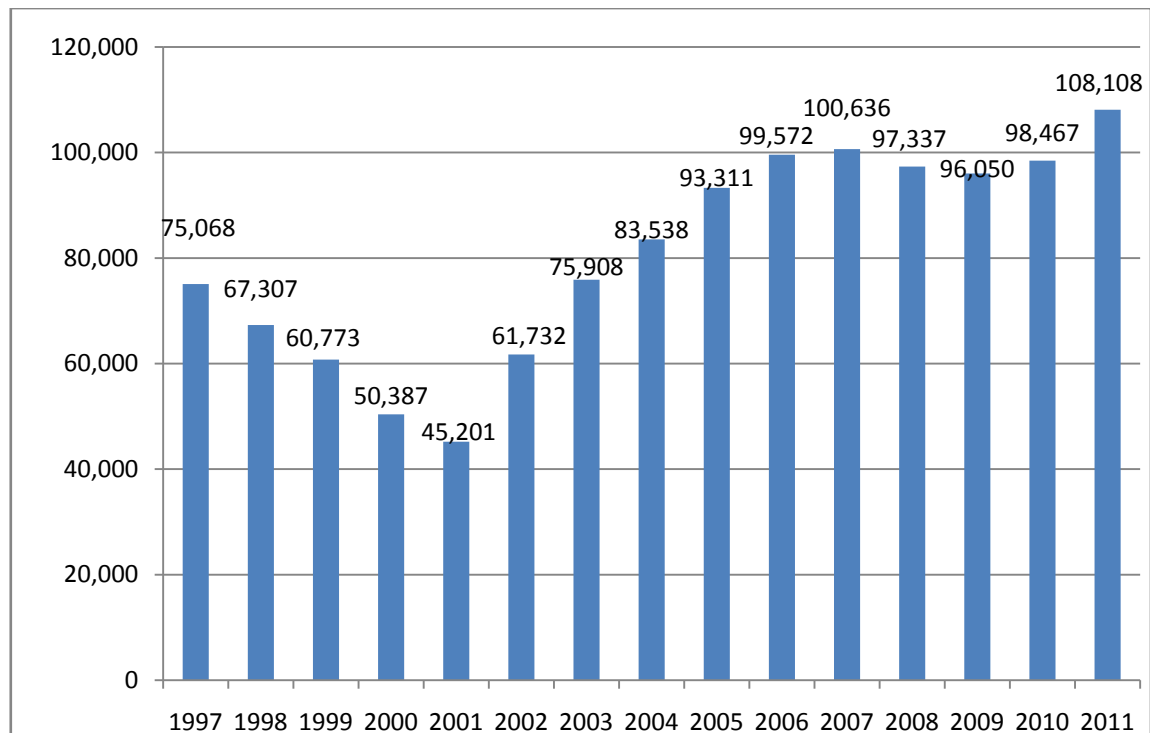
A continuación, en el Cuadro N° 6 podremos apreciar el equivalente de los porcentajes señalados en el cuadro precedente, en número de trabajadores sindicalizados a nivel nacional, igualmente en el sector privado entre los mismos años 1997 y 2011.

<sup>342</sup>CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. Loc. Cit. (“El rol estatal de omento de la negociación colectiva”).

<sup>343</sup> POQUIOMA CH., Edwin.

“Desempeño del mercado laboral en el Perú”. *Mintra.gob.pe* página 17.  
[[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)]

**Cuadro N° 6<sup>344</sup>**  
**Perú: total de trabajadores sindicalizados en el sector privado**  
**1997 – 2011**



Fuente: MTPE - Perú

Al respecto, consideramos importante advertir que si bien es cierto, se aprecia también un incremento progresivo del número de dichos trabajadores a partir del año 2002, en el que se registraron 61 mil 732 trabajadores sindicalizados (6.6%), 75 mil 908 en el 2003 (7.7%), 83 mil 538 en el 2004 (8.3%), y 93 mil 311 en el 2005 (8.6%); a partir del 2006 no obstante continuar el crecimiento del número de trabajadores sindicalizados a 99 mil 572, este representó sin embargo una disminución en el porcentaje a 8.1%; igualmente en el 2007, los 100 mil 636 trabajadores representaron el 7.1%; en el 2008, los 97 mil 337 representaron el 4.7%; en el 2009 los 96 mil 50 fueron solo el 4.6%; en el 2010 los 98 mil 467 fueron el 4.21%; y en el 2011, los 108 mil 108 trabajadores sindicalizados representaron solo el 4.12 % de los trabajadores a nivel nacional, esto es el porcentaje más bajo de los últimos quince años. Esta disminución porcentual progresiva de la tasa de afiliación sindical a partir del año 2006 (Cuadro N° 5), pero que en cuanto al número de trabajadores

<sup>344</sup>Ibíd.



involucrados (Cuadro N° 6) parecería por el contrario, ser de crecimiento; solo puede tener una explicación por el crecimiento también de la base de cálculo por parte de la fuente que lo presenta, esto es el MTPE, la que según refiere Poquiomase calcularía sobre la base del total de trabajadores asalariados privados de empresas formales de 5 trabajadores a más según lo registrado por el MTPE a través de la Hoja de Resumen de Planillas, base de cálculo que sin embargo no es referido en la publicación.

Precisamente respecto de las tasas de afiliación sindical, su confiabilidad, validez y método de obtención; Ermida Uriarte sostiene que *“La tasa de afiliación sindical es en definitiva, una cifra expresada en términos porcentuales. A lo sumo un concepto numérico, estadístico, en todo caso sociológico. En ningún caso una categoría jurídica, aunque por supuesto, útil al jurista. Útil pero insuficiente. La insuficiencia de la tasa de afiliación sindical(...) deriva de tres factores a saber: a) el grado de confiabilidad de los resultados de la encuesta o de la medición; b) la relatividad del porcentaje mismo, según el universo al cual se lo refiera; y c) la incompleta adaptabilidad de ese índice porcentual para traducir, por sí solo, las realidades laborales a las que se le pretende identificar.*

*Muy a menudo las cifras de tasas de afiliación sindical que se nos proponen, resultan no ser totalmente confiables. Así, por ejemplo, el método de la encuesta directa (interrogatorio) tiende a dar resultados subvaluados (...).*

*En efecto, la forma de cálculo tradicional de las tasas de afiliación consiste en la relación entre el número de afiliados a sindicatos y el número de personas que constituyen la población económicamente activa (PEA). Para el uso que habitualmente puede dar a esta función un laborista (...) sería más apropiado que la tasa de afiliación se refiriese al total de asalariados y no al total de la PEA.”<sup>345</sup>*

---

<sup>345</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar.

1991 “Tasas de afiliación, representación y representatividad sindical”. Análisis Laboral Lima, año 1991, mayo, página 13.

## 1.2) Participación de las organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva.-

Si bien es cierto, el objeto de estudio de la tesis es la adopción de una política pública promocional del derecho de sindicación; en el presente punto desarrollaremos algunos aspectos referidos a la negociación colectiva, por cuanto ésta refleja la acción principal de las organizaciones sindicales, concebida en nuestro país como único mecanismo de participación activa que les permite a los trabajadores sindicalizados, obtener mediante la autonomía colectiva, mejores beneficios y condiciones laborales, así como participar en asuntos de su interés; motivo por el cual consideramos que ésta representa un factor importante de evaluación para medir la efectividad de las organizaciones sindicales.

Como Cuadro N° 7 presentaremos la estadística a nivel nacional referida a los pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos registrados durante el periodo comprendido entre los años 1997 y 2011, según etapa de solución; y como Cuadro N° 8, el gráfico que refleja la evolución comparativa de los pliegos de reclamos y convenios colectivos registrados durante el mismo periodo.

Como podemos apreciar en el Cuadro estadístico que se refiere, en 1997 los pliegos de reclamos presentados fueron 846, siendo solucionados 627, representando el 74.11%; en 1998, los pliegos de reclamos presentados fueron 728, siendo solucionados 564, esto es el 77.47%; en 1999, los pliegos fueron 652, solucionándose 468, esto es el 71.78%; en el año 2000, se presentaron 576 pliegos, se solucionaron 409, lo que significó el 71%; en el 2001, los pliegos presentados fueron 533, se solucionaron 418, representando el 78.42%; en el 2002 los pliegos presentados fueron 524, solucionados 444, alcanzando el 84.73%; en el 2003, se presentaron 535, y se solucionaron 371, es decir, el 69.35%; en el 2004, fueron 494 pliegos y se solucionaron 384, es decir el 77.73%; en el 2005 fueron 528 pliegos, y se solucionaron 390, es decir el 73.86%; en el 2006, los pliegos presentados fueron 541 y se solucionaron 453, esto es 83.73%; en el 2007, se presentaron

641 pliegos, solucionándose 478, esto es 74.57%; en el 2008, los pliegos fueron 610 y se solucionaron 419, representando el 68.69%; en el 2009, hubieron 639 pliegos, solucionándose 454, el 71.05%; en el 2010, se presentaron 641 pliegos, solucionándose 502, es decir el 78.32%; y finalmente, en el 2011 los pliegos de reclamos presentados fueron 722 y se solucionaron 550, esto es el 76.18%. Cabe destacar que en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2011, el promedio de pliegos de reclamos solucionados fue de 70% , siendo menor solo en el año 2003 (69.35%), y mayor en los años 2002 (84.73%) y 2006 (83.73%).

No obstante la disminución de la tasa de sindicación durante el periodo comprendido entre los años 1997 y 2001, su posterior y leve recuperación entre los años 2002 y 2005, y nueva reducción entre los años 2006 y 2011, tal y como lo hemos referido en los análisis efectuados a los Cuadros N° 5 y 6; la acción de las organizaciones sindicales en relación a los pliegos de reclamos presentados, logrado en los últimos 15 años, ha representado el 75.40% de efectividad (promedio de pliegos de reclamos solucionados), independientemente de las etapas mediante las cuáles se lograra la solución de dichos pliegos de reclamos, esto es mediante negociación directa, conciliación, extra proceso, huelga, autoridad administrativa de trabajo, o arbitraje, y cuyas referencias están determinadas en los Cuadros N° 7 y 8 que presentamos a continuación.

Cuadro N° 7<sup>346</sup>

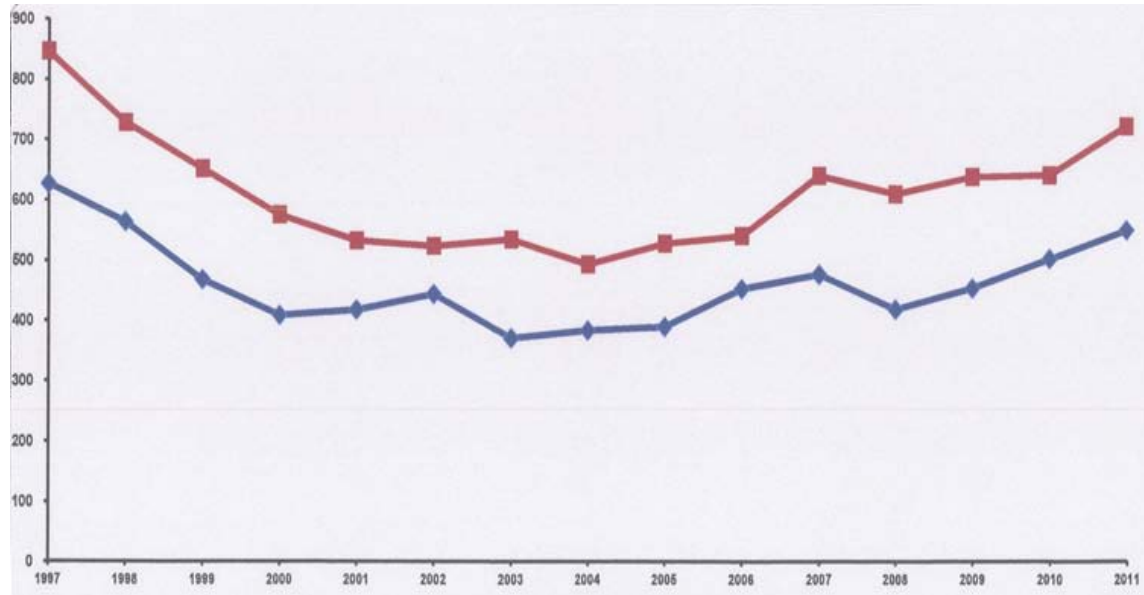
Perú: Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos registrados por años,  
según etapas de solución  
1997 – 2011

Etapas de solución	Años														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Presentados</b>	846	728	652	576	533	524	535	494	528	541	641	610	639	641	722
<b>Solucionados – Registrados 1/</b>	627	564	468	409	418	444	371	384	390	453	478	419	454	502	550
- Negociación directa	548	517	436	373	378	419	337	357	357	406	435	364	398	418	440
- Conciliación	48	24	14	23	23	14	20	17	23	32	24	26	25	44	37
- Extra proceso	19	15	13	9	9	4	8	4	4	7	3	24	24	28	58
- Huelga	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
- Autoridad administrativa de trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	2	2	-
<b>Arbitraje</b>	12	8	5	4	8	7	6	6	5	7	14	5	5	10	15
- Acuerdo de partes *	9	6	3	2	3	2	3	2	1	4	6	2	5	6	8
- Resolución directoral *	3	2	2	2	4	3	3	4	2	3	8	1	-	3	-
- Resolución ministerial *	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Arbitraje unipersonal *	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2	-	1	7

<sup>346</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 65.

Cuadro N° 8<sup>347</sup>

**Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos registrados por años  
1997 – 2011**



\*Leyenda:  
Color rojo: convenios presentados  
Color azul: convenios solucionados

Precisamente respecto de cómo las organizaciones de trabajadores a través de la sindicalización se constituyen en un poderoso instrumento de negociación en la relación laboral, puede observarse por ejemplo, en la mejor distribución del ingreso a través de los salarios negociados y fijados por ley para los trabajadores sindicalizados.<sup>348</sup> Al respecto, Alfredo Villavicencio sostiene que *“como reza la teoría más conocida y generalizada, los trabajadores se organizan para defender y promover sus derechos, lo que pasa necesariamente por la búsqueda de mejores remuneraciones. Aunque no se agota en este campo, en la medida en que hay muchos ámbitos (a nivel empresarial, sectorial y nacional) en los que se definen temas vinculados a tales intereses.”*<sup>349</sup>

<sup>347</sup> *Ibidem*, página 56.

<sup>348</sup> Ver Cuadro N° 9.

<sup>349</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2011 “Atomización y Disfuncionalidad de la Tutela Colectiva en el Perú”. *Soluciones Laborales*. Lima, N° 39, marzo, página 61.



Y es que la fuerza colectiva que otorga el derecho a la libertad sindical, está orientada a equiparar el poder del empleador y de los trabajadores sindicalizados<sup>350</sup>, otorgando a la organización sindical un poder negocial de mayor envergadura que la que poseen los trabajadores de forma individual, más aún en el caso de trabajadores que carecen de un nivel de capacitación alto.

Dicho poder negocial se verá fortalecido en función de la representatividad de la organización sindical, la misma que podrá basarse en su consistencia numérica, capacidad de movilización, antigüedad, experiencia, entre otras. En el caso de nuestro país, se ha adoptado como criterio de selección de representatividad, la consistencia numérica o mayor número de afiliados en función al cumplimiento numérico dado por ley; criterio que le otorgará a la organización sindical la representación exclusiva y excluyente de los trabajadores en el ámbito de la titularidad de la negociación colectiva; sin dejar de lado a las organizaciones sindicales minoritarias, en cuyo caso determinarán en conjunto la forma en la que ejercerán esa representación, sea proporcionalmente o encomendándola a uno de ellos. En el caso de no existir acuerdo cada uno de los sindicatos representará a sus afiliados

En relación a lo expuesto y a efectos de visualizar el poder negocial de las organizaciones sindicales, aun cuando no ha sido posible encontrar información estadística nacional que nos permita tener conocimiento de las diferencias remunerativas existentes entre los trabajadores sindicalizados y los no sindicalizados; a continuación y como Cuadro N° 9 presentamos información referente al promedio de remuneraciones que perciben los trabajadores con negociación colectiva y sin la misma, a nivel urbano nacional; debiendo resaltar igualmente que dicha información carece de data que consideramos sería importante conocer, como el género, rango por edades, ubicación geográfica, así como la población numérica comprendida.

---

<sup>350</sup>Ver punto 2) Principales normas nacionales, en materia de libertad sindical, vigentes en la actualidad, Capítulo III.

Dicha información correspondiente al periodo comprendido entre los años 1996 y 2006, último año del que se tiene reporte estadístico (retraso estadístico de siete años); detalla con claridad la diferencia remunerativa que tienen a favor en todos los casos, los trabajadores con negociación colectiva, independientemente de su categoría ocupacional (entiéndase ejecutivos, empleados y obreros).

**Cuadro N° 9<sup>351</sup>**  
**Perú urbano: Promedio de remuneraciones brutas nominales**  
**por categoría ocupacional y condición de negociación colectiva**  
**1996 - 2006**

Año	Mes	Ejecutivo			Empleado			Obrero		
		Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva	Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva	Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva
1996	Marzo	5.557,2	7.032,6	5.341,3	1.403,3	2.090,2	1.229,7	660,2	1.179,4	444,9
	Junio	5.767,1	7.337,6	5.558,5	1.436,2	2.004,1	1.284,7	653,3	1.189,4	480,9
	Septiembre	5.998,0	7.745,3	5.780,6	1.465,1	2.003,9	1.324,4	663,9	1.134,3	489,1
	Diciembre	6.392,1	7.924,5	6.202,4	1.517,2	2.054,1	1.379,6	694,1	1.165,4	512,9
1997	Marzo	6.659,6	8.190,3	6.481,2	1.538,0	2.145,0	1.410,9	710,2	1.172,8	553,4
	Junio	6.865,8	8.906,6	6.663,6	1.561,9	2.233,9	1.432,2	717,7	1.163,2	585,5
	Septiembre	7.054,4	9.165,9	6.844,6	1.585,3	2.274,0	1.456,6	731,6	1.212,7	605,5
	Diciembre	7.287,5	9.257,4	7.085,9	1.615,2	2.329,8	1.487,9	739,6	1.153,1	627,5
1998	Marzo	7.632,1	10.251,3	7.383,4	1.645,4	2.640,6	1.726,7	759,7	1.188,0	637,1
	Junio	8.116,1	11.301,7	7.855,9	1.846,1	2.678,4	1.725,1	771,1	1.217,0	654,5
	Septiembre	8.465,7	12.355,5	8.132,1	1.859,3	2.739,6	1.730,6	774,3	1.163,0	665,0
	Diciembre	8.656,3	12.601,8	8.393,9	1.886,0	2.818,6	1.756,7	784,5	1.222,4	682,8
1999	Marzo	8.872,2	13.202,5	8.627,6	1.672,1	2.403,2	1.544,9	788,9	1.205,6	692,0
	Junio	8.796,0	14.090,8	8.498,0	1.695,5	2.421,8	1.568,3	785,6	1.208,1	694,1
	Septiembre	8.874,9	14.340,1	8.598,0	1.746,9	2.425,6	1.614,3	787,7	1.272,1	688,9
	Diciembre	9.003,0	14.383,5	8.735,0	1.795,6	2.548,4	1.668,6	789,5	1.277,4	686,8
2000	Marzo	9.259,4	15.432,8	8.940,6	1.954,0	2.941,2	1.818,0	824,6	1.279,8	731,6
	Junio	9.400,6	15.813,4	9.075,3	1.984,7	2.928,9	1.849,7	827,9	1.209,2	742,9
	Septiembre	9.604,7	15.729,3	9.300,5	2.027,5	2.924,0	1.903,1	826,0	1.276,5	730,8
	Diciembre	9.817,4	15.924,3	9.445,6	2.044,2	2.834,9	1.922,7	830,7	1.330,6	742,1
2001	Marzo	9.925,4	15.920,8	9.555,5	2.022,9	2.911,5	1.890,3	835,9	1.284,8	750,7
	Junio	9.947,1	16.523,0	9.577,3	1.995,4	2.859,6	1.868,6	824,0	1.235,2	747,8
	Septiembre	10.027,9	16.313,2	9.665,4	1.976,3	2.839,3	1.850,6	836,1	1.231,2	765,2
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	Marzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Junio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Septiembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	Junio	11.216,4	15.375,5	11.040,3	2.139,6	2.724,9	2.075,2	881,5	1.255,1	808,7
	Diciembre	11.635,8	15.024,1	11.479,6	2.164,6	2.829,8	2.088,2	908,0	1.247,9	842,9
2004	Junio	12.279,0	15.604,2	12.115,2	2.216,1	2.692,3	2.155,5	945,4	1.246,9	882,1
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	Junio	11.698,6	16.321,6	11.479,2	2.156,8	2.866,7	2.060,3	967,5	1.480,3	895,8
	Diciembre	11.797,5	16.414,9	11.574,6	2.176,2	2.932,9	2.080,4	923,0	1.534,8	811,6
2006	Junio	12.006,3	17.167,6	11.754,6	2.193,3	3.041,4	2.080,7	988,2	1.515,1	887,3

Fuente: MTPE – DNPEFP, Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores.

<sup>351</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
 2008 “Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios. Resumen Estadístico 1957 - 2006”. Lima:  
 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 47.

## 2) Aspectos externos e internos que influyen en el derecho de sindicación.-

El ejercicio del derecho de sindicación en nuestro país siempre ha sido sensible a la influencia de aspectos externos tales como los de naturaleza económica que han afectado la estructura del empleo, materializados en desempleo y subempleo, informalidad, atomización de las unidades productivas generada por el modelo económico imperante, entre otras; así como a los de naturaleza legal, sustentados en la existencia de una legislación laxa en materia de laboral individual y de corte restrictivo en materia de sindicación que ha facilitado la mayoritaria contratación temporal, la desnaturalización de la tercerización e intermediación; la disminución o eliminación de derechos laborales en la Mypes; y el mal uso de la capacitación laboral juvenil.

En el mismo sentido ha sido sensible también a la influencia de aspectos internos tales como las pugnas intersindicales y clientelismo político, radicalización sindical clasista, débil democracia interna, poca adaptabilidad a los medios cibernéticos, y el surgimiento del terrorismo y desnaturalización delictiva; motivados por las propias organizaciones sindicales, incapaces de generar una estructura y plataforma reivindicativa que privilegie la defensa de los principios sindicales por encima de otros intereses.

Así a continuación desarrollaremos los aspectos referidos:

### 2.1) Aspectos externos.-

#### 2.1.1) Denaturaleza económica.-

A continuación, desarrollaremos los aspectos externos de naturaleza económica que afectan a la estructura del empleo e inciden en la baja tasa de afiliación sindical debido a la disminución del número de población sindicalizable.

### 2.1.1.1) El desempleo.-

Por desempleo debemos entender la afectación a la población económicamente activa – PEA, que estando en edad (en nuestro país entiéndase de 14 años a más), condiciones y disposición de trabajar, no cuenta con un puesto de trabajo, situación que se traduce en una etapa de inactividad y de falta de ingresos remunerativos.

De acuerdo a Samuelson<sup>352</sup> son cuatro los tipos de desempleo:

- **Desempleo cíclico.-**

Es aquel periodo de inactividad que afronta la población por ciclos. Un ejemplo de este tipo de desempleo lo constituye la crisis mundial de 1929, y la que actualmente se está viviendo principalmente en los países del continente europeo y en Estados Unidos de Norteamérica.

- **Desempleo estructural.-**

Es aquel que se genera por un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajadores, situación que incrementa la probabilidad de que un porcentaje de la población no pueda encontrar empleo de manera sostenida.

- **Desempleo friccional.-**

Generado por la rotación y búsqueda de nuevos empleos, así como el desempleo por desajuste laboral generado por las diferencias existentes entre las características de los puestos de trabajo y de los trabajadores que motivan el cambio de empleo por mejoría. El desempleo producido en ambos supuestos es temporal y no representa un problema económico.

- **Desempleo estacional.-**

Es aquel directamente vinculado a las fluctuaciones estacionales como las presentadas en las actividades agrícolas, en las que se requiere la contratación intermitente de trabajadores en los momentos de siembra y cosecha.

---

<sup>352</sup> Cfr. SAMUELSON, Nordhaus.  
2006 "Economía". Madrid: McGraw-Hill, páginas 715-720.



Si bien es cierto, el Instituto Nacional de Estadística<sup>353</sup>, en adelante INEI, al determinar el desempleo en nuestro país, no lo hace en función de los tipos establecidos por Samuelson; ha publicado cuadros estadísticos a nivel nacional, en los que se pueden apreciar el número y porcentaje de personas involucradas, el género, las edades comprometidas, y grado de instrucción en función de la PEA.

Precisamente y respecto de lo señalado, a continuación presentamos como Cuadro N° 10, la PEA según niveles de empleo, tasa de crecimiento y variación porcentual determinadas por el INEI y correspondientes al periodo 2004 al 2011; en el que podremos apreciar cómo si bien es cierto la PEA Desocupada ha ido decreciendo a una tasa promedio anual de - 1.8 %, sigue comprendiendo en el año 2011 un total de 641 mil 800 personas; representando un 4.05% del total de la PEA.

**Cuadro N° 10<sup>354</sup>**  
**Población Económicamente Activa 2004 – 2011**

Niveles de empleo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación Porcentual 2011/2010
<b>Total PEA</b>	13 791,1	13 866,8	14 356,0	14 903,3	15 158,2	15 448,2	15 735,7	15 949,1	2,1	1,4
<b>PEA Ocupada</b>	13 059,8	13 120,4	13 683,0	14 197,2	14 459,2	14 757,7	15 089,9	15 307,3	2,3	1,4
<b>PEA Desocupada</b>	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8	-0,6

Fuente: INEI.

<sup>353</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, página 307.

<sup>354</sup> Ídem, página 153.



El INEI<sup>355</sup> determinó de acuerdo a los Cuadros N° 11 y N° 12 que también presentamos a continuación, que en el año 2011 la población desempleada compuesta por 641 mil 800 personas, comprendía a un 51.6% de varones y 48.4% mujeres; porcentajes que fueron disminuyendo a un promedio anual de 1.8% y 1.9% en el caso de los varones y mujeres respectivamente, igualmente entre los años 2004 y 2011.

Por edades, los mismos cuadros estadísticos determinaron que el desempleo entre los 14 y 24 años había sido de 54.4%, en los adultos jóvenes de 25 a 59 años de un 41.5%, y en los adultos de 60 y más de 4%. Se dio a conocer también que la PEA desempleada en el caso de los primeros había decrecido a un promedio de 0.6% anual y en el caso de los segundos en 3.7%; mientras que en el caso de los adultos de 60 a 64 años había aumentado en 5.3% anual, y en los de 65 años a más en 5.4%.

De acuerdo con el nivel educativo, el 54.1% de población desempleada tenía algún año de educación secundaria, el 35.1% educación superior universitaria y no universitaria, y el 10.8% primaria o ningún nivel educativo. El primer grupo disminuyó en 1.9 % anual, los del segundo grupo en el caso de educación no universitaria en 3.4% anual, mientras que en el caso de los que tenían educación universitaria aumentaron en 1.1 % anual; en el caso de los que solo tenían primaria disminuyó en 3.9% anual.

---

<sup>355</sup>Ídem, página 306.

Cuadro N° 11<sup>356</sup>
 Perú: Población desempleada según principales características  
2004 – 2011

Principales características	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
	<b>Total</b>	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8
<b>Sexo</b>										
Hombre	375,1	396,9	329,5	360,4	344,4	369,4	315,8	331,4	-1,8	4,9
Mujer	365,2	349,5	343,5	345,8	354,6	321,1	330,0	310,4	-1,9	-6,0
<b>Grupos de edad</b>										
14 a 24 años	365,1	367,2	327,9	368,0	358,8	332,4	344,6	349,1	-0,6	1,3
25 a 59 años	348,1	356,0	325,7	312,8	319,1	326,2	285,3	266,6	-3,7	-6,6
60 a 64 años	8,2	11,8	10,9	14,9	9,4	16,4	7,8	11,8	5,3	51,9
65 y más años	9,9	11,4	8,5	10,4	11,8	15,6	8,2	14,3	5,4	74,8
<b>Nivel educativo</b>										
A lo más primaria 1/	91,6	89,7	82,4	80,7	57,5	75,4	53,9	69,3	-3,9	28,6
Educación secundaria	397,4	416,8	375,1	367,5	383,8	369,8	344,3	346,9	-1,9	0,8
Superior no universitaria	122,5	120,1	110,7	114,6	108,9	110,6	94,7	96,3	-3,4	1,7
Superior universitaria	119,4	118,7	104,8	143,3	150,8	134,8	153,0	129,2	1,1	-15,5
NEP 2/	0,4	1,1	-	-	-	-	-	-		

1/ incluye sin nivel y educación inicial

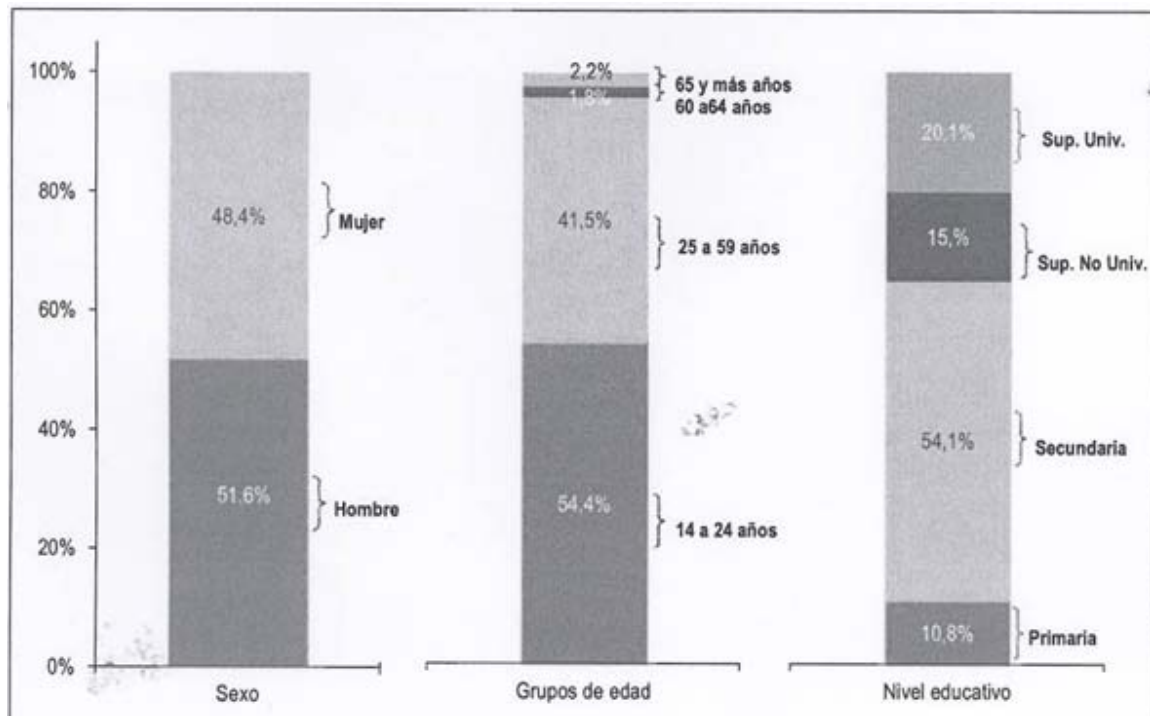
2/ No especificado

Fuente: INEI

<sup>356</sup>Ibidem.

Cuadro N° 12<sup>357</sup>

Perú: Composición porcentual de la población desempleada,  
Según principales características, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Informática y Estadística – INEI.

En cuanto a la población desempleada por área de residencia en el año 2011, Lima Metropolitana representó de acuerdo al Cuadro N° 13, el 44.2 % de los desocupados a nivel nacional; determinando el INEI<sup>358</sup> igualmente, que la población desempleada del área urbana había disminuido en 2% anual, mientras que el área rural se había incrementado en 0.5% anual. En Lima Metropolitana, el desempleo había disminuido en 2.9% anual, y en el interior del país en 0.9%.

<sup>357</sup> *Ibidem.*

<sup>358</sup> *Ídem*, página 307.

Cuadro N° 13<sup>359</sup>

## Perú: Población desempleada, según ámbito geográfico 2004 – 2011

(Miles de personas)

Ámbito geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento	Variación
									promedio anual (%)	porcentual
									2004 - 2011	2011/2010
Total	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8	-0,6
Lima Metropolitana 1/	349,9	341,9	305,6	308,0	317,3	289,9	280,7	283,9	-2,9	1,2
Resto País	381,4	404,5	367,4	398,2	381,8	400,6	365,2	357,8	-0,9	-2,0
Área de residencia										
Urbana	695,4	717,9	644,9	672,6	659,5	660,0	611,6	604,5	-2,0	-1,2
Rural	35,9	28,5	28,1	33,6	39,5	30,6	34,2	37,2	0,5	8,8

1/ comprende: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao.  
Fuente: INEI

Tal y como hemos podido apreciar en la información estadística presentada, de acuerdo a nuestra PEA de 15 millones 848 mil 100 en el 2011; un 4.05%, es decir 641 mil 800 personas están desocupadas en el mismo año; comprendiendo dentro de esta población mayormente a quienes se encuentran en una edad económicamente productiva, representada por un 54.4% de jóvenes entre los 14 y 24 años de edad, y un 41.5% entre los 25 a 59 años; es decir, edades en las que un trabajador puede desempeñarse plenamente; que igualmente el total de desempleados comprende a un 35.1% con educación superior universitaria o no universitaria, lo que les debería permitir desempeñar una labor especializada, así como un 54.1% con educación secundaria, por lo que estarían capacitados para realizar labores si bien es cierto no especializadas, sí de empleo básico y general; que igualmente del total de dicha población desocupada el 55.8% son mujeres y el 44.2% varones, lo que nos permite determinar también que no obstante la existencia de políticas de igualdad de género<sup>360</sup>, las mujeres siguen siendo las más afectadas en cuanto a la tasa de desempleo en nuestro país; por lo que

<sup>359</sup> Ibídem.

<sup>360</sup> Ver punto 2.3) El Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012 - 2017, Capítulo V.

podemos colegir que el desempleo no solo afecta la posibilidad de incrementar cuantitativa la tasa de afiliación sindical, sino también hacerlo cualitativamente.

En relación con lo expuesto, consideramos que el desempleo no solo es un problema económico que afecta el crecimiento y desarrollo de nuestro país, sino que afecta colateralmente la posibilidad de obtener un trabajo decente e incrementar la tasa de afiliación sindical; por lo que consideramos que la propuesta de política general de crecimiento económico y promotora del empleo para la generación del trabajo decente, planteada por la OIT en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para el trabajo decente en las Américas<sup>361</sup>, cuya meta postula un crecimiento económico de por lo menos 5% anual en los próximos 10 años, de manera sostenida y no fluctuante, como condición para reducir significativamente el actual déficit de trabajo decente, debiera ser atendida por nuestro país con la aplicación adecuada de las medidas económicas presentadas en el mismo documento, las mismas que deben efectuarse a nivel macroeconómico, mesoeconómico y microeconómico, de tal manera que sean promotoras del empleo.

De esta manera, se debería procurar la generación de un trabajo decente y un crecimiento sostenible a largo plazo, sin centrarse esencialmente en solo combatir la inflación, procurando:

- Establecer reglas claras que promuevan la inversión pública y privada, y una inserción constante en la economía internacional.
- Estimular la inversión privada mediante medidas como los incentivos fiscales.
- Invertir en el desarrollo del capital humano.
- Otorgar valor agregado a nuestros productos y sin solo privilegiar la exportación primaria.

---

<sup>361</sup> Organización Internacional del Trabajo. 2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 – 2015”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 25 y 26.



- Incrementar el ahorro interno y promocionar el ahorro familiar, así como elevar la inversión y la expansión sostenida del PBI, entre otras.

### 2.1.1.2) La informalidad.-

La informalidad económica, según el grado de amplitud que se le quiera dar a este término, puede tener varias definiciones. Así, la OIT Oficina Regional y la Oficina de Actividades para los Trabajadores de dicha organización - ACTRAV *“se han centrado en el enfoque de la sobrevivencia, que identifica las actividades económicas realizadas para el mercado con características de baja productividad, en el sentido de que tienen escasa o nula capacidad de acumulación y derivan en bajos ingresos.*

*Así definida, la situación de informalidad se vincula con el escaso uso de tecnología avanzada, la simpleza de la organización productiva, y la utilización de mano de obra no calificada.*

*La informalidad económica se presenta siempre en muy pequeñas unidades, las que suelen clasificarse en familiares o microempresariales. Así, mientras que las unidades familiares están integradas por trabajadores por cuenta propia y ayudas familiares sin pago o con pago inestable, las microempresas componen de empleadores y trabajadores asalariados”.*<sup>362</sup>

En el mismo sentido, una publicación del Banco Mundial respecto a la informalidad existente en América Latina y El Caribe, la define como un fenómeno complejo que conlleva a procurar un equilibrio precario en el que los trabajadores quedan desprotegidos en términos de salud y empleo.<sup>363</sup>

La citada publicación advierte del mismo modo, la existencia de tres factores principales para el incremento de la informalidad, siendo estos los *“impuestos*

<sup>362</sup>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

“Glosario”. *Oit.org.pe* Consulta: 27 de abril de 2013, página 1. [[http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pdf/doc\\_179/glosario.pdf](http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pdf/doc_179/glosario.pdf)]

<sup>363</sup>Cfr. E. PERRY, Guillermo; F. MALONEY, William; S. Arias, Omar; FAJNSYLVER, Pablo; D. MASON, Andrew; SAAVEDRA-CHANDUVI, Jaime. 2007 “Informalidad: escape e inclusión”. Washington: Banco Mundial, página 1.

*laborales y mala legislación en seguridad social, políticas macroeconómicas que afectan a los sectores más propensos a optar por la informalidad, y reformas comerciales sin análisis de impacto en los sectores de menor productividad*<sup>364</sup>; fenómeno cuyo nivel puede ser medido a través de la no inscripción en la seguridad social.

En nuestro país y respecto del mismo tema, el CNTPE acordó en su Sesión Ordinaria N° 78 del 31 de mayo de 2007, *“la conformación de una Comisión Especial para abordar la Problemática de la Economía Informal en el Perú”*<sup>365</sup>, la cual estaría integrada por cuatro representantes del Sector Laboral, no menos de dos ni más de cuatro representantes del Sector Empresarial, y dos representantes del MTPE, debiendo ser dirigida por la Secretaría Técnica del CNTPE.

Así, dicha Comisión, instalada el 06 de junio de 2007, determinó que *“si bien no existe una definición universal y precisa sobre la economía informal, para el presente informe se consideró pertinente abordar la problemática de la economía informal desde dos ámbitos:*

- (i) *El primero comprende aquellas actividades económicas desarrolladas por unidades productivas y trabajadores que no cuentan con cobertura en la legislación laboral, como es el caso de los auto-empleados o también denominados independientes.*
- (ii) *El segundo alcanza aquellas actividades económicas que a pesar de operar dentro del ámbito de la ley, no la cumplen o la evaden, en las cuales se aprecia a aquellos asalariados que no ejercen o*

---

<sup>364</sup> OPHÉLIMOS – COMUNIDAD ECONÓMICA EN RED DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2012 “La problemática de la informalidad en el Perú”. *Pucp.edu.pe* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 16 de octubre de 2012. [<http://blog.pucp.edu.pe/item/13211/la-problematica-de-la-informalidad-en-el-peru>]

<sup>365</sup> COMISIÓN ESPECIAL DE ECONOMÍA INFORMAL DEL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2008 “Caracterización y Problemática de los Trabajadores de la Economía Informal en el Perú”. Lima: Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, página 2.

*acceden a sus derechos laborales, especialmente en la microempresa.”<sup>366</sup>*

Así, podemos determinar que el sector informal es reconocido como un conjunto de trabajadores y empresas que desarrollan actividades al margen de los marcos legales que rigen la actividad económica; y que en el caso de nuestro país se desarrolla principalmente en las micro y pequeñas empresas - Mypes, y en el trabajo independiente; pero también en la mediana y gran empresa.

La misma Comisión determinó igualmente que las microempresas se caracterizaban por sus elevados niveles de informalidad, ya que por su baja productividad y competitividad, los costos de formalización les resultaban excesivos. A todo ello creemos habría que adicionar, los pocos beneficios a obtener luego de acceder a la formalidad, los servicios de mala calidad y poca efectividad ofrecida por el Estado. Todo ello se reflejaba, según la Comisión *“en la presencia de políticas enfocadas en reducir costos laborales en vez de promover aumentos sustanciales en los niveles de productividad de las microempresas, ya sea a través de la promoción del uso de nuevas tecnologías, de la capacitación y formación laboral, de eslabonamientos productivos para una mayor apertura de mercados, entre otros.”<sup>367</sup>* Añadiendo igualmente, que *“si bien es la microempresa en donde predomina el empleo informal, éste puede presentarse en establecimientos de cualquier tamaño, como por ejemplo, en cierto sector de las pequeñas empresas cuya rentabilidad no es suficiente para compensar los costos que le impone la legislación; o en las empresas medianas y grandes que deciden no declarar la totalidad de sus trabajadores, considerando el importante ahorro en costos que obtendrían y los bajos riesgos de ser detectados ante la débil fiscalización de las leyes por parte del Estado.”<sup>368</sup>*

---

<sup>366</sup> *Ibíd.*

<sup>367</sup> *Ídem*, página 4.

<sup>368</sup> *Ibíd.*

La Comisión destacó finalmente que *“la importante participación de los independientes en el mercado laboral peruano, tras alcanzar los 5,4 millones de trabajadores y ser el segmento con mayor concentración de la PEA ocupada (36%). Sin embargo, dicho segmento es considerado dentro del rubro del sector informal al no tener la cobertura de la legislación vigente y estar conformado por trabajadores que en su gran mayoría no gozan de ningún tipo de acceso a la seguridad social en salud y pensiones.”*<sup>369</sup>

En el mismo sentido, el Banco Central de Reserva del Perú, en una reciente publicación sobre la informalidad en el país, refirió que *“pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado puede ofrecer. Esta definición, introducida por De Soto (1989) en su clásico estudio sobre la informalidad, ha alcanzado gran popularidad ya que su fortaleza conceptual permite concentrar el análisis en las causas de la informalidad antes que meramente en los síntomas de ésta.”*<sup>370</sup>

Julio Gamero sostiene al respecto, que el empleo informal debe determinarse para cada categoría ocupacional, identificando como trabajadores informales:

- *“Los trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas que pertenecen al sector informal.*
- *Los empleadores dueños de sus propias empresas que pertenecen al sector informal.*

*En ambos casos la naturaleza del empleo informal es el resultado de las características de la empresa.*

- *Los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal, son empleos*

---

<sup>369</sup> *Ibíd.*

<sup>370</sup> LOAYZA, Norman.

“Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. *Bcrp.gob.pe* Lima: Banco Central de Reserva, página 44. Consulta: 15 de octubre de 2012.

[<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>]

*informales ya que no tienen contratos de trabajo, no perciben remuneración, etc.*

- *Asalariados que no tienen un contrato laboral.*<sup>371</sup>

En el Cuadro N° 14 que presentaremos a continuación, podremos observar:

Sector formal:

- Que, en las empresas del sector formal existe también empleo informal, es decir, trabajadores que al no tener algún tipo de contrato; no cuentan con prestaciones sociales, ni perciben la remuneración mínima vital, pese a que la empresa es formal.
- Que, durante el periodo estudiado, comprendido entre los años 2002 – 2009, el empleo informal en las empresas del sector formal fue disminuyendo progresivamente, del 42% en el año 2002, 28.4% en el 2005, 20.7% en el 2008, al 19.9% en el año 2009, esto es disminuyó a la mitad en siete años; como resultado, entre otras razones, de una mayor fiscalización del MTPE.

Sector informal:

- Que, existen empleos contractualmente formales dentro de las empresas del sector informal, esto es que hay trabajadores asalariados que cuentan con contratos de trabajo, pero que no están afiliados al seguro de salud ni aportan al sistema de pensiones, al estar empleados en empresas informales.

---

<sup>371</sup> GAMERO REQUENA, Julio H. y CARRASCO, Gabriela – Comunidad Andina de Naciones. “Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”. *Comunidadandina.org* página 22. Consulta: 15 de octubre de 2012. [<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/trabajo-informal-y-politicas.pdf>]



Cuadro N° 14<sup>372</sup>

	2002		2005		2008		2009	
	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal
<b>Empresas sector formal</b>	1'587,134 (58.0 %)	1'151,53 (42.0%)	1'924,219 (71.6%)	762,490 (28.4%)	2'669,493 (79.3%)	698,358 (20.7%)	2,832,108 (80.1%)	705,102 (19.9%)
<b>Empresas sector informal</b>	186,057 (2.1%)	8,729,947 (97.9%)	290,693 (2.8%)	10,273,493 (97.2%)	335,459 (3.0%)	10,683,034 (97.0%)	368,665 (3.2%)	11,153,600 (96.8%)
<b>Hogares</b>	---	415,397 (100%)	---	477,689 (100%)	---	467,631 (100%)	---	497,041 (100%)
<b>Total</b>	1'773,191 (14.7%)	9'881,484 (85.3%)	2'214,912 (16.1%)	11'035,922 (83.9%)	3'004,952 (20.2%)	11'381,392 (79.8%)	3'200,773 (20.6%)	11'858,702 (79.4%)

Como hemos podido apreciar en cuanto a la informalidad en nuestro país, si bien es cierto, ésta ha ido disminuyendo en las empresas del sector formal, de manera progresiva de un 42% en el año 2002, a un 28.4% en el 2005, 20.7% en el 2008, y 19.9% en el 2009; sigue siendo bastante considerable, pues comprende en este último año a 705 mil 102 trabajadores informales.

Más grave aún es el caso de la informalidad en las empresas del sector informal, en las que si bien es cierto también fue disminuyendo, lo hizo en una mínima expresión. Así de 97.9% en el año 2002, pasó a 97.2% en el 2005, 97% en el 2008, y 96.8% en el 2009. Esto es que en el año 2009, en las empresas del sector informal el 96.8%, representó a 11 millones 153 mil 600 trabajadores.

De acuerdo a lo que hemos podido apreciar en ambos casos, creemos que las importantes cifras de informalidad mostradas en el último año de la estadística (2009), esto es 19.9 % en las empresas del sector formal y 96.8 %

<sup>372</sup> Ídem, página 28.

en la empresas del sector informal; representando entre ambas a un total de 11 Millones 858 Mil 702 trabajadores de un total de 15 Millones 59 mil 475 trabajadores, esto es el 78.75%; evidencia la existencia de un crecimiento económico sustentado en el incremento del empleo informal, situación que conlleva a la precariedad del empleo, e imposibilita por la propia naturaleza de la labor informal que desarrollan y la falta de registro de la empresa, la posibilidad de su sindicación en este tipo, incrementando de este modo la tasa de afiliación sindical, y por lo tanto la obtención a través de ésta, de mejores condiciones de trabajo y un empleo digno con respeto de sus derechos laborales.

En el mismo sentido, la reforma legislativa de los años 90 provocó la destrucción de la estructura sindical por sectores de actividad en vías de conformación<sup>373</sup>, y se indujo a una estructura sindical de empresa. Al respecto Edgardo Balbín y Augusto Carrillo sostienen que *“recordemos, que entre otros aspectos, la versión original del Decreto Ley N° 25530, Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo (LRCT), fijó como requisito para la conformación de sindicatos de alcance superior a la empresa reunir a 100 trabajadores; impidió a los trabajadores afiliarse a dos organizaciones sindicales de distinto nivel; exigió para la negociación a nivel de rama representar a la mayoría de empresas y trabajadores; y dispuso la ratificación por acuerdo de partes del nivel de negociación a nivel de rama señalando que, de no estar de acuerdo, la negociación se reconducía a nivel de empresa. Como sabemos, todos estos aspectos fueron cuestionados por los órganos de control de la OIT por evidente incompatibilidad con los Convenios N° 87 y 98 y, aunque en el 2003 se produjo la reforma o derogación de los aspectos señalados, las medidas cuestionadas ya habían surtido el efecto buscado: reconducir por imperio de la ley, la sindicación y la negociación colectiva a nivel de empresa.”*<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> Ver punto 1.2.6) El mantenimiento de la tendencia restrictiva en las normas infra constitucionales y la escueta consagración del derecho a la libertad sindical en la Constitución Política de 1993, Capítulo III.

<sup>374</sup> BALBÍN TORRES, Edgardo; y CARRILLO SALAZAR, Augusto. 2009 “Reflexiones sobre estructura sindical en el Perú los intentos de cambio y la efectividad del derecho de libertad sindical”. En: AA.VV. *Estudios de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica* Lima: Grijley, página 354.

En dicho sentido, los trabajadores sea por desconocimiento, la urgencia de privilegiar otras necesidades vinculadas a su subsistencia y búsqueda de mayores ingresos, o como lo refieren Edgardo Balbín y Augusto Carrillo por una “reconducción y orientación” legal de la sindicación a nivel de empresa; no obstante ser titulares<sup>375</sup> del derecho de sindicación de acuerdo al Convenio N° 87 de la OIT<sup>376</sup>, el mismo que resalta que no hay ninguna distinción ni limitación que restrinja tal derecho en razón de sexo, nacionalidad, raza, religión, tipo de actividad (pública o privada), función, idioma, sector, etc, bastando que se trate de trabajadores para que sean sujetos del mismo; no lo ejercen, teniendo la facultad de hacerlo a nivel de actividad, gremio u oficios varios.

Creemos importante hacer notar igualmente, las dificultades encontradas en la búsqueda de información estadística actualizada respecto de la informalidad en nuestro país, lo que demostraría además que no obstante haber comprendido ésta el 80.36% (11 millones 858 mil 702 trabajadores informales) de la PEA ocupada de 14 millones 757 mil 700 trabajadores en el año 2009; no parece despertar un mayor interés de estudio y tratamiento por parte de las autoridades correspondientes, en procura de su formalización.

En dicho sentido podríamos bien preguntarnos:

- ¿Puede un país con los altos índices de informalidad registrados, aspirar a convertirse en una potencia regional o mundial?
- ¿Puede un país con los niveles de precariedad en el empleo, salir del subdesarrollo?
- ¿Es posible con la ausencia de información estadística esquematizada y actualizada, aspirar a enfrentar seriamente las diversas dificultades económico laborales como las descritas?

---

<sup>375</sup> Si bien es cierto, el citado Convenio incluye a los empleadores como titulares también del derecho de sindicación; en el punto 2) Principales normas nacionales, en materia de libertad sindical, vigentes en la actualidad, Capítulo III, hemos referido ya el motivo por el cual en la presente tesis se considera como titulares exclusivamente a los trabajadores.

<sup>376</sup> Ver punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Capítulo III.

- ¿Se puede aspirar a solucionar una problemática como la falta de un trabajo decente, flexibilizando la norma?
- ¿Se puede seriamente mostrar cifras de crecimiento del empleo, en base a la disminución de derechos laborales, menores salarios y dificultades para la organización de los trabajadores?

En cuanto a la informalidad en nuestro país, tampoco se ha considerado la propuesta de política en materia de economía informal para la generación del trabajo decente, planteada por la OIT en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para el trabajo decente en las Américas<sup>377</sup>, la cual formula como objetivo la progresiva formalización de la economía informal, estableciendo como meta eliminar en un plazo máximo de 10 años, las principales causas legales y administrativas que alientan su existencia.

Así, las cifras presentadas evidencian la existencia de un crecimiento económico, pero sustentado en la precariedad y el empleo informal; situación que dificulta la posibilidad de sindicación de los trabajadores informales, y por lo tanto la obtención a través de la misma, de mejores condiciones de trabajo y un empleo digno con respeto de sus derechos laborales.

### **2.1.1.3) El autoempleo.-**

Frente al problema del desempleo y la informalidad existentes en nuestro país, y en las magnitudes en la que ha podido apreciarse en los dos puntos precedentes; no podemos dejar de considerar también, cómo ambos generan mecanismos de ajuste para absorber la mayor oferta laboral, generándose el autoempleo como mecanismo de subsistencia.

Esta autogeneración del empleo puede ser formal en tanto las personas involucradas estén registradas ante SUNATy cumplan con sus obligaciones contables; o informal en tanto no lo hagan. Frente a este último caso,

---

<sup>377</sup> Organización Internacional del Trabajo.  
2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 – 2015”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, páginas 59 - 61.

JoséRodríguez y Minoru Higa sostienen que *“para el caso de (...) los independientes o autoempleados se consideran dos aproximaciones: (i) aquellos que realizan la actividad sin estar registrados como persona natural o jurídica frente a la SUNAT, y (ii) aquellos que no tienen sistema de contabilidad alguno para la conducción de la actividad.”*<sup>378</sup>

Respecto de los autoempleados, el INEI los reconoce como trabajadores independientes para cuyo caso define que *“en el caso de los trabajadores independientes, muchas veces la demanda de sus servicios laborales está influenciada por la demanda de los bienes o mercancías que ofrecen (en término técnicos se le denomina una demanda de trabajo derivada) contrastando con un asalariado a quien su servicio laboral se le requiere de manera directa; de cualquier manera, ambos se sitúan en un espacio configurado por oferentes y demandantes que ofrecen servicios laborales”*.<sup>379</sup>

A continuación, presentaremos como Cuadro N° 15 el elaborado por el INEI y referido a la población económicamente activa ocupada según categoría de ocupación 2004 – 2011; haciendo la mención de que en dicha estadística se identifica a la población que participa en la generación de algún bien económico o en la prestación de un servicio (PEA ocupada), la cual en nuestro país está conformada por la población de 14 a más años de edad que tiene un empleo asalariado o independiente.

---

<sup>378</sup> RODRIGUEZ José, y HIGA, Minoru.

2010 “Informalidad, empleo y productividad en el Perú”. *Pucp.edu.pe* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de Economía N° 282, página 5. Consulta: 20 de octubre de 2012.

[<http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD282.pdf>]

<sup>379</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, página 87.



**Cuadro N° 15<sup>380</sup>**  
**Perú: Población Económicamente Activa Ocupada,**  
**según categoría de ocupación 2004 – 2011 (en miles de personas)**

Categoría de ocupación / Ámbito geográfico		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
Nacional	Total	13 059.8	13 120.4	13 683.0	14 197.2	14 459.2	14 757.7	15 089.9	15 307.3	2.3	1.4
	Empleador/patrón	689.1	710.7	736.1	817.4	804.9	820.4	879.0	812.1	2.4	-7.6
	Asalariado 1/	4 904.2	5 067.9	5 456.9	5 866.0	6 105.1	6 310.8	6 491.1	6 708.8	4.6	3.4
	Trabajador independiente	4 554.8	4 595.5	4 638.6	4 938.8	5 078.5	5 128.3	5 302.3	5 380.3	2.4	1.5
	Trabajador familiar no remunerado	2 383.7	2 220.0	2 268.9	2 008.6	1 936.9	1 961.5	1 892.4	1 939.8	-2.9	2.5
	Trabajador del hogar	481.6	479.6	534.2	515.9	477.5	475.6	475.8	416.2	-2.1	-12.5
	Otro	46.3	46.6	48.3	50.5	56.3	61.2	49.2	50.2	1.2	2.0

1/ comprende empleado y obrero.

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Anual 2004 - 2011

De acuerdo a información publicada por el INEI, si bien es cierto la población asalariada ha aumentado progresiva y sostenidamente entre los años 2004 y 2011 a un promedio anual de 4.6%; también es cierto que los trabajadores independientes también lo han hecho a un promedio anual de 2.4%, durante el mismo periodo. Así y aunque el presente cuadro estadístico no identifica si los trabajadores independientes comprendidos en el mismo son formales o informales; podemos apreciar que su número a nivel nacional se ha ido incrementando progresivamente entre el 2004 y el 2011; esto es de 4 millones 554 mil 800 en el 2004, a 4 millones 595 mil 500 en el 2005, 4 millones 638 mil 600 en el 2006, 4 millones 938 mil 800 en el 2007, 5 millones 78 mil 500 en el 2008, 5 millones 128 mil 300 en el 2009, 5 millones 302 mil 300 en el 2010, y 5 millones 380 mil 300 en el 2011.

Asimismo, si comparamos este total registrado por el INEI para los trabajadores independientes en el año 2011 (5 millones 380 mil 300) respecto del total de la población económicamente activa ocupada – PEA ocupada (15

<sup>380</sup> Ibídem.

millones 307 mil 300), veremos que corresponde a un 35.15% de la misma; mientras que los trabajadores asalariados en el mismo año (6 millones 708 mil 800) representaban 43.83% de la misma población.

Así, la OIT respecto de los trabajadores autoempleados sostiene que *“no tienen acceso a créditos y por sus modestos ingresos, no tienen competencias técnicas suficientes para llevar a cabo su actividad, para gestionar la materia prima y para acceder a la red de agua y luz. A pesar de su estatus, dependen, a veces, de una tercera persona para el uso del local y el crédito. No tienen casi acceso a los préstamos de las instituciones de crédito, ya que no pueden ofrecer las garantías económicas suficientes exigidas (...) Las instituciones de formación oficial son con frecuencia demasiado caras para ellos y sus programas no están siempre adaptados a sus necesidades básicas y fundamentales. Sus lugares de trabajo son, a menudo, insalubres y peligrosos y a veces poco atractivos para atraer a los clientes.”*<sup>381</sup>

Frente a dicha realidad, creemos que el Estado debe promover una agenda de trabajo que contemple el diseño de políticas en diferentes campos que vayan más allá de un debate entre el mercado y el Estado, esto es políticas que promuevan el acceso a servicios asistenciales, capacitaciones, financiamiento de proyectos, acceso al crédito, bolsas de trabajo sectorizadas, y un portal de registro de data de trabajadores independientes; así como programas tendientes a su formalización progresiva.

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que el alto porcentaje (35.15%) de trabajadores comprendidos dentro de la categoría de autoempleo sea este formal o informal, afecta directamente la posibilidad de incrementar la tasa de afiliación sindical; por cuanto estos no solo desconocen mayoritariamente el derecho que les asiste para sindicalizarse de conformidad con el Convenio N° 87 de la OIT y el artículo 6 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, TUO de la LRCT, sino que al haber mantenido en parte esta última norma la reorientación

---

<sup>381</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2000 “Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción”. Ginebra: Oficina Regional para América Latina y El Caribe / Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), página 30.

del ejercicio prioritario de la sindicación a nivel de empresa, consideran esta como la única posibilidad de afiliación o ven dificultada dicha posibilidad en el caso de decidir ejercerla.

#### 2.1.1.4) El subempleo.-

De acuerdo al INEI, el subempleo es la subutilización de la mano de obra en el mercado de trabajo. Esto es que la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible. Así entonces, *“el subempleo comprende a las personas que, pese a haber trabajado o tenido un empleo (...), tenían entonces la voluntad de trabajar ‘mejor’ o ‘de forma más adecuada’, y estaban disponibles para hacerlo.”*<sup>382</sup>

Según dicho Instituto Nacional, el subempleo será visible cuando la situación de empleo de un trabajador es inadecuada respecto a algunas normas, como el insuficiente volumen de empleo por horas, y será invisible cuando este comprenda bajos niveles de ingreso.

Así, *“para operacionalizar los diferentes niveles de empleo, en el país se considera como subempleo visible a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 35 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria, que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajado independiente.*

*Subempleo invisible (subempleo por ingresos), se considera que una persona con empleo (asalariado o independiente) se encuentra en subempleo invisible, cuando normalmente trabajan 35 o más horas a la semana, pero cuyos ingresos son menores a la canasta mínima de consumo familiar por perceptor de ingreso”*.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, página 151.

<sup>383</sup> *Ibidem*.

A continuación, en el Cuadro N° 16 observamos que la PEA ocupada en el año 2011 fue de 15 millones 307 mil 300 personas, comprendiendo dentro de estos tanto a los empleos adecuados que eran en ese mismo año 7 millones 151 mil 700, como a los subempleados que eran 8 millones 155 mil 700 personas. Podemos observar igualmente, que del total de la PEA ocupada subempleada 997 mil 100 personas estuvieron subempleadas por horas (subempleo visible), es decir, trabajaron menos de 35 horas a la semana, no obstante haber estados disponibles y con disposición de trabajar más; y 7 millones 158 mil 500 personas subempleadas por ingresos, es decir que a pesar de trabajar 35 horas o más a la semana, sus ingresos eran inferiores al valor de la canasta mínima de consumo familiar (subempleo invisible).

Cuadro N° 16<sup>384</sup>

## Perú: Población económicamente activa, según niveles de empleo, 2004 - 2011

(Miles de personas)

Niveles de empleo/ Ámbito geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
<b>Nacional</b>										
Total PEA	13 791.1	13 866.8	14 356.0	14 903.3	15 158.2	15 448.2	15 735.7	15 949.1	2.1	1.4
- PEA Ocupada	13 059.8	13 120.4	13 683.0	14 197.2	14 459.2	14 757.7	15 089.9	15 307.3	2.3	1.4
Empleo adecuado	3 065.8	2 956.8	3 937.0	4 874.2	5 594.3	6 182.2	6 652.0	7 151.7	12.9	7.5
Subempleada	9 994.0	10 163.6	9 746.0	9 322.9	8 864.9	8 575.4	8 437.9	8 155.7	-2.9	-3.3
Por horas	945.1	958.7	1 070.7	1 246.5	1 135.8	1 145.6	1 130.4	997.1	0.8	-11.8
Por ingresos	9 048.9	9 204.9	8 675.4	8 076.4	7 729.1	7 429.8	7 307.5	7 158.5	-3.3	-2.0
- PEA Desocupada	731.3	746.4	673.0	706.1	699.1	690.6	645.8	641.8	-1.8	-0.6

Nota técnica: las estimaciones de los indicadores provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO – han sido actualizadas teniendo en cuenta los factores de ponderación estimados en base a los resultados del censo de población del 2007, las cuales muestran las actuales estructuras de la población urbana y rural del país.

Fuente: INEI.

Como hemos podido ver según el INEI, de acuerdo a la evolución de la PEA ocupada en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2011, la población con empleo adecuado es la que más ha aumentado. Así, de comprender 3

<sup>384</sup> Ibídem.

millones 65 mil 800 personas en el 2004, subió a 7 millones 151 mil 700 personas en el 2011; lo que representaba un crecimiento promedio anual de 12.9%.

Sin embargo y durante el mismo periodo, la PEA ocupada subempleada visible (horas) también aumentó de 945 mil 100 personas en el 2004, a 997 mil 100 en el 2011, esto es en un promedio de crecimiento de 0.8% anual. En el caso del subempleo invisible (ingresos) aun cuando disminuyó de 9 millones 48 mil 900 personas en el 2004, a 7 millones 158 mil 500 personas en el 2011; esto es disminuyó en un promedio de 3.3% anual, seguía representando un número importante de trabajadores.

En el mismo sentido, y de acuerdo a la misma información, es oportuno resaltar también que si bien es cierto la población con empleo adecuado ha aumentado progresiva y sostenidamente entre los años 2004 y 2011 a un promedio anual de 12.9%; también es cierto que la población subempleada no obstante haber ido disminuyendo a un promedio anual de 2.9%, durante el mismo periodo 2004 y 2011, siempre representó un número mayor que la población comprendida en el empleo adecuado. Así, en el 2011 representó a 8 millones 155 mil 700 personas, dentro de las cuales se encontraban comprendidas 997 mil 100 subempleadas por horas (invisible) y 7 millones 158 mil 500 subempleadas por ingresos (visible).

Así, de acuerdo a la estadística presentada por el INEI, podemos apreciar que del total de la PEA ocupada al 2011 (15 millones 307 mil 300 personas), el 46.72% (7 millones 151 mil 700) mantiene un empleo adecuado, mientras que el 53.28% (8 millones 155 mil 700) se encuentra subempleada.

En cuanto al subempleo igualmente, presentamos a continuación el Cuadro N° 17 elaborado por el MTPE y publicado en su Anuario Estadístico del año 2009, referido a los años 2004 y 2009, en el que identifica, entre otras consideraciones, el subempleo en el año 2009 según la rama de actividad económica.



**Cuadro N° 17<sup>385</sup>**  
**Perú: Características del empleo según rama de actividad económica**  
**2004 y 2009**

Rama de actividad económica	Ocupados		Ingreso laboral promedio 1/ (Nuevos soles)		Variación del ingreso laboral 2004-2009	Subempleo 2009 sobre PEA ocupada (en %)
	2004	2009	2004	2009		
<b>Total absoluto</b>	<b>13'232,818</b>	<b>15'316,130</b>	<b>759</b>	<b>910</b>		
<b>Total relativo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			<b>19,9</b>	<b>46,2</b>
Extractiva agricult., pesca, minería	37,6	33,8	424	545	28,5	55,5
Industria	9,6	10,2	1,040	1,008	-3,1	44,6
Bienes de consumo	7,5	8,0	937	889	-5,1	48,1
Bienes intermedios y de capital	2,1	2,2	1,404	1,433	2,1	31,9
Construcción	3,4	4,5	897	1,121	25,0	29,9
Comercio	17,3	16,4	653	800	22,6	52,9
Al por mayor	1,9	2,3	1,036	1,542	48,8	30,6
Al por menor	15,4	14,1	599	666	11,3	56,6
Servicios	28,3	32,1	1,038	1,199	15,5	34,9
Electricidad, gas y agua	0,2	0,2	2,193	2,184	-0,4	15,3
Transp., almac., y comunic.	5,4	6,7	905	960	6,1	40,6
Servicios a empresas	3,3	3,9	1,273	1,857	45,9	23,7
Comunitarios y sociales	11,0	12,5	1,275	1,433	12,4	23,7
Restaurantes y hoteles	5,2	5,9	697	759	8,9	49,5
Servicios personales	3,1	3,0	547	552	0,9	57,0
Hogares	3,9	3,0	471	589	24,9	56,8

1/ El cálculo de los ingresos excluye a los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR). Además, los ingresos están expresados en nuevos soles del año 2009.

<sup>385</sup> *Ibídem.*

En dicha publicación el MTPE, aun cuando no hace una distinción del tipo de subempleo al que se refiere, advierte que este es *“un fenómeno que afecta, principalmente, a la subramas servicios personales<sup>386</sup> (57,0%), hogares (56,8%) y comercio al por menor (56,6%). Mientras que la rama con menor subempleo es el de servicios de electricidad, gas y agua (15,3%), donde los ingresos son los más altos.*

*Otra rama con un nivel de subempleo bajo en relación a las otras ramas, es el que oferta servicios a otras empresas (23,7%), cuyo ingreso promedio laboral se ha elevado en 45,9% en los últimos 5 años y ha determinado por ende menores niveles de subempleo”.*<sup>387</sup>

De acuerdo a lo expuesto a la información presentada tanto por el INEI y el MTPE, consideramos que el subempleo en nuestro país afecta directamente las posibilidades de incrementar la tasa de afiliación sindical.

Así, podemos apreciar en el Cuadro N° 18 elaborado por el MTPE, referido al promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional y sindicalización según actividad económica en el año 2009, obtenido de la planilla electrónica, y aun cuando no utiliza la mismas categorías de actividad económica que presenta en el Cuadro N° 17, que se hace evidente una mínima tasa de afiliación sindical en las categorías ocupacionales con mayor índice de subempleo, y una mayoritaria afiliación sindical en las que menor subempleo tienen.

Así, podemos apreciar que en cuanto se refiere a otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales, categoría en la que se encuentran comprendidos los servicios personales, actividad que registra la mayor tasa de subempleo; presenta un total de 160 mil 758 trabajadores, de los cuales 154

---

<sup>386</sup> Entiéndase por servicios personales a las actividades de mantenimiento y reparación de vehículos automotores, reparación de efectos personales y enseres domésticos, actividades de fotografía, lavado y limpieza de prenda de vestir, peluquería y pompas fúnebres.

<sup>387</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

2009 “El empleo en el Perú y Lima Metropolitana 2009”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 33.

mil 901 trabajadores (96.36%) no se encuentra sindicalizado, mientras que apenas 5 mil 857 (3.64%) lo están.

En cuanto a los hogares privados con servicio doméstico, segunda categoría ocupacional con alto índice de subempleo, la información del MTPE solo registra un total de 24 trabajadores, de los cuales ninguno se encuentra sindicalizado.

Del mismo modo, en cuanto al comercio al por mayor, por menor, y reparación de vehículos automotrices; categoría en la que se encuentra comprendido el comercio al por menor, actividad que registra la tercera mayor tasa de subempleo; presenta un total de 347 mil 289 trabajadores, de los cuales 346 mil 236 (99.70%) no se encuentra sindicalizado, mientras que apenas 1 mil 53 trabajadores (0.30%) lo están.

Por el contrario, podemos ver que la actividad económica referida al suministro de electricidad, gas y agua, actividad en la que se presenta la menor tasa de subempleo, representada por un promedio mensual de 11 mil 293 trabajadores, 7 mil 244 (64.15%) no se encuentra sindicalizado, mientras que 4 mil 49 (35.85%) se encuentran sindicalizados.

Cifras que podremos apreciar en el siguiente Cuadro, referido al Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional y sindicalización, según actividad económica 2009; considerando dentro de las categorías ocupacionales a los ejecutivos, empleados, obreros y no determinados; de acuerdo a la actividad económica.

**Cuadro N° 18<sup>388</sup>**  
**Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional**  
**y sindicalización, según actividad económica 2009**

Actividad económica	CATEGORÍA OCUPACIONAL / SINDICALIZACIÓN											Total promedio mensual
	Ejecutivo		Empleado		Obrero		No determinado		Subtotal			
	Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados			
	No	si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si		
Agricultura, ganadería, caza y siveicultura	877	1	19 483	189	107 942	2 562	9 885	33	138 187	2 784	140 971	
Pesca	331	-	5 289	3	21 321	119	2 145	-	29 086	122	29 208	
Explotación de minas y canteras	2 691	15	32 109	4 291	31 229	11 116	160	-	66 190	15 422	81 612	
Industrias manufactureras	6 840	5	145 998	3 109	221 793	20 664	4 517	35	379 148	23 814	402 961	
Suministro de electricidad, gas y agua	354	3	4 861	2 340	2 023	1 706	6	-	7 244	4 049	11 293	
Construcción	2 441	1	37 272	739	61 266	20 770	168	-	101 147	21 510	122 656	
Comercio al por mayor y al por menor, rep. Vehic. Autom.	12 849	1	298 924	384	33 124	668	1 341	-	346 236	1 053	347 289	
Hoteles y restaurantes	1 453	-	61 451	74	13 242	49	173	-	76 319	123	76 442	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5 295	232	110 424	6 864	24 928	2 270	442	-	141 089	9 366	150 455	
Intermediación financiera	1 563	1	81 186	1 688	175	-	433	-	83 357	1 689	85 046	
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	9 723	32	289 948	1 032	88 636	3 684	2 894	23	391 200	4 771	395 971	
Administración pública y defensa	81	0	3 493	307	261	20	45	-	3 880	328	4 207	
Enseñanza	1 166	7	122 274	3 948	4 084	143	1 234	-	128 757	4 098	132 854	

En relación a lo expuesto podemos establecer que a mayor nivel de subempleo se presenta una baja tasa de afiliación sindical, al no ejercer los trabajadores involucrados la titularidad del derecho de sindicación que poseen, de conformidad con el Convenio N° 87 de la OIT; sea por desconocimiento, por centrar sus esfuerzos personales en aumentar sus horas de trabajo e ingresos, o por temor a ser despedidos.

<sup>388</sup> Idem, página 92.

Como hemos podido apreciar, el mercado ha reemplazado al Estado como principal fuerza reguladora laboral de nuestro país, basado en su propio interés y un modelo de desarrollo liberal que supone que todos tienen “iguales oportunidades”, por lo que las capacidades de los trabajadores son suficientes para solos obtener un trabajo digno y bien remunerado. Esto es que se olvida que el libre mercado tiene serias limitaciones en cuanto a generar equilibrio social y equidad; y no tiene en cuenta las desigualdades que existen entre los trabajadores.

Frente a dicha realidad, el Estado debe incrementar mediante la autoridad administrativa del trabajo su labor inspectiva; promover una agenda de trabajo que procure darle a los trabajadores un empleo digno; esto es políticas que promuevan el acceso a servicios asistenciales, capacitaciones, y bolsas de trabajo sectorizadas; así como el desarrollo de programas informativos itinerantes respecto de sus derechos laborales.

### **2.1.2) De naturaleza legal.-**

Dentro de los principales problemas de origen legal que estarían afectando el incremento de la tasa de afiliación sindical en nuestro país, encontramos la excesiva permisividad en el uso de los contratos temporales, tercerización e intermediación laboral, regímenes especiales como las micro y pequeñas empresas, y capacitación laboral juvenil como modalidad formativa laboral.

#### **2.1.2.1) La temporalidad de la relación laboral.-**

Nuestra legislación contempla en el artículo 4 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante LPCL; que en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. De igual modo, se contempla en el Título II de la citada norma, el ámbito de aplicación de los contratos de trabajo bajo modalidades de contratación temporal, pudiendo ser estos:



**Cuadro N° 19**  
**Modalidades de contratación Temporal**

Clasificación	Modalidad específica	Causa objetiva habilitante	Duración
Temporal	Inicio o incremento de actividad	Inicio de actividad, establecimiento o nuevo servicio. Incremento de actividades	3 años
	Necesidad de mercado	Incremento coyuntural e imprevisible originado por variaciones del mercado	5 años
	Reconversión empresarial	Reorganización de actividades por causas tecnológicas, productivas, organizacionales, etc.	2 años
Accidental	Ocasional	Razones transitorias diferentes de actividades habituales	6 meses al año
	Suplencia	Reemplazo de trabajador titular con suspensión (perfecta e imperfecta)	Retorno del trabajador titular
	Emergencia	Caso fortuito o fuerza mayor (imprevisibles irresistibles e inevitables)	Duración de las obras necesarias
Obra o servicio	Obra o servicio específico	Un servicio concreto u obra determinada	Término de la obra o servicio
	Intermitente	Necesidades permanentes pero discontinuas (no cíclicas, no determinables)	No hay plazo
	Temporada	Necesidades permanentes en ciertas épocas del año (cíclicas, predeterminadas)	No hay plazo

La utilización de dichos contratos modales, previstos para las actividades de naturaleza transitoria, está justificada bajo el principio de causalidad; es decir por la existencia de una causa objetiva determinada que motive su empleo.

Al respecto, el Tribunal Constitucional reafirmó mediante sentencia emitida en el año 2009, recaída en el Expediente N° 00804-2008-PA/TC; que el principio de causalidad referido a la necesaria existencia de una causa objetiva que habilitara la utilización de alguno de los contratos modales, se mantenía vigente en la legislación nacional:

*“(…) conforme a la uniforme jurisprudencia del Tribunal, como la sentencia recaída en el Exp. N.º 1874-2002-PA/TC, se restablecería el **principio de causalidad** imperante en nuestro ordenamiento jurídico y se consideraría de naturaleza indeterminada un contrato sujeto a modalidad, conforme el artículo 77.º del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, si “el trabajador contratado*

*temporalmente demuestra que el contrato se fundamentó en la existencia de simulación o fraude a las normas laborales. Esta situación se verifica cuando la causa, objeto y/o naturaleza de los servicios que se requieren contratar corresponden a actividades ordinarias y permanentes, y cuando, para eludir el cumplimiento de normas laborales que obligarían a la contratación por tiempo indeterminado, el empleador aparenta o simula las condiciones que exige la ley para la suscripción de contratos de trabajo sujetos a modalidad, cuya principal característica es la temporalidad”.*<sup>389</sup> (El resaltado es nuestro).

En el mismo sentido, Orlando De Las Casas sostiene que “*si en el común de los casos una empresa tiene ánimo de permanencia en el tiempo, los puestos de trabajo que la conforman también deberían de tener ese mismo ánimo. De allí la indeterminabilidad en el plazo de los contratos de trabajo. Esta regla, además, no resulta para nada nueva, ya que la misma lógica se siguió con normas anteriores.*

*Si los contratos de trabajo a plazo indeterminado resultan ser la regla, los contratos de trabajo sujetos a modalidad o a plazo fijo resultan ser la excepción. Consideremos, primero, que para los contratos temporales o a plazo, en doctrina se reconocen dos posibilidades: que la temporalidad sea determinada por la duración (plazo de duración cierto o plazo de duración incierto) o por la causa (contrato sin causa que justifique la temporalidad, o contrato causado). La última de las señaladas (la del contrato temporal causado) es la asumida por nuestra legislación; es decir, la Ley es la que determina las causas de la contratación. Y nuestra legislación ha optado por justificar la necesidad o justificación temporal de los contratos modales; o dicho de otra forma, los contratos sujetos a modalidad responden a una causalidad (ya sea determinada por la naturaleza del servicio a prestar o por las necesidades empresariales).*

---

<sup>389</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

2009 Sentencia del Expediente N° 00804-2008-PA/TC: Recurso de agravio constitucional interpuesto por Julio Eduardo Pezantes Alva, contra la resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta contra la Empresa de Seguridad Vigilancia y Control S.A.C. – ESVICSAC por la presunta vulneración de sus derechos al trabajo y debido proceso, producido por su despido arbitrario dispuesto en forma verbal por el Jefe de Unidad el día 30 de abril de 2005. Fecha de emisión de Sentencia: 26 de marzo de 2009.

*De allí que en el pasado se requiriera una previa autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT) para habilitar el inicio de la prestación laboral. La lógica que se seguía era que la AAT verificara la temporalidad de la relación laboral como hecho habilitante para el inicio de la misma.*

*Esa situación cambió a principios de los años 90's, cuando se estableció la aprobación automática de los contratos temporales, momento a partir del cual (y hasta el día de hoy) bastaba la presentación de los contratos de trabajo temporales para que se diera la aprobación de los mismos.*

*Este hecho generó que en muchos casos, se utilizaran contratos temporales de trabajo para relaciones laborales en las que los puestos de trabajo eran en realidad de naturaleza permanente (casos en los que hubiera correspondido celebrar un contrato de trabajo a tiempo indeterminado).<sup>390</sup>*

*Igualmente, Christian Sánchez y Fernando Cuadros destacan que, “a pesar de que nuestra legislación vigente reafirma el principio de causalidad en la regulación de la contratación temporal (sólo se acude a este tipo de contratos para actividades estrictamente transitorias) en la regulación de cada uno de los tipos contractuales que permiten la contratación a plazo fijo se aprecia una marcada intención por promover este tipo de contratos regulándolos de manera amplia, sin vincularlos, en algunos casos y necesariamente, a la naturaleza transitoria o temporal de las actividades productivas que busca satisfacer el empleador.”<sup>391</sup>*

En relación a lo expuesto, Álvaro Vidal, Fernando Cuadros y Christian Sánchez; refieren cómo obstante haber crecido significativamente el

---

<sup>390</sup> DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE, Orlando.

2012 “Los contratos temporales de trabajo ¿regla o excepción? *Infocapitalhumano.pe* Consulta: 04 de mayo de 2013. [<http://www.infocapitalhumano.pe/alerta-legal.php?id=78&t=los-contratos-temporales-de-trabajo-regla-o-excepcion>]

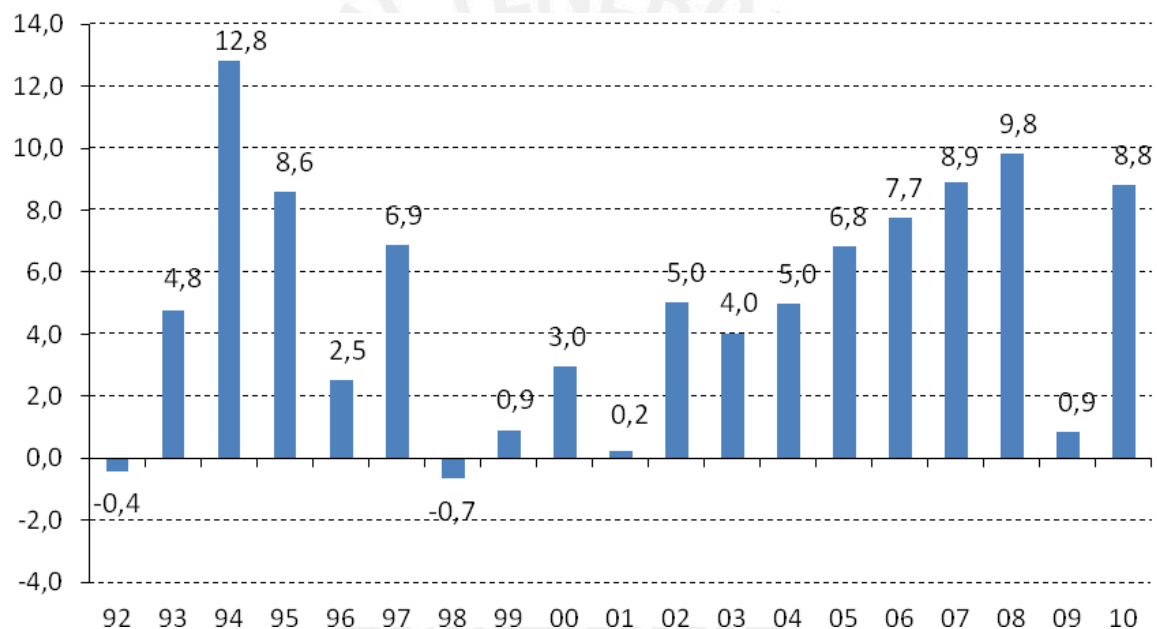
<sup>391</sup> SANCHEZ REYES, Christian, y CUADROS LUQUE, Fernando.

2007 “La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida” *comunidadandina.org* Página 3. Consulta: 11 de noviembre de 2012.

[[http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal\\_Final\\_12-11-07.pdf](http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal_Final_12-11-07.pdf)]

Producto Bruto Internodurante gran parte del periodo posterior a la reforma laboral, entre los años 1992 y 2010, tal y como se puede ver en el Cuadro N° 20,siendo afectado solo en los años 1998, 2001 y 2009, como resultado de las crisis financieras internacionales que la desaceleraron<sup>392</sup>; se tradujo en un incremento del empleo formal, pero materializado en una mayoritaria utilización de contratos modales, tal y como lo podemos ver en el Cuadro N° 22.

**Cuadro N° 20<sup>393</sup>**  
**Perú: variación del PBI real, 1992 – 2010**  
**(en porcentajes)**



Asimismo, respecto del crecimiento del PBI en nuestro país destacan que “en el periodo 2002 – 2010 se desarrolló una de las más importantes fases de expansión registradas en la economía nacional, observándose un crecimiento promedio anual del PBI real del 6.3%.

*Dicho crecimiento estuvo liderado inicialmente por las actividades económicas orientadas al mercado externo, tales como minería, agroindustria, textiles y*

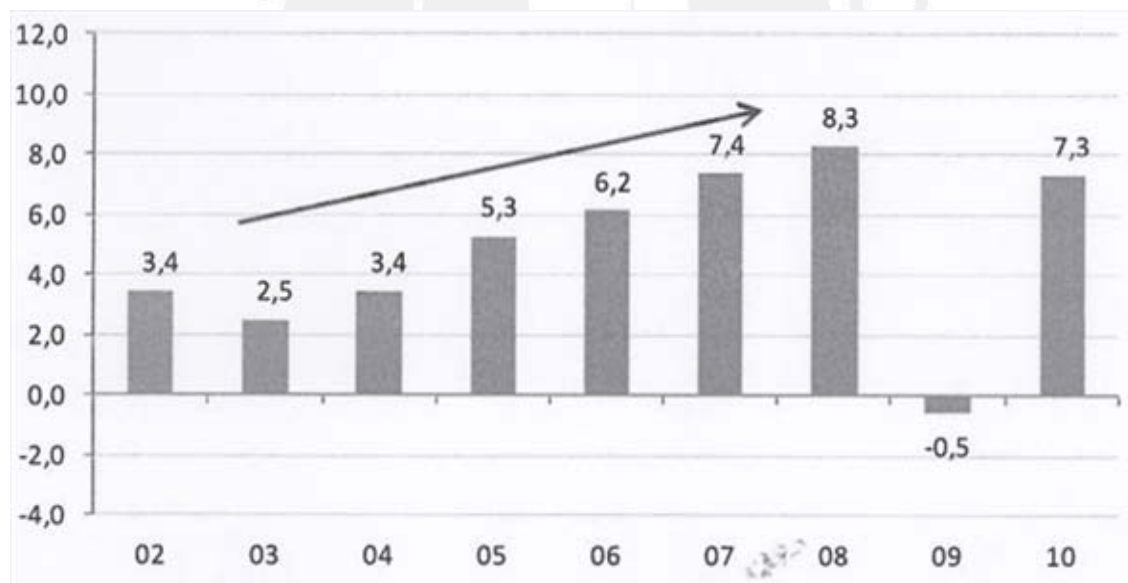
<sup>392</sup> VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. 2012 “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”. Santiago de Chile: CEPAL, página 29.

<sup>393</sup> Ídem, página 30.

confecciones, como consecuencia del continuo incremento de la demanda y la cotización internacional de los principales minerales exportados por el Perú, y por la aplicación del régimen de excepción del pago de aranceles otorgado unilateralmente por Estados Unidos a los países andinos, que facilitó el acceso de los productos agrícolas y textiles nacionales al mercado norteamericano.

El referido liderazgo de los sectores orientados al exterior se ve reflejado en el significativo crecimiento promedio anual registrado en las exportaciones mineras, agropecuarias no tradicionales y textiles entre los años 2002 y 2010: 23.7%, 19.6% y 9.9%, respectivamente.”<sup>394</sup>

**Cuadro N° 21**<sup>395</sup>  
Perú: variación del PBI per cápita real, 2002 – 2010  
(en porcentajes)



A continuación, presentamos como Cuadro N° 22, la composición de trabajadores en planilla en el sector privado según tipo de contratación a nivel nacional durante el periodo comprendido entre los años 1998 y 2009, en el que se podrá apreciar cómo el total de trabajadores registrados en planilla en el sector privado bajo la modalidad de contratación a plazo indefinido, pasó

<sup>394</sup>Ídem, página 31.

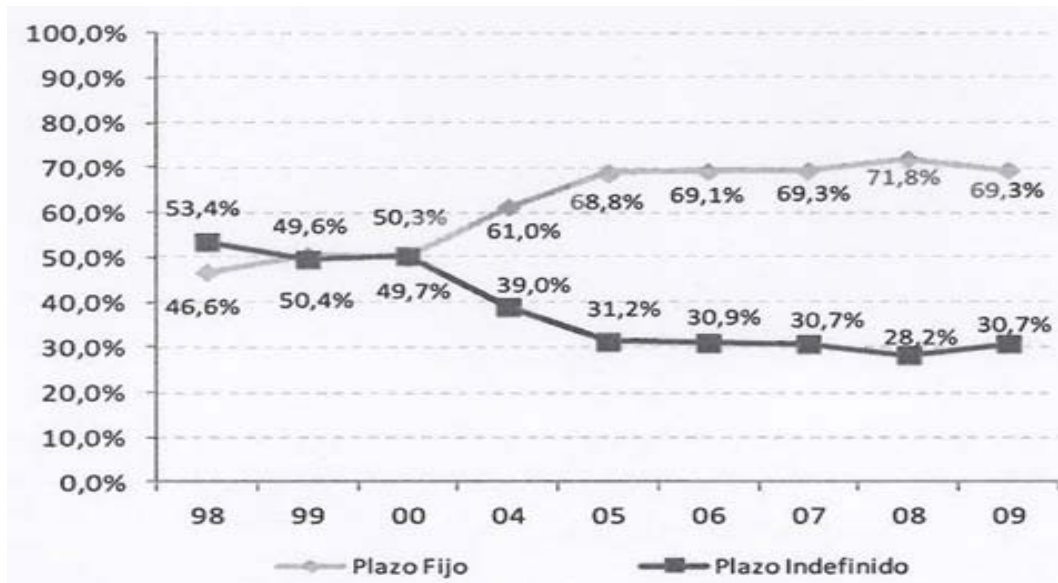
<sup>395</sup>Ibídem.



del 53.4% en 1998 al 30.7% en el 2009; mientras que el total de trabajadores con contratos modales (a plazo fijo) pasó del 46.6% en 1998 al 69.3% en el 2009.

Cuadro N° 22<sup>396</sup>

Perú: Composición de Trabajadores en planilla en el sector privado según tipo de contratación 1998 – 2009



En cuanto al año 2010, el Anuario Estadístico del MTPE da cuenta del número de trabajadores en el sector privado por tipo de contratación y categoría ocupacional según las planillas electrónicas, registró al 42.23% (1 millón 29 mil 34) bajo la modalidad de contratación a plazo indefinido, mientras que el 46.64% (1 millón 136 mil 286) se encontraba registrado bajo contratos modales (plazo fijo) de un total de 2 millones 436 mil 522 trabajadores.<sup>397</sup>

La disminución porcentual de los contratos modales y el incremento de los de plazo indefinido, podría deberse al incremento de la PEA ocupada; información sin embargo que no es analizada por el MTPE.

<sup>396</sup> Ídem, página 33.

<sup>397</sup> Ver Cuadro N° 25, Número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica - 2010.

Cuadro N° 23<sup>398</sup>

**Número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica– 2010**

(Calculado sobre un total de 2 millones 436 mil 522 trabajadores registrados\*)

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional											
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad				Subtotal			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
Agricult., ganadería, caza y silvicultura	864	11 282	21 524	2 813	169	7 694	96 726	1 478	1 033	18 976	118 250	4 291
Pesca	78	2 593	3 874	110	38	2 641	16 162	67	316	5 234	20 036	117
Explot. minas y canteras	2 316	22 753	24 514	2	555	16 815	23 198	1	2 871	39 568	47 712	3
Industrias manufact.	6 561	89 320	77 149	2 169	647	57 664	116 749	83	7 208	146 984	193 898	2 252
Sumin. electricidad, gas y agua	344	5 953	2 050	-	23	1 138	1 356	-	367	7 091	3 406	-
Construcción	2 651	23 672	20 393	4	258	20 509	73 199	2	2 909	44 181	93 592	6
Comercio por mayor y menor, rep. v. autom.	12 956	184 663	15 515	320	753	129 640	18 762	6	13 709	314 303	34 277	326
Hoteles y restaurante	1 504	32 183	7 737	69	148	24 556	5 733	5	1 652	56 739	13 470	74
Transporte, almacén. y comunicac.	5 600	71 618	10 654	49	338	51 420	16 352	27	5 938	123 038	27 006	76
Intermed. financiera	1 879	45 950	44	-	136	39 490	95	-	2 015	85 440	139	-
Activ. inmovil, empres. y de alquiler	9 682	126 303	25 820	76	1 157	184 440	73 928	36	10 839	310 743	99 748	112
Admin. pública y def.	51	2 338	167	-	30	1 006	148	1	81	3 344	315	1
Enseñanza	1 023	50 889	2 428	15	141	46 570	1 631	5	1 164	97 459	4 059	20
Serv.soc. y de salud	1 036	17 271	412	8	62	16 553	286	-	1 098	33 824	698	8
Otras activ. serv. comsoc. y personales	3 100	55 748	9 730	79	396	65 400	18 699	2	3 496	121 148	28 429	81
Hogares privados con servicio doméstico	-	8	1	-	-	15	7	-	-	23	8	-
Organizaciones y órg. extraterritorial.	13	793	117	-	2	789	32	-	15	1 582	149	-
ND.	155	751	90	-	3	167	147	-	158	918	237	-
<b>TOTAL</b>	<b>50 013</b>	<b>744 088</b>	<b>222 219</b>	<b>5 714</b>	<b>4 856</b>	<b>666 507</b>	<b>463 210</b>	<b>1 713</b>	<b>54 869</b>	<b>1 410 595</b>	<b>685 429</b>	<b>7 427</b>

\*Nota: El presente cuadro ha sido modificado para presentar únicamente información en relación a los trabajadores contratados a plazo indeterminado y sujetos a modalidad objeto del presente análisis; no considerándose los siguientes tipos de contrato o categorías ocupacionales: tiempo parcial, exportación no tradicional, extranjeros, pescador y procesador artesanal independiente, practicante Senati, y no determinados; los que sumados a los de plazo indeterminado y sujetos a modalidad comprenden la totalidad de 2 millones 436 mil 522 trabajadores.

En cuanto al año 2011, el Anuario Estadístico del MTPE da cuenta que el número de trabajadores en el sector privado por tipo de contratación y categoría ocupacional según las planillas electrónicas, registró al 40.04% (1 millón 92 mil 809) bajo la modalidadde contratación a plazo indefinido, mientras que el 48.63% (1 millón 327 mil 287) se encontraba registrado bajo

<sup>398</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2010 “Anuario estadístico año 2010”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 88.

contratos modales (a plazo fijo) de un total de 2 millones 729 mil 488 trabajadores.<sup>399</sup>

**Cuadro N° 24<sup>400</sup>**  
**Número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica– 2011**  
 (Calculado sobre un total de 2 millones 729 mil 488 trabajadores registrados\*)

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional											
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad				Subtotal			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
Agricult., ganad, caza y silvicultura	1 011	11 518	24 258	2 112	235	8 301	107 864	1 151	1 246	19 819	132 122	3 263
Pesca	332	2 694	3 292	58	33	3 229	17 961	27	365	5 923	21 253	85
explot.min. y cant	2 772	24 353	24 739	4	727	21 867	30 340	-	3 499	46 220	55 379	4
Ind.manufact.	7 538	94 854	77 919	1 986	683	68 590	132 585	105	8 221	163 444	210 504	2 091
Sumin.electr., gas y agua	355	6 159	2 090	-	26	1 665	1 430	-	381	7 824	3 520	-
Construcción	3 166	28 269	23 942	8	363	26 180	86 785	3	3 529	54 449	110 727	11
Comerc.por mayor y menor, rep.vehíc.	14 923	201 122	16 758	417	1 069	148 428	22 839	25	15 992	349 550	39 597	442
hotel y restaurante	2 084	34 053	7 562	98	651	30 978	7 284	15	2 735	65 031	14 846	113
transporte, almace. y comunicac.	6 375	77 912	12 605	72	420	61 330	17 141	20	6 795	139 242	29 746	92
Intermed financiera	2 152	49 324	50	-	160	43 282	81	-	2 312	92 606	131	-
Activinmobil. y alquiler	11 021	135 640	24 835	98	1 037	225 905	82 592	18	12 058	361 545	107 427	116
admin. pública y defensa	59	2 165	79	-	20	1 003	98	-	79	3 168	177	-
Enseñanza	1 179	51 841	2 485	25	171	52 835	1 853	8	1 350	104 676	4 338	33
servicios sociales y de salud	1 172	18 063	410	11	81	19 119	311	2	1 253	37 182	721	13
Activ, serv com., soc y personales	3 485	57 449	10 490	112	457	75 505	20 997	10	3 942	132 954	31 487	122
hogares priv.conserv. doméstico	-	10	-	-	-	5	7	-	-	15	7	-
organizaciones y órganos extraterrit.	20	906	104	-	4	698	31	-	24	1 604	135	-
ND.	331	1 701	181	1	17	302	328	-	348	2 003	509	1
<b>TOTAL</b>	<b>57 975</b>	<b>798 033</b>	<b>231 799</b>	<b>5 002</b>	<b>6 154</b>	<b>789 222</b>	<b>530 527</b>	<b>1 384</b>	<b>64 129</b>	<b>1 587 255</b>	<b>762 626</b>	<b>6 386</b>

\*Nota: El presente cuadro ha sido modificado para presentar únicamente información en relación a los trabajadores contratados a plazo indeterminado y sujetos a modalidad objeto del presente análisis; no considerándose los siguientes tipos de contrato o categorías ocupacionales: tiempo parcial, exportación no tradicional, extranjeros, pescador y procesador artesanal independiente, practicante Senati, y no determinados; los que sumados a los de plazo indeterminado y sujetos a modalidad comprenden la totalidad de 2 millones 729 mil 488 trabajadores.

<sup>399</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 124.

<sup>400</sup> Ibídem.

Si bien es cierto, como podemos apreciar la contratación a plazo indefinido se ha incrementado a partir del 2009, año en el que se registró un 30.7% de trabajadores, a un 42.23% en el 2010; en el año 2011 esta modalidad volvió a bajar al 40.04%.

En el caso de los trabajadores comprendidos bajo contratos modales (a plazo fijo), mientras en el 2009 el 69.3% se encontraba registrado bajo dicha modalidad; en el 2010, el promedio de dichos trabajadores fue de 46.64%; incrementándose en el 2011 a un 48.63%.

Estos altos porcentajes de utilización de contratos modales (a plazo fijo) son un indicativo de que se estaría utilizando de manera desnaturalizada esta modalidad contractual. Así, Álvaro Vidal, Fernando Cuadros y Christian Sánchez sostienen que *“(…) su utilización desnaturalizada - ha traído consigo efectos negativos en el mercado de trabajo, tales como: i) desigualdad en el nivel de ingresos de los trabajadores de una misma categoría ocupacional, pero con diferente modalidad contractual; ii) afectación de las tasas de sindicación y de negociación colectiva (al ser utilizada – la contratación temporal – como un elemento disuasorio contra la afiliación sindical); iii) incremento del flujo de entrada y salida del mercado de trabajo, con la consiguiente reducción de la duración media del empleo (mayor percepción de inseguridad laboral) y de los niveles de inversión de las empresas en capacitación laboral (que implica una menor productividad); iv) menor cobertura de los mecanismos de protección social (dada la discontinuidad de los aportes a los sistemas de salud y pensiones); y estancamiento de las remuneraciones reales (al afectar el poder de negociación de los trabajadores).”<sup>401</sup>*

Precisamente y en cuanto al promedio de remuneraciones en el año 2010, a continuación presentamos como Cuadro N° 25, la información publicada por

---

<sup>401</sup> VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. Óp. cit. (“Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”), página 60.

el MTPE en el Anuario Estadístico de dicho año, en el que se puede observar el mayor nivel remunerativo de los trabajadores contratados a plazo indefinido, respecto de los trabajadores bajo contratos modales(plazo fijo). Así, en el caso de los ejecutivos el promedio fue de S/.4,834.00, frente a S/. 4,347.00. En el caso de los empleados, el promedio fue S/. 2,037.00 frente a S/. 1,471.00; en el caso de los obreros el promedio fue de S/. 1,261.00 frente a S/. 1,032.00; y en el caso de los trabajadores no determinados, el promedio fue de S/. 1,118.00 frente al de S/.937.00.

De lo expuesto, se evidencia la existencia de una diferencia porcentual mayor en el caso de los trabajadores contratados a plazo indeterminado. Así, 11.20% en el caso de los ejecutivos; 38.48% en cuanto a los empleados; 22.19% en los obreros y 29.32% en los trabajadores no determinados.

Cuadro N° 25<sup>402</sup>

**Perú: promedio de remuneraciones (nuevos soles) en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica – 2010**

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional							
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4 078	1 665	917	972	3 381	1 495	756	911
Pesca	4 956	2 519	1 543	1 312	4 013	1 904	1 158	1 046
Explotación minas y canteras	14 402	5 010	2 114	-	8 479	3 415	1 542	-
Industrias manufactureras	4 421	2 355	1 314	1 314	2 799	1 627	1 000	956
Suministro electricidad, gas y agua	13 626	4 050	1 762	-	9 506	2 553	1 093	-
Construcción	2 650	1 658	1 215	-	3 311	2 620	1 242	-
Comerc. por mayor y menor, rep.vehicautom.	3 551	1 583	981	790	3 486	1 286	900	-
Hoteles y restaurante	2 129	994	778	-	4 122	956	796	-
Transporte, almacén. y comunica.	5 051	1 937	1 042	828	4 245	1 368	1 121	1 379
Intermediación financiera	12 946	4 085	1 115	-	5 149	2 021	979	-
Activ. inmobiliarias, empresariales y alquiler	4 341	1 781	1 046	1 048	3 969	1 343	1 001	1 621
Administración pública y defensa	3 993	3 289	901	-	4 939	2 136	995	-
Enseñanza	4 670	2 222	1 479	-	3 190	1 247	948	-
Servicios sociales y de salud	3 064	1 466	970	-	3 309	1 194	844	-
Otras activ. serv. comunit, soc. y personales	3 603	1 414	966	758	4 969	1 308	1 073	-
Hogares privados con servicio doméstico	-	686	605	-	-	1 359	553	-
Organizaciones y órganos extraterritoriales	7 680	4 832	1 334	-	3 723	3 737	881	-
ND.	963	755	822	-	963	753	891	-
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>4 834</b>	<b>2 037</b>	<b>1 261</b>	<b>1 118</b>	<b>4 347</b>	<b>1 471</b>	<b>1 032</b>	<b>937</b>

<sup>402</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2010 “Anuario estadístico año 2010”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 100.



\*Nota: El cuadro ha sido modificado para presentar únicamente información en relación a la remuneración de los trabajadores contratados a plazo indeterminado y sujetos a modalidad.

Dicha diferencia en el promedio de remuneraciones, favorable a los trabajadores contratados a plazo indefinido, se mantuvo en el año 2011, como veremos en el Cuadro N° 26. Así, de acuerdo al Anuario Estadístico de dicho año, presentado por el MTPE, en el caso de los ejecutivos el promedio fue de S/.5,377.00, frente a S/. 5,020.00. En el caso de los empleados, el promedio fue S/. 2,150.00 frente a S/. 1,588.00; en el caso de los obreros el promedio fue de S/. 1,389.00 frente a S/.1,161.00; y en el caso de los trabajadores no determinados, el promedio fue de S/. 1,256.00 frente al de S/. 909.00. Así, se evidencia la existencia de una diferencia porcentual mayor en el caso de los trabajadores contratados a plazo indeterminado. Así, 7.11% en el caso de los ejecutivos; 35.31% en cuanto a los empleados; 19.64% en los obreros y 38.17% en los trabajadores no determinados.

**Cuadro N° 26<sup>403</sup>**

**Perú: promedio de remuneraciones (nuevos soles) en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica – 2011\***

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional							
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4 348	1 812	1 005	1 077	5 480	1 616	857	1 027
Pesca	7 106	2 687	2 748	1 570	5 270	2 000	1 551	1 192
Explotación de minas y canteras	15 165	5 485	2 302	-	8 802	3 607	1 653	-
Industrias manufactureras	5 316	2 430	1 481	1 459	4 591	1 687	1 119	903
Suministro electricidad, gas y agua	14 412	4 195	1 880	-	11 452	2 745	1 238	-
Construcción	3 251	1 870	1 295	925	3 619	2 898	1 394	675
Comercio por mayor y por menor, rep.vehic. autom.	4 156	1 658	1 045	793	5 000	1 386	1 006	817
Hoteles y restaurante	2 573	1 047	864	675	2 784	1 070	887	660
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5 413	1 990	1 172	1 156	4 327	1 447	1 182	1 957
Intermediación financiera	13 308	4 281	1 277	-	5 216	2 147	989	-
Actividades inmobiliaria, empresariales y de alquiler	4 698	1 912	1 157	842	5 002	1 473	1 112	1 372
Administración pública y defensa	5 203	3 817	905	-	4 699	2 136	956	-
Enseñanza	5 904	2 352	1 547	713	4 071	1 336	975	543
Servicios sociales y de salud	3 487	1 553	1 015	-	3 595	1 305	918	800
Otras activ., serv. comunitarios, sociales personales	3 908	1 551	1 044	771	4 428	1 382	1 153	2 579
Hogares privados con servicio doméstico	1 160	757	-	-	-	742	639	-
Organizaciones y órganos extraterritoriales	8 773	4 723	1 364	700	6 993	3 956	855	-
ND.	1 413	880	821	790	1 642	949	1 043	3 038
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>5 377</b>	<b>2 150</b>	<b>1 389</b>	<b>1 256</b>	<b>5 020</b>	<b>1 588</b>	<b>1 161</b>	<b>1 041</b>

<sup>403</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 141.

\*Nota: El presente cuadro ha sido modificado para presentar únicamente información en relación a la remuneración de los trabajadores contratados a plazo indeterminado y sujetos a modalidad objeto del presente análisis.

Como se podrá apreciar, si bien es cierto las diferencias porcentuales remunerativas a nivel de ejecutivos contratados a plazo indefinido que eran 11.20% en el 2010 disminuyeron a 7.11% en el 2011, ésta se mantiene; en el caso de los empleados, la diferencia remunerativa era de 38.48% en el 2010 disminuyendo a 35.39% en el 2011; en cuanto a los obreros, la diferencia remunerativa de 22.19% en el 2010 disminuyó a 19.64% en el 2011; y en el caso de los trabajadores no determinados, la misma que era de 19.32% en el 2010 se incrementó a 38.17% en el 2011.

Precisamente y respecto del nivel remunerativo en relación con el tipo de contrato y categoría ocupacional, Fernando Cuadros y Christian Sánchez sostienen que *“se observa una importante brecha de ingresos entre trabajadores que pertenecen a un mismo grupo ocupacional pero que han sido contratados bajo distintas modalidades (indefinido o a plazo fijo), lo cual llevaría a pensar (en un contexto de reducción de los costos de despido y de plazos muy cortos de duración de los contratos) que los empresarios estarían utilizando la contratación temporal como un mecanismo para incrementar su poder de negociación con el trabajador al momento de renovar los contratos, a fin de: i) acordar menores salarios con el objeto de reducir rápidamente los costos laborales ante fluctuaciones negativas de la demanda, o, en caso suceda lo contrario, mantener estancados los salarios; y/o ii) trasladarle el costo de posibles incrementos en los costos laborales no salariales a través de reducciones en las remuneraciones (considerando que actualmente existen niveles bajos de inflación).”*<sup>404</sup>

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que el alto número de trabajadores comprendidos dentro de la contratación modal (plazo fijo) existente entre los años 1998 y 2011 (Cuadros N° 22, 23 y 24) y que según los cuales en el

---

<sup>404</sup>SANCHEZ REYES, Christian, y CUADROS LUQUE, Fernando.

2007 “La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida” *comunidadandina.org* Página 9. Consulta: 11 de noviembre de 2012.

[[http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal\\_Final\\_12-11-07.pdf](http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal_Final_12-11-07.pdf)]

último año de la referencia (2011) alcanzaron 1 millón 327 mil 287 (48.63%) contratos modales en comparación con 1 millón 92 mil 809 (40.04%) contratos a plazo indeterminado; demuestran cómo el uso excesivo de dicha modalidad afectó también el nivel remunerativo de los trabajadores comprendidos en las mismas, tal y como lo podemos comprobar según el registro estadístico remunerativo presentado y referido al año 2011 (Cuadro N° 26), según el cual en el caso de los ejecutivos a plazo indeterminado el promedio remunerativo fue de S/.5,377.00 frente a S/.5,020.00 en los de contratos modales (plazo fijo), en cuanto a los empleados un promedio de S/. 2,150.00 frente a S/.1,588.00, respecto de los obreros un promedio de S/. 1,389.00 frente a S/.1,161.00, y finalmente en el caso de los trabajadores no determinados de S/. 1,256.00 frente a S/.909.00, respectivamente.

Igualmente, consideramos que el uso indiscriminado de la contratación modal (a plazo fijo) en nuestro país afecta también de manera directa las posibilidades de incrementar la tasa de afiliación sindical, pues como se podrá apreciar de la comparación entre los Cuadros del MTPE N° 24, referido al número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica – 2011, y N° 27 referido al promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional y sindicalización según actividad económica en el mismo año, obtenidos de la planilla electrónica; existe una menor tasa de afiliación sindical en las actividades económicas con mayor índice de contratación modal (plazo fijo).

Así tenemos que en la actividad “agricultura, ganadería, caza y silvicultura” que registra un total de 169 mil 11 trabajadores, en cuanto al tipo de contrato 117 mil 551 (69.55%) se encuentra bajo contrato modal y 38 mil 899 (23.02%) a plazo indeterminado; mientras que en cuanto a la tasa de afiliación sindical, 166 mil 417 (98.47%) trabajadores no se encuentran sindicalizados y 2 mil 594 (1.53%) sí lo están; pudiéndose determinar claramente entonces la relación existente entre los contratos modales y la baja tasa de afiliación sindical.

En cuanto a la actividad de “construcción”, de un total de 181 mil 602 trabajadores, 113 mil 331 (62.41%) se encuentran bajo contrato modal y 55 mil 385 (30.50%) a plazo indeterminado; en cuanto a la sindicación, 151 340 (83.34%) trabajadores no están sindicalizados y 30 mil 262 (16.66%) sí lo está.

En cuanto a las actividades “inmobiliarias, empresariales y de alquiler”, de un total de 517 mil 758 trabajadores, 309 mil 552 (59.79%) se encuentran bajo contrato modal y 171 mil 594 (33.14%) a plazo indeterminado; en cuanto a la sindicación, 511 mil 633 trabajadores (98.82%) no está sindicalizado y 6 mil 95 (1.18%) sí lo está.

En cuanto a “otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales”, de un total de 188 mil 870 trabajadores, 96 mil 969 (51.34%) se encuentran bajo contrato modal y 71 mil 536 (37.88%) a plazo indeterminado; en cuanto a la sindicación, 186 mil 144 trabajadores (98.56%) no está sindicalizado y 2 mil 726 (1.44%) sí lo está.

En cuanto a la actividad “industrias manufactureras”, de un total de 483 mil 441 trabajadores, 201 mil 963 (41.78%) se encuentran bajo contrato modal y 182 mil 297 (37.71%) a plazo indeterminado; en cuanto a la sindicación, 458 mil 830 trabajadores (94.91%) no está sindicalizado y 24 mil 611 (5.09%) sí lo está.

**Cuadro N° 27<sup>405</sup>**  
**Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional**  
**y sindicalización, según actividad económica - 2011**

Actividad económica	Categoría ocupacional / sindicalización										Total promedio mensual
	Ejecutivo		Empleado		Obrero		No determinado		Sub total		
	Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		
	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
Agríc, ganad, caza, silvicult	1 301	1	21 348	103	136 519	2 467	7 250	23	166 417	2 594	169 011
Pesca	382	-	6 348	12	23 710	309	1 823	-	32 263	321	32 584
Explot. de minas y canteras	3 710	4	42 180	6 083	44 497	11 687	255	-	90 642	17 775	108 417
Industrias manufactureras	8 688	5	179 328	3 188	266 324	21 418	4 490	1	458 830	24 611	483 441
Suminelectr, gas y agua	410	1	5 846	2 316	2 178	1 670	2	-	8 436	3 987	12 423
Construcción	3 686	3	57 571	110	89 834	30 149	249	-	151 340	30 262	181 602
Com.mayor/menor, rep.v. autom	16 597	5	380 565	1 464	41 950	630	2 460	-	441 573	2 098	443 671
Hoteles y restaurante	2 841	-	76 500	96	15 715	45	418	-	95 474	141	95 615
Transp, almacen y comunic.	6 809	216	140 425	7 503	29 994	1 753	531	-	177 759	9 473	187 231
Intermediación financiera	2 351	1	93 341	2 517	188	-	634	-	96 514	2 519	99 032
Activinmobil, empr. y de alquiler	12 603	24	386 827	1 245	108 520	4 820	3 714	5	511 663	6 095	517 758
Administración pública y defensa	91	-	3 305	231	196	2	43	-	3 634	232	3 867
Enseñanza	1 436	11	147 583	4 051	4 516	250	851	-	154 386	4 312	158 698
Servicios sociales y de salud	1 310	-	39 215	588	686	68	140	-	41 350	927	42 277
Activ, serv. comun, soc.y person.	4 152	-	145 580	672	32 695	2 054	3 717	-	186 144	2 726	188 870
Hogares priv.conserv. doméstico	-	-	20	-	7	-	-	-	27	-	27
Organización/órgano extraterrit	24	1	1 657	23	135	-	-	-	1 817	23	1 840
ND.	364	-	2 131	-	574	14	41	-	3 111	14	3 124
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>66 756</b>	<b>272</b>	<b>1 729 769</b>	<b>30 472</b>	<b>798 237</b>	<b>77 336</b>	<b>26 618</b>	<b>29</b>	<b>2 621 380</b>	<b>108 108</b>	<b>2 729 488</b>

Fuente: MTPE / OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA  
 Base de datos: PDT  
 Nota: Diferencias en totales por redondeo de cifras.

Finalmente, en relación a lo expuesto podemos establecer entonces que la menor tasa de afiliación sindical de los trabajadores comprendidos dentro de contratos modales, les imposibilita obtener mejores condiciones de trabajo resultantes del ejercicio de la titularidad del derecho de sindicación que poseen de acuerdo al Convenio N° 87 de la OIT, así como del TUO de la LRCT; sea por desconocimiento de los mismos, por centralizar sus esfuerzos en otro tipo de prioridades o por temor a ser despedidos, a diferencia de los trabajadores a plazo indeterminado, quienes constituyen un universo sindicalizable sin condicionante vinculada a la duración de su contrato.

<sup>405</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
 2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 130.



Precisamente y en relación a lo anteriormente señalado, el Informe de la Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de la Ley General del Trabajo presentado en el año 2011<sup>406</sup>, propone una mayor restricción del uso de los contratos modales. Así, por ejemplo en su artículo 17<sup>407</sup> establece que los contratos intermitentes y de temporada, que actualmente son considerados como temporales, pasen a formar parte de modalidades de contratación a plazo indeterminado, en consideración a que son utilizados para la cobertura de actividades de naturaleza permanente, independientemente de los periodos de inactividad que puedan configurarse.

---

<sup>406</sup> En noviembre del año 2001 la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, presidida entonces por el Congresista Luis Negreiros Criado, designó a los especialistas Carlos Blancas Bustamante, Víctor Ferro Delgado, Javier Neves Mujica, Mario Pasco Cosmópolis y Alfredo Villavicencio Ríos, como miembros de la Comisión de Expertos encargada de la elaboración del Anteproyecto de la Ley General del Trabajo, y como Secretario Técnico a Adolfo Ciudad Reynaud,

Es en el mes de junio del 2002 que el referido Proyecto fue concluido y presentado a la Comisión de Trabajo, la cual en julio del mismo año lo remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a fin de que sea considerado por el Consejo Nacional del Trabajo.

Luego de casi dos años de revisión, el 19 de marzo de 2004 el Consejo Nacional del Trabajo presentó algunas modificaciones al Anteproyecto elaborado por la Comisión de Expertos, las cuales fueron a su vez remitidas a la Comisión de Trabajo del Congreso, para el desarrollo del proceso de formación de la Ley.

Dos años después, en el 2006, la Comisión de Trabajo del Congreso, emitió dictamen favorable a la expedición del Proyecto de Ley General del Trabajo, cuyo texto original presentaba algunos cambios surgidos como producto de sus debates y de los aportes recibidos de distintas organizaciones y personas.

Pese a lo señalado y contrariamente a lo esperado, dicho dictamen no llegó a ser sometido a la consideración del pleno del Congreso, quedando archivado al concluir el período legislativo 2001-2006. Sin embargo, en el año 2007 el Proyecto fue reactivado por la Comisión de Trabajo del Congreso, mereciendo un nuevo dictamen, aunque en dicha oportunidad tampoco llegó a ser sometido al Pleno del mismo.

Es recién el 1 de septiembre de 2011, a raíz de la promulgación de la Resolución Ministerial N° 257-2011 que designó a los miembros de la Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de la Ley General de Trabajo presentada por la primera Comisión nombrada, que el tema vuelve a tomar la importancia y protagonismo que merece. Producto del debate de los miembros de dicha nueva Comisión, compuesta en su mayoría por los mismos expertos de la Comisión original (Carlos Blancas Bustamante, Alfonso de los Heros Pérez, Javier Neves Mujica, Mario Pasco Cosmópolis, Jaime Zavala Costa y Alfredo Villavicencio Ríos), en diciembre del mismo año fue presentado el Proyecto de Reforma de la Ley General del Trabajo, el cual incorpora los comentarios efectuados anteriormente por el Consejo Nacional del Trabajo.

<sup>407</sup> Cfr. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; DE LOS HEROS PÉREZ-ALBELA, Alfonso; NEVES MUJICA, Javier; PASCO COSMÓPOLLIS, Mario; ZAVALA COSTA, Jaime; VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (Comisión de Expertos).

2011 “Informe de la Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de la Ley General del Trabajo”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 32.

Precisamente, respecto a los contratos estrictamente temporales, Elmer Arce sostiene que *“son los contratos cuya duración tradicionalmente se ha anudado a una causa con parámetros temporales definidos. (...) todas se refieren a actividades transitorias o provisionales o no estables de la empresa. Con lo cual se entendería a contrario sensu que las labores permanentes opera la regla de la contratación indefinida”*.<sup>408</sup>

Así, sostiene también que los contratos modales estrictamente temporales serían:

- *Contrato de obra determinada o servicio específico:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 63 de la LPCL, es aquel *“celebrado entre un empleador y un trabajador, con objeto previamente establecido y de duración determinada”*, y cuya duración será la que resulte necesaria para la conclusión de la obra o servicio que lo motivara, pudiendo celebrarse las renovaciones que se estimen convenientes.

Agregando que *“en salvaguarda del derecho al trabajo, la jurisprudencia habrá de ir delimitando el contenido restrictivo que debe tener el contrato de obra. Solo limitándola a las necesidades transitorias o esporádicas de las empresas, se podrá salvar de una segura inconstitucionalidad al artículo 63 de la LPCL”*.<sup>409</sup>

- *Contrato por necesidades del mercado:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 58 de la LPCL, es aquel que *“se celebra entre un empleador y un trabajador con el objeto de atender incrementos coyunturales de la producción originados por variaciones sustanciales de la demanda en el mercado aun cuando se trate de labores ordinarias que formen parte de la actividad normal de la empresa y que no pueden ser satisfechas con*

---

<sup>408</sup> ARCE ORTIZ, Elmer.

2006 “Estabilidad laboral y contratos temporales”. Lima: Departamento académico de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, página 13.

<sup>409</sup> *Ibidem*.

*personal permanente.*” Se contempla la posibilidad de renovaciones sucesivas del contrato hasta el máximo de 5 años.

Igualmente, se señala que la causa objetiva que sustente su utilización deberá ser *“el incremento temporal e imprevisible del ritmo normal de la actividad productiva, con exclusión de las variaciones de carácter cíclico o de temporada que se producen en algunas actividades productivas de carácter estacional”*.

En este caso, sostiene que *“su excepcionalidad reside en que la necesidad de incremento productivo es solo transitoria. Tanto es así, que la variación de la demanda en el mercado no puede ser satisfecha con el personal contratado a tiempo indefinido. En consecuencia la utilización de este contrato procede en actividades extraordinarias, transitorias o eventuales de las empresas, aunque estas tengan que ver con actividades relacionadas al giro empresarial”*.<sup>410</sup>

Del mismo modo, advierte que la duración máxima establecida de 5 años *“es un exceso legislativo, pues dista mucho de una necesidad transitoria, coyuntural o extraordinaria.”*<sup>411</sup>

- *Contrato ocasional:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 60 de la LPCL, es *“aquel celebrado entre un empleador y un trabajador para atender necesidades transitorias distintas a la actividad habitual del centro de trabajo. Su duración máxima es de seis meses”*.

Al respecto, acota que *“el contrato ocasional tiene su terreno de acción en las necesidades coyunturales, eventuales o transitorias de las empresas”*.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> Ídem, página 17.

<sup>411</sup> Ídem, página 20.

<sup>412</sup> Ídem, página 21.

Igualmente, señala que “*está pensado para obras o servicios intermitentes o de menor entidad, siendo su duración máxima de seis meses al año*”.<sup>413</sup>

- *Contrato de suplencia:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 61 de la LPCL, es “*aquel celebrado entre un empleador y un trabajador con el objeto que este sustituya a un trabajador estable de la empresa, cuyo vínculo laboral se encuentre suspendido por alguna causa justificada prevista en la legislación vigente, o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo. Su duración será la que resulte necesaria según las circunstancias.*”

*En tal caso el empleador deberá reservar el puesto a su titular, quien conserva su derecho de readmisión en la empresa, operando con su reincorporación oportuna la extinción del contrato de suplencia.*

*En esta modalidad de contrato se encuentran comprendidas las coberturas de puestos de trabajo estable, cuyo titular por razones de orden administrativo debe desarrollar temporalmente otras labores en el mismo centro de trabajo”.*

Así, sostiene que “*el trabajador sustituido cuenta con un derecho de reserva de puesto por el tiempo que dure su ausencia, lo cual implica que, en principio, el contrato de suplencia será un contrato a plazo determinado*”.<sup>414</sup>

- *Contrato de emergencia:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 62 de la LPCL, es “*aquel que se celebra para cubrir las necesidades promovidas por caso fortuito o fuerza mayor coincidiendo su duración con la de la emergencia*”.

---

<sup>413</sup> *Ibíd.*

<sup>414</sup> *Ídem*, página 22.

En este caso, sostiene que lo que se pretende con esta modalidad “es que la temporalidad dote de fuerza de trabajo suficiente a la empresa, con el fin de revertir los perjuicios causados por sucesos extraños al ejercicio de la actividad de la empresa.

*Los sucesos ajenos a la voluntad de las partes laborales pueden provenir de la naturaleza o de circunstancias de conmoción social.”<sup>415</sup>*

En cuanto a los contratos temporales desvirtuados, Elmer Arce sostiene que estos serían:

- *Contrato por inicio o incremento de actividad:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 57 de la LPCL, “es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una nueva actividad empresarial. Su duración máxima es de tres años.

*Se entiende como nueva actividad (...) la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos (...), así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes (...).”*

Así refiere que éste es un contrato de claro perfil pro empresarial, por cuanto ante la incertidumbre del lanzamiento de una nueva actividad empresarial, se le facilita al inversor la contratación de los trabajadores precisos para esta; sin que en caso de fracasar la misma, venga a suponerle un costo adicional por la extinción de los contratos de trabajo por el procedimiento tradicional. En suma, se le traslada el riesgo de la nueva actividad al trabajador.

En cuanto al incremento de actividad, indica que cuestionablemente se incorpora a los incrementos de las actividades ya existentes, cuando

---

<sup>415</sup> Ídem, página 23.



esto no es una nueva actividad en términos lógicos, sino el incremento de una actividad empresarial antigua.

Concluye señalando que dicha modalidad contractual debe ser derogada, ya que es además de lesivo para el derecho del trabajo, es nocivo para el mercado de trabajo.<sup>416</sup>

- *Contrato por reconversión empresarial:*

Contrato modal que de acuerdo a lo señalado por el artículo 59 de la LPCL, *“es celebrado en virtud a la sustitución, ampliación o modificación de las actividades desarrolladas en la empresa, y en general toda variación de carácter tecnológico en las maquinarias (...) y procedimientos productivos y administrativos. Su duración máxima es de dos años”.*

Al respecto, refiere que *“su objeto está muy lejos de satisfacer necesidades transitorias o extraordinarias, ya que busca fomentar la reorganización de los procesos empresariales o una reforma tecnológica.”*<sup>417</sup>

Así, indica que el peligro de multiplicación de estos contratos de reconversión empresarial se incrementa si su generalidad se mezcla con una falta de control de parte de la autoridad administrativa del trabajo.

Como hemos podido apreciar, la consideración en la LPCL de una gran variedad de contratos modales se presta a su mala utilización y discusión respecto a cuales debieran continuar vigentes, en consideración a la causa objetiva que los sustente; por lo que consideramos que el MTPE debiera efectuar un análisis ponderado respecto del tema planteado; así como incrementar la labor inspectiva de la autoridad administrativa del trabajo con el objeto de evaluar y contrastar la correcta utilización de los mismo.

---

<sup>416</sup> Ídem, páginas 28 y 29.

<sup>417</sup> Ídem, páginas 29 y 30.

### 2.1.2.2) La tercerización e intermediación laboral.-

La tercerización<sup>418</sup> y la intermediación<sup>419</sup> son figuras legales que permiten a las empresas (denominadas empresas usuarias) suscribir contratos de naturaleza civil con empresas dedicadas exclusivamente al desarrollo de las mismas (empresas tercerizadoras o intermediadoras, según sea el caso), las cuales mediante el destaque de su personal brindarán los servicios contratados. Las diferencias entre ambas modalidades contractuales, han sido esquematizadas por Jorge Toyama en el siguiente Cuadro N° 28:

**Cuadro N° 28<sup>420</sup>**

#### Diferencias entre la tercerización e intermediación laboral

Tercerización u outsourcing	Intermediación
Se brinda un servicio integral a la empresa contratante (la mano de obra constituye solo una parte del servicio).	Hay solamente un destaque de mano de obra a la empresa contratante (un puesto de trabajo).
Se prestan servicios en actividades principales (temporales o permanentes), de especialización o complementarias de la contratante.	Se prestan servicios en actividades principales de la contratante solo temporalmente bajo la modalidad de un contrato ocasional (duración: 6 meses) o de suplencia. También se realizan actividades complementarias o especializadas.
No está sujeto a límite porcentual alguno.	Los trabajadores que realizan actividades principales temporalmente no podrán exceder del 20% del total de trabajadores de la empresa contratante.
No debe inscribirse en registro laboral alguno.	La empresa que realiza este servicio debe inscribirse en el Registro Nacional de Empresas y Entidades, que realizan actividad de intermediación, RENEEL.
No se encuentra obligado a conceder fianza alguna.	El service debe conceder fianza obligatoriamente para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones laborales.
La contratista se constituye para brindar un servicio integral. La provisión de mano de obra constituye solo una parte del servicio.	El service solo se puede constituir para destacar trabajadores. El service debe contar con un capital mínimo no menor al valor de 45 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

<sup>418</sup>Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización; y Decreto Supremo N° 006-2008-TR, Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regula los servicios de tercerización.

<sup>419</sup> Ley N° 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores, de fecha 8 de enero de 2002; y Decreto Supremo N° 003-2002-TR, Disposiciones para la aplicación de las Leyes N° 27626 y 27696, que regulan la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.

<sup>420</sup>TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2008 “Tercerización e Intermediación Laboral: Diferencias y Tendencias”. Derecho y Sociedad, Lima, Año XIX, N° 30-2008, página 93.

Creemos que la diferencia más destacable entre una y otra, es que si bien ambas implican la provisión o destaque de personal a la empresa usuaria; la tercerización, al desarrollar labores especializadas, implica la realización de un servicio integral compuesto adicionalmente por el desarrollo del knowhow o del conocimiento técnico – especializado; mientras que en la intermediación se produce únicamente un destaque de mano de obra a la empresa usuaria.

En cuanto al tipo de labores que la legislación peruana permite realizar bajo el empleo de ambas figuras, encontramos que la tercerización puede ser utilizada para el desarrollo de cualquier tipo de labor, sea principal o complementaria, temporal o permanente; mientras que la intermediación puede darse para el desarrollo de labores de tres tipos: a) principal, siempre y cuando sea de duración temporal, pudiendo celebrarse en los supuestos de suplencia o de contratación ocasional por el lapso de seis meses, b) complementaria, es decir, aquella labor que es prescindible para el desarrollo de la empresa, y c) especializada.

A continuación presentamos como Cuadro N° 29, información elaborada por el MTPE referida al número de empresas que realizan actividades de tercerización laboral, por meses, según actividad económica y de acuerdo a la planilla electrónica del año 2011; debiendo indicar que si bien es cierto la Ley N° 29245, Ley que Regula los Servicios de Tercerización, aprobada el 26 de junio de 2008, refiere en su artículo 8 que *“para iniciar y desarrollar sus actividades, las empresas tercerizadoras se inscriben en un **Registro Nacional de Empresas Tercerizadoras** a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo, en un plazo de treinta (30) días hábiles de su constitución. La inscripción en el Registro se realiza ante la Autoridad Administrativa de Trabajo competente del lugar donde la empresa desarrolla sus actividades, quedando sujeta la vigencia de su autorización a la subsistencia de su registro”*; el Reglamento aprobado el 12 de septiembre de 2008, mediante Decreto Supremo 006-2008-TR, señala en su artículo 9 que *“**se consideran inscritas en el registro** al que hace referencia el artículo 8° de la Ley las empresas tercerizadoras que, durante el período declarado, **cumplen con registrar el desplazamiento de su personal a empresas***

*principales, en la planilla electrónica que se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus normas modificatorias y complementarias, con independencia de su fecha de constitución.”* (El resaltado es nuestro).

Adicionalmente a lo señalado, el MTPE mediante oficio N° 873-2009-MTPE/2, de fecha 17 de marzo de 2009, estableció las pautas para el Registro de Empresas Tercerizadoras, en adelante RNET, indicando que este era de carácter negativo, por lo que no necesitaban inscribirse, y que los órganos competentes no expedían ninguna constancia de inscripción. La información que las empresas tercerizadoras proporcionaran a través de la planilla electrónica era requisito suficiente para que sean consideradas como inscritas en el RNET.

De acuerdo a lo señalado entonces, al ser el RNET de carácter negativo, la única información estadística referida al número de estas, está conformada por la data mensual ingresada a la planilla electrónica; no habiéndose publicado por el MTPE ninguna otra estadística respecto del número total de empresas autorizadas para funcionar como tercerizadoras.

Como se podrá apreciar de acuerdo a la planilla electrónica del año 2011, el total de empresas de tercerización con registro en el mes de diciembre del mismo año, asciende a 518; destacando nítidamente las 220 (42.47%) empresas tercerizadoras en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; seguidas por las 84 (16.22%) empresas de la actividad de transporte, almacenamiento y comunicaciones; 57 (11%) de otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales; 39 (7.53%) de explotación de minas y canteras; 33 (6.37%) de construcción; 31 (5.98%) de industrias manufactureras; 29 (5.60%) de comercio al por mayor, por menor y reparación de vehículos automotrices.

**Cuadro N° 29**

**Perú: Empresas de Tercerización por meses, según actividad económica  
2011<sup>421</sup>**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agricult, ganad, caza y silvicult	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4
Pesca	2	2	4	4	4	2	3	4	4	4	5	6
Explot. de minas y canteras	23	22	21	22	25	26	26	29	37	38	38	39
Industrias Manufactureras	12	19	19	22	25	27	28	32	33	35	32	31
Sumin. electricidad, gas y agua	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Construcción	23	23	23	22	25	25	26	25	29	28	30	33
Com mayor/menor, rep.v. aut.	22	22	25	26	24	25	27	32	33	33	31	29
Hoteles y restaurantes	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4
Transp, almac. y comunic.	31	31	36	36	39	40	43	53	59	61	62	84
Activ.inmob, emp. y de alquiler	131	146	147	152	159	163	175	191	201	213	218	220
Enseñanza	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicios sociales y de salud	5	5	4	5	7	6	7	6	6	8	7	8
Activ. serv. com, soc.y pers.	36	38	41	41	43	43	50	49	51	51	59	57
<b>TOTAL</b>	<b>294</b>	<b>319</b>	<b>331</b>	<b>341</b>	<b>361</b>	<b>367</b>	<b>395</b>	<b>432</b>	<b>464</b>	<b>483</b>	<b>492</b>	<b>518</b>

Fuente: Mintra / OGETIC / Oficina de Estadística  
Base de datos: Planillas electrónicas

Igualmente, presentamos como Cuadro N° 30, información referida a los trabajadores del sector privado que laboraron en empresas de tercerización por meses, según actividad económica, en el año 2011; respecto de la cual, creemos oportuno reiterar que no existe información publicada por el MTPE que refiera el total anual de trabajadores del sector privado por actividad económica que laboraron en empresas de tercerización, por lo que la información que presentamos como Cuadro N° 30 está referida al total mensual de dichos trabajadores en el año 2011, circunscribiendo el análisis al mes de diciembre.

En la información que presentamos, podemos apreciar que el total de trabajadores comprendidos en empresas de tercerización durante el mes de diciembre del año 2011 fue de 83 mil 812, de los cuales 48 mil 667 (58.07%) correspondían a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 12 mil 244 (14.61%) a otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales; 8 mil 896 (10.61%) a transporte, almacenamiento y

<sup>421</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 113.



comunicaciones; 8 mil 706 (10.39%) a explotación de minas y canteras; 1 mil 864 (2.22%) a industrias manufactureras; 1 mil 404 (1.68%) a construcción; y 902 (1.08%) a comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotrices.

Cuadro N° 30<sup>422</sup>

**Trabajadores del sector privado en empresas de tercerización por meses,  
según actividad económica, año 2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agríc. gan. caza y silv.	180	220	214	218	204	188	176	190	196	184	9	25
Pesca	26	35	77	93	90	87	90	127	82	92	76	133
Explot minas/ canteras	6 423	6 374	6 369	6 581	6 529	6 651	6 330	6 347	8 146	8 228	8 384	8 706
Industt. Manufact.	939	1 296	1 245	1 742	2 083	2 374	2 460	2 661	1 907	1 944	1 817	1 864
Sum electr. gas yagua	1	11	21	25	25	25	24	29	48	48	53	53
Construcción	818	854	908	1 180	1 007	1 017	999	1 458	1 663	1 791	1 801	1 404
Com mayor/menor, rep.v. autom.	571	615	705	681	626	670	721	810	919	949	884	902
Hoteles y restaurantes	235	240	234	226	225	219	208	205	194	189	190	186
Transp. almacenam. y comunicaciones	6 086	6 150	7 852	6 599	6 656	6 718	7 735	8 172	8 465	8 485	8 676	8 896
Activinmob. empres. y de alquiler	36 003	33 979	36 313	39 513	40 180	42 992	44 139	43 010	45 597	47 818	48 538	48 667
Enseñanza	1 117	1 128	1 153	972	-	-	-	-	-	-	-	-
Servsoc. y de salud	415	450	428	483	538	540	583	565	599	702	700	732
Activ.serv. comun.soc. y personales	7 976	8 811	9 104	10 337	9 314	9 537	10 378	9 714	10 397	10 510	11 103	12 244
<b>TOTAL</b>	<b>60 790</b>	<b>60 163</b>	<b>64 623</b>	<b>68 650</b>	<b>67 477</b>	<b>71 018</b>	<b>73 843</b>	<b>73 288</b>	<b>78 213</b>	<b>80 940</b>	<b>82 231</b>	<b>83 812</b>

En cuanto a las empresas de intermediación, que tal y como hemos referido en el Cuadro N° 28, sí deben inscribirse obligatoriamente en el Registro Nacional de Empresas y Entidades de Intermediación Laboral – RENEEL; a continuación y como Cuadro N° 31 presentamos la información publicada por el MTPE, en la cual se consignan 264 empresas con inscripción nueva y 538 correspondientes a renovaciones de registros anteriores, totalizando 802 empresas de intermediación a nivel nacional con autorización vigente para operar al año 2011, según Direcciones Regionales y Zonas de Trabajo.

<sup>422</sup>Ídem, página 134.

Cuadro N° 31<sup>423</sup>

Perú: Empresas y Entidades registradas que realizan actividades de intermediación laboral, según Direcciones Regionales y Zonas de Trabajo  
2011

Direcciones regionales / zonas de trabajo	Inscripción de registro							Renovación							Total de empresas y entidades registradas	
	Empresas especiales de servicio				Cooperativas			Total entidad registrada	Empresas especiales de servicio				Cooperativas			Total entidad registrada
	Tp	Cmp	Esp	Mx	Tt	Trabajo y fomento empleo	Tp		Cmp	Esp	Mx	Tt	Trabajo y fomento empleo			
Amazonas	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	
Ancash	1	10	-	6	-	-	17	1	10	-	6	-	-	-	17	
Arequipa	1	5	-	2	-	-	8	-	18	-	9	-	2	-	29	
Ayacucho	-	1	-	-	-	-	1	-	5	-	2	-	-	-	7	
Cajamarca	3	4	-	4	-	-	12	1	2	-	4	-	-	-	7	
Callao	-	3	-	3	-	-	6	-	9	-	6	-	2	-	17	
Cusco	-	3	-	3	-	-	6	1	8	-	10	-	-	-	19	
Huánuco	1	3	-	1	-	-	5	-	1	-	1	-	-	-	2	
Ica	-	2	-	1	-	-	3	-	3	-	2	-	-	-	5	
Junín	-	5	-	9	-	-	14	-	9	-	4	-	-	-	13	
La Libertad	1	9	-	16	-	1	27	3	15	-	14	1	1	-	34	
Lambayeque	-	-	-	5	-	-	5	-	7	-	8	-	-	-	15	
Lima metropol.	1	71	-	42	-	-	114	2	164	-	131	1	4	-	302	
Loreto	-	2	-	-	-	-	2	1	3	-	7	-	-	-	11	
Madre de Dios	-	1	-	1	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	1	
Moquegua	-	-	-	1	-	-	1	-	8	-	2	-	-	-	10	
Pasco	-	1	-	4	-	1	6	-	1	-	2	-	-	-	3	
Piura	2	9	-	4	-	-	15	-	10	-	9	-	-	-	19	
Puno	-	1	-	2	-	-	3	-	7	-	1	-	-	-	8	
San Martín	-	6	-	3	-	-	9	-	4	-	2	-	-	-	6	
Tacna	-	1	-	-	-	-	1	-	2	-	2	-	-	-	4	
Tumbes	-	2	-	1	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	3	
Ucayali	-	1	-	2	-	-	3	-	5	-	4	-	-	-	9	
TOTAL	10	141	1	110	-	2	264	9	292	-	226	2	9	-	538	

\* Abreviaciones:

Temporal (tp.), complementaria (cmp.), especiales (esp), mixto (mx), trabajo temporal (tt).

\*\*Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística / Dirección General de Promoción del Empleo.

<sup>423</sup> Ídem, página 360.

Igualmente, como Cuadro N° 32 presentamos la información publicada por el MTPE de acuerdo a las planillas electrónicas, correspondiente a las empresas de intermediación laboral según actividad económica, por meses, en el año 2011.

En relación a dicha información podemos apreciar que en el mes de diciembre se consignan 793 empresas de intermediación laboral, de las cuales 628 (79.19%) corresponden a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 44 (5.55%) a otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales; 29 (3.66%) a transporte, almacenamiento y comunicaciones; 27 (3.40%) a comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotrices; 21 (2.65%) a industrias manufactureras; 16 (2.02%) a construcción; y 11 (1.39%) a explotación de minas y canteras.

Cuadro N° 32<sup>424</sup>

**Perú: Empresas de intermediación laboral por meses, según actividad económica  
2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agricult, ganad, caza y silvicult.	8	8	8	8	8	8	8	8	8	7	8	7
Pesca	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Explot. de minas y canteras	11	11	12	11	11	11	12	11	11	11	11	11
Industrias Manufactureras	19	19	19	20	21	20	20	20	20	21	21	21
Construcción	16	18	20	19	21	20	19	22	19	19	16	16
Comercio por mayor y menor, rep.vehic. autom.	28	27	28	26	29	28	29	29	30	29	27	27
Hoteles y restaurantes	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Transp, almac., y comunic.	33	33	31	33	33	34	34	32	34	34	32	29
Activ.inmobil, emp. y alquiler	639	646	647	649	642	648	658	651	653	649	635	628
Admin. pública y defensa	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Serv. sociales y de salud	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Activ. servcomunit, soc. y pers	41	44	39	39	42	45	45	46	46	46	43	44
No determinado o identificado	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>808</b>	<b>817</b>	<b>816</b>	<b>816</b>	<b>818</b>	<b>826</b>	<b>837</b>	<b>831</b>	<b>833</b>	<b>828</b>	<b>804</b>	<b>793</b>

<sup>424</sup> Ídem, página 112.

Respecto del número de trabajadores comprendidos en las empresas de intermediación en el sector privado durante el año 2011, presentamos como Cuadro N° 33 dicha información por meses y según la actividad económica; debiendo destacar igualmente que no existe información publicada por el MTPE que refiera el total anual de trabajadores del sector privado por actividad económica que laboraron en empresas de intermediación, por lo que la información que presentamos está referida al total mensual de dichos trabajadores en el año que se refiere, circunscribiendo el análisis al mes de diciembre.

En la información que presentamos, podemos apreciar que el total de trabajadores comprendidos en empresas de intermediación durante el mes de diciembre del año 2011 fue de 138 mil 67, de los cuales 130 mil 392 (94.44%) correspondían a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 2 mil 654 (1.92%) a otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales; 1 mil 811 (1.31%) a explotación de minas y canteras; 865 (0.63%) a comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotrices; 797 (0.58%) a transporte, almacenamiento y comunicaciones; 676 (0.49%) a construcción; y 470 (0.34%) a industrias manufactureras.

Cuadro N° 33<sup>425</sup>

**Trabajadores en empresas de intermediación laboral en el sector privado por meses,  
según actividad económica – 2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agric. ganad, caza, silvicult	113	95	103	96	93	94	97	101	118	112	122	117
Pesca	86	94	114	118	117	116	109	109	85	79	75	69
Explot. minas y canteras	1 609	1 606	1 644	1 643	1 652	1 635	1 692	1 729	1 726	1 758	1 803	1 811
Indust. manufactureras	685	747	782	742	718	698	662	703	710	743	800	470
Suminelectric, gas, agua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción	591	670	618	609	681	714	764	821	813	802	719	676
Com. por mayor y menor, rep.vehic. autom.	881	882	1 107	1 019	944	946	939	939	966	868	862	865
Hoteles y restaurantes	52	51	50	50	51	48	42	28	35	34	29	18
Transp, almac., comunic.	778	782	771	788	806	812	806	813	906	887	915	797
Intermediación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Activinmob, empresariales y alquiler	126 548	129 406	133 316	128 486	127 195	127 868	128 690	129 861	131 329	131 863	130 016	130 392
Admin. pública y defensa	187	165	170	174	176	171	174	171	176	181	161	154
Enseñanza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Serv. sociales y de salud	56	51	51	38	38	38	38	38	38	38	38	39
Activ. serv. comunitario, sociales y personales	2 112	1 426	1 424	1 553	1 693	1 713	1 664	1 805	1 984	2 308	2 346	2 654
Hogares privados con servicio doméstico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organizaciones y órganos extraterritoriales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No determinado	-	-	-	-	-	4	4	4	4	5	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>133 698</b>	<b>135 975</b>	<b>140 150</b>	<b>135 316</b>	<b>134 164</b>	<b>134 857</b>	<b>135 681</b>	<b>137 122</b>	<b>138 890</b>	<b>139 678</b>	<b>137 891</b>	<b>138 067</b>

En relación a los cuadros presentados, podemos apreciar que según la planilla electrónica, las empresas de tercerización por meses, según actividad económica, al mes de diciembre de 2011 fueron 518, las que comprendieron a un total de 83 mil 812 trabajadores; mientras que las empresas de intermediación, igualmente según la planilla electrónica, por meses y según actividad económica, al mes de diciembre del mismo año fueron 793, las que comprendieron a 138 mil 67 trabajadores; totalizando entre ambas 221 mil 879 trabajadores, esto es el 1.45% del total de la PEA ocupada (15 millones 307 mil 300 trabajadores) en dicho año, presentada en el Cuadro N° 12.

<sup>425</sup>Ídem, página 132.



Precisamente, como resultado de la comparación del Cuadro N° 27, referido al promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional y sindicalización, según actividad económica en el año 2011, y de los Cuadros N° 30 referido al número de trabajadores del sector privado en empresas de tercerización por meses, según actividad económica – 2011, y N° 33, referido al número de trabajadores del sector privado en empresas de intermediación laboral por meses, según actividad económica en el mismo año, obtenidos de la planilla electrónica; creemos que el uso cada vez más considerable de la contratación de terceros mediante las figuras de tercerización e intermediación referidas, afectan de manera directa las posibilidades de incrementar la tasa de afiliación sindical.

Así tenemos que en la actividad “inmobiliaria, empresariales y de alquiler”, en cuanto a la tercerización están comprendidos 48 mil 667 trabajadores, y en cuanto a la intermediación 130 mil 392; actividad que solo comprende al 1.18% de trabajadores sindicalizados(6 mil 95 trabajadores), de un total de 517 mil 758; pudiéndose determinar claramente entonces la relación existente entre la tercerización e intermediación y la baja tasa de afiliación sindical.

En cuanto a “otras actividad, servicios comunitarios, sociales y personales”, en cuanto a la tercerización están comprendidos 12 mil 244 trabajadores, y respecto de la intermediación 2 mil 694; actividad que solo comprende al 1.44% de trabajadores sindicalizados(2 mil 726 trabajadores), de un total de 188 mil 870.

En cuanto a la actividad de “transporte, almacenamiento y comunicaciones”, la tercerización comprende 8 mil 896 trabajadores, y la intermediación a 797; actividad que solo contempla al 5.06% de trabajadores sindicalizados(9 mil 473 trabajadores), de un total de 187 mil 231.

En cuanto a la actividad de “explotación de minas y canteras”, la tercerización comprende a 8 mil 706 trabajadores, y la intermediación a 1 mil 811; actividad que solo contempla al 16.40% de trabajadores sindicalizados(17 mil 775 trabajadores), de un total de 108 mil 417.

Respecto a “industrias manufactureras”, la tercerización comprendea 1 mil 864 trabajadores, y la intermediación a 470; actividad que presenta 5.09% de trabajadores sindicalizados(24 mil 611 trabajadores), de un total de 483 mil 441.

En la actividad de “construcción”, la tercerización comprende a1 mil 404 trabajadores, y la intermediación 676; actividad que tiene al 16.66% de trabajadores sindicalizados(30 mil 262 trabajadores), de un total de 181 mil 602.

En cuanto a la actividad de “comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotrices”, la tercerización comprende902 trabajadores, y la intermediación 865; actividad que solo registra al 0.47% de trabajadores sindicalizados(2 mil 98 trabajadores), de un total de 443 mil 671.

Considerando que la presente tesis versa sobre el derecho de sindicación, reiteramos la afectación que al ejercicio de estese estaría realizando por parte de ambas figuras de provisión de personal, y los trabajadores comprendidos en las mismas, considerando que las 1 mil 311 empresas entre tercerizadoras e intermediadoras a diciembre de 2011 involucran a un total de 221 mil 879 trabajadores.

Al respecto, Jorge Toyama refiere que *“debido a las transformaciones de los sistemas productivos, la tendencia hacia una ‘huida del Derecho Laboral’ o una destipificación del Derecho Laboral así como las modificaciones legislativas, se aprecia toda una manifestación en las empresas hacia la utilización de diferentes mecanismos de descentralización de servicios por medio de la intermediación laboral o internalización de servicios laborales (desarrollada en nuestro país por las empresas de servicios especiales – ‘services’ – y cooperativas de trabajadores) pero especialmente por el outsourcing o externalización de obras y servicios (denominado también tercerización).*

*(...) De este modo, la figura del empleador se difumina y diluye, perdiendo la transparencia que la seguridad jurídica exige, a ‘disolverse en una red de telaraña cuyo efecto social más inmediato no está siendo otro que el de acrecer la posición de fuerza de las empresas ubicadas en el epicentro de la red sobre el mercado de trabajo globalizado’.*<sup>426</sup>

Esta posibilidad de realizar labores por un tercero ajeno a la empresa usuaria, posibilita que en muchos casos la tercerización e intermediación sean utilizadas únicamente como mecanismos para reducir costos laborales; sobre todo cuando en la tercerización, algunas empresas usuarias ejercen de manera indebida facultades de dirección, fiscalización y sanción sobre los trabajadores de las empresas contratadas, y en la intermediación, las empresas usuarias también ejercen no solo la facultad de dirección que le está permitida, sino las de fiscalización y sanción propias de la empresa intermediadora; para cuyos casos, la Ley prevé la desnaturalización de dichas figuras legales de naturaleza civil, considerándose a los trabajadores de la empresa tercerizadora o intermediadora, dependiendo del caso, como trabajadores de la empresa usuaria.

Respecto de los trabajadores destacados involucrados, la complejidad de ambas figuras, en muchos casos, desarrolla una mayor identificación entre el trabajador y la empresa usuaria donde desarrolla la actividad para la que fue destacado. Es así que dichos trabajadores, al sentir una mayor identificación que con su empleador, no ejercen con propiedad su derecho de sindicación a nivel de empresa; pues, ven dificultada su capacidad de determinación respecto a si les podría corresponder la creación o afiliación a un sindicato existente, en la empresa usuaria o en la empresa tercerizadora / intermediadora.

Del mismo modo, consideramos que al no desarrollar sus labores en las instalaciones de la empresa tercerizadora o intermediadora (su “verdadera” empleadora) debido a los constantes destaques, rotaciones a diversas

---

<sup>426</sup> TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Óp. Cit (“Tercerización e Intermediación Laboral: Diferencias y Tendencias”), páginas 84 y 85.

empresas usuarias y horarios variables (turnos); difícilmente podrán afianzar lazos con los demás trabajadores de esta, situación que creemos igualmente dificultará la conformación de un sindicato de empresa o la incorporación a uno ya existente; más aun considerando que el TUO de la LRCT mantiene en parte la “reorientación” del ejercicio prioritario de la sindicación a dicho nivel, como lo hemos sostenido con anterioridad.

Muchas empresas tercerizadoras e intermediadoras suelen utilizar también mayormente contratos modales (a plazo fijo) con su personal, bajo la excusa de que el desarrollo de sus actividades depende de la suscripción de contratos con las empresas usuarias que requieran la prestación del servicio. Así, la utilización de este tipo de contratación, puede provocar que la renovación del contrato dependa con frecuencia de la voluntad del empleador, generando precariedad y haciendo altamente probable que cualquier intento de los trabajadores por ejercer libremente el derecho de sindicación, se convierta en una amenaza latente para el mantenimiento del vínculo laboral existente.<sup>427</sup>

La legislación posibilita igualmente que algunas empresas usuarias puedan decidir trasladar a un tercero, el costo y el riesgo del desarrollo de una función propia, que debiera de ser realizada por ella de manera directa a través del empleo de su propio personal. Mediante dicha ocurrencia, la empresa usuaria podría atomizar o fragmentar sus actividades, manejando el número de trabajadores propios que contrata, a fin de no alcanzar por ejemplo, el número mínimo requerido por la norma para la constitución y permanencia de un sindicato de empresa.

Al respecto, Oscar Ermida señala que desde el punto de vista de las empresas entre las posibles causas para la descentralización de sus labores se mencionaron: *“a) la reestructuración económica, b) el aumento de la competencia comercial que determina la necesidad de reducir costos, c) la revolución tecnológica, d) la necesidad de adaptarse a los cambios del*

---

<sup>427</sup>Ver punto 2.1.2.1) La temporalidad de la relación laboral, Capítulo IV.

*mercado, e) el desempleo y la debilidad sindical, f) la armonización de las plantillas laborales según las necesidades organizativas de la empresa, g) la eficiencia técnica, y h) el perfeccionamiento del producto final.”<sup>428</sup>*

Causas que sin embargo, desde el punto de vista de los trabajadores significó su debilitamiento como consecuencia de su segmentación o fragmentación colectiva, empeorando en la mayoría de los casos sus condiciones de trabajo y afectando igualmente su capacidad de organización sindical y consecuentemente la obtención de mejores condiciones laborales.

Esta problemática intentó ser abordada mediante la emisión de un Convenio por la OIT, pero tal y como lo refiere Oscar Ermida, *“lo cierto es que las partes sociales, con una manifiesta ausencia de los delegados de los gobiernos, no lograron ponerse de acuerdo a los efectos de definir el alcance de la expresión ‘trabajo en régimen de subcontratación’.”*<sup>429</sup>

La problemática referida, sin embargo, sirvió para que en el 2006 la OIT emitiera la Recomendación N° 198, la cual *“subraya la necesidad de protección de todos los trabajadores, postula el principio de primacía de la realidad y –consecuentemente, de la indiferencia de la calificación jurídica que las partes hagan del negocio que las vincula, así como ratifica la necesidad de luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, y promueve la eliminación de las disposiciones nacionales que supongan incentivos al uso de formas encubiertas de relación de trabajo, todo lo cual es de indiscutible y provechosa aplicación a las relaciones triangulares.”*<sup>430</sup>

En el mismo sentido, el Proyecto de Ley General de Trabajo propone regular dos modalidades de intervención de terceros, siendo estas la prestación de servicios temporales y la tercerización de servicios y obras, esto es

---

<sup>428</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar; y COLOTUZZO, Natalia.

2009 “Descentralización, tercerización, subcontratación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 17.

<sup>429</sup> Ídem, páginas 34 y 35.

<sup>430</sup> Ídem, páginas 38 y 39.



eliminando la intermediación laboral para servicios complementarios o especializados, los que se reconducirían a través de la tercerización.

Al respecto, Enrique Arias sostiene que *“de aprobarse esta regulación, los servicios temporales seguirán comprendiendo actividades ocasionales y de suplencia, y la tercerización comprenderá a las actividades mediante las cuales un tercero realiza servicios de manera integral, ya sea que se trate de actividades principales o complementarias. En consecuencia, los clásicos servicios complementarios (vigilancia, seguridad, mantenimiento) se regularán como tercerizaciones de servicios, es decir, exigiéndose que se trate de un servicio integral y no un mero destaque de mano de obra.”*<sup>431</sup>

El Proyecto de Ley General del Trabajo igualmente prevé en el Título I, Capítulo VII, referido a la prestación de servicios con intervención de terceros, un conjunto de garantías para los trabajadores destacados a las empresas usuarias, bajo la utilización de la tercerización e intermediación.

Así, en el caso de la tercerización, las empresas tercerizadoras deberán entre otras, brindar un servicio integral por cuenta y riesgo propio; tener recursos financieros propios; y mantener a sus trabajadores subordinados a ellas, con excepción de los servicios complementarios, en que se permite la coordinación compartida con las empresas usuarias. Debiendo destacar, la propuesta de participación de las utilidades correspondientes a las empresas usuarias a las que los trabajadores destacados hayan brindado servicios de tercerización, situación que permitirá el reconocimiento de su labor como generadores de las mismas.

En cuanto a la intermediación, el Proyecto de la Ley General del Trabajo propone igualmente entre otras, que los trabajadores involucrados en esta forma de contratación no puedan sustituir a trabajadores en huelga,

---

<sup>431</sup>ARIAS DÍAZ, Enrique.

“La intermediación laboral: regulación y futuros cambios”. *Infocapitalhumano.pe*  
[<http://www.infocapitalhumano.pe/alerta-legal.php?id=56&t=la-intermediacion-laboral-regulacion-y-futuros-cambios>]

reemplazar trabajadores cuyos puestos de trabajo hayan sido suprimidos dentro de los 12 meses anteriores, y ceder trabajadores de una a otra entidad.

En cuanto a ambas formas de contratación, propone entre otras también, que los trabajadores mantengan iguales derechos que los trabajadores a plazo indeterminado; que respecto de su empleador tengan igualdad de derechos laborales individuales y colectivos; que ninguna forma de contratación limite el ejercicio de la libertad sindical, ni afectar el fuero sindical; incorporando el registro obligatorio para las empresas de intermediación y tercerización, aplicándose en el caso de estas últimas solo para las labores complementarias; la presentación de carta fianza que garantice los derechos laborales de los trabajadores destacados; así como la responsabilidad solidaria para los supuestos en que la carta fianza no sea suficiente. Igualmente, se les reconoce expresamente a los trabajadores la posibilidad de recurrir a la autoridad administrativa del trabajo frente a la vulneración de sus derechos colectivos y comisión de prácticas antisindicales, y ante el Poder Judicial para impugnar la no renovación de contratos modales con el objeto de perjudicar el ejercicio de la libertad sindical, pudiendo solicitar de ser el caso, la reposición.

Tal y como hemos podido observar, la complejidad de ambas formas de contratación y su empleo en muchos casos errado, no solo genera confusión en los trabajadores destacados respecto a identificar con claridad quién es su verdadero empleador; sino que como consecuencia de ello y otros motivos, no pueden ejercer con propiedad su derecho de sindicación a nivel de empresa.

Igualmente, el mayoritario uso de contratos modales bajo la excusa de que el desarrollo de sus actividades depende de la suscripción de contratos con las empresas usuarias, permite que la renovación del contrato dependa de la voluntad del empleador, generando precariedad y posibilitando que cualquier tipo de intento de los trabajadores por ejercer libremente su derecho de sindicación, determine la posible extinción del vínculo laboral.

En el mismo sentido, la legislación al posibilitar que algunas empresas usuarias puedan trasladar a un tercero, el costo y el riesgo del desarrollo de una función propia; les permite atomizar o fragmentar sus actividades, manejando el número de trabajadores propios que contrata, a fin de no alcanzar por ejemplo, el número mínimo requerido por la norma para la constitución y permanencia de un sindicato de empresa.

Creemos de acuerdo a lo señalado entonces, que la tercerización e intermediación no obstante ser formas de contratación legales, tal y como lo reconocen la OIT y especialistas en la materia; deben ser revisadas y mejor reguladas, de modo tal que no afecten negativamente el ejercicio de los derechos laborales en general, y de la titularidad del derecho de sindicación en particular.

Así, consideramos por ejemplo, que la propuesta de delimitación y regulación de las dos formas de contratación propuesta en el Proyecto de la Ley General del Trabajo, debería ir acompañada de consideraciones adicionales tales como la aplicación de un porcentaje máximo de contratación de trabajadores de empresas usuarias también para la tercerización; así como la evaluación de la posibilidad de reducción del 20% establecido en la actualidad para algunas formas de intermediación; ampliar el registro obligatorio a la totalidad de empresas de tercerización; que el reparto de utilidades comprenda tanto a la totalidad de trabajadores bajo ambas formas de contratación; entre otras.

En este mismo sentido, la OIT en la Declaración Final de la II Conferencia Regional Andina sobre Empleo, realizada en el mes de noviembre de 2005, en la ciudad de Cochabamba – Bolivia, reconoció la tercerización como una alternativa para generar fuentes de empleo, siempre y cuando no se vulneren los derechos laborales; estableciendo igualmente que *“los Países Miembros a tiempo de crear las condiciones necesarias para la generación de empleo, deben buscar la reactivación y recuperación de unidades y sectores*

*productivos, pero con esquemas flexibles de gestión, en los cuales concurren la corresponsabilidad de trabajadores y empleadores”.*<sup>432</sup>

Finalmente, creemos también que la autoridad administrativa del trabajo deberá intensificar la labor inspectiva, con el objeto de posibilitar un mejor control tanto de la tercerización, como de la intermediación.

### **2.1.2.3) Las micro y pequeñas empresas como régimen especial laboral.-**

En cuanto al régimen laboral especial de las micro y pequeñas empresas, el mismo tiene su antecedente en el Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Micro Empresas y Pequeñas Empresas”, publicada el 8 de noviembre de 1991.

Mediante la Ley N° 28015 publicada el 3 de julio de 2003, se buscó promover la formalización de los trabajadores; por lo que dicho régimen especial fue establecido de manera temporal y con menores beneficios laborales en el caso de las micro empresas, manteniendo en las pequeñas empresas los beneficios del régimen laboral común.

El 27 de junio de 2008 y mediante Decreto Legislativo N° 1086, se estableció sin embargo su carácter permanente, sin modificaciones en cuanto a los beneficios laborales para los trabajadores de las microempresas, y manteniendo los beneficios otorgados en el caso de los trabajadores de las pequeñas empresas, pero disminuyendo la proporción de algunos ellos en comparación con el régimen general laboral.

Dichas disposiciones se encuentran comprendidas en el Decreto Supremo 007-2008-TR, promulgado y publicado el 30 septiembre de 2008, en adelante

---

<sup>432</sup>MONTELLANO MEDRANO, Carlos.

“Tercerización e intermediación laboral”. *Grupoasesor.com.bo* Bolivia: GCM grupo asesor, página 2. Consulta: 10 de noviembre de 2012  
[[http://www.grupoasesor.com.bo/boletin/2309\\_boletin\\_tercerizacion\\_e\\_intermediacion\\_laboral.pdf](http://www.grupoasesor.com.bo/boletin/2309_boletin_tercerizacion_e_intermediacion_laboral.pdf)]

TUO de la Ley Mype; de acuerdo al Cuadro N° 34 que presentamos a continuación.

**Cuadro N° 34<sup>433</sup>**  
**Cuadro comparativo de derechos laborales de la micro y pequeña empresa**

<b>Beneficios</b>	<b>Microempresa</b>	<b>Pequeña empresa</b>
<b>Remuneración</b>	RMV	RMV
<b>Jornada - horario</b>	8 horas diarias o 48 horas semanales	8 horas diarias o 48 horas semanales
<b>Descanso semanal</b>	24 horas	24 horas
<b>Vacaciones</b>	15 días al año	15 días al año
<b>CTS</b>	No aplica	Medio sueldo por año
<b>Gratificaciones</b>	No aplica	2 gratificaciones de medio sueldo cada una
<b>Utilidades</b>	No aplica	Sí aplica
<b>Asignación familiar</b>	No aplica	No aplica
<b>Despido arbitrario</b>	10 remuneraciones diarias por año, con un tope de 90 remuneraciones.	20 remuneraciones diarias por año, con un tope de 120 remuneraciones.

Como Mype se reconoce cualquier forma de organización empresarial que esté contemplada en la legislación actual y que tenga como objeto desarrollar actividades productivas, transformación, comercialización de bienes o servicios, y extracción; pudiendo ser consideradas igualmente como microempresas las sociedades anónimas cerradas, las empresas individuales de responsabilidad limitada, personas naturales con negocio, entre otros. Cabe precisar que de acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley Mype, que se refiere a exclusión de actividades; no pueden acogerse al régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa, las que desarrollan actividades de bares, discotecas, juegos de azar y afines.

<sup>433</sup> CAMPOS TORRES, Sara Rosa.  
2009 “Regímenes laborales especiales”. Lima: Gaceta Jurídica S.A. página 41.



Para ser consideradas como Mypes, las empresas deben presentar dos características importantes. En el caso de la microempresa, deberá comprender de 1 a 10 trabajadores, y el nivel de ventas anuales debe ser de un máximo de 150 UIT's; mientras que en el caso de la pequeña empresa, deberá comprender de 1 a 100 trabajadores, y el nivel de ventas anuales deberá ser de 150 a 1 mil 700 UIT's.

De acuerdo al Cuadro N° 35 publicado por SUNAT, podemos observar como el segmento empresarial total al 2010 de 1 millón 200 mil 664 empresas, se encuentra conformado por 1 millón 192 mil 301 Mypes a nivel nacional, distribuidas entre 1 millón 136 mil 767 microempresas y 55 mil 534 pequeñas empresas; así como por 8 mil 363 medianas y grandes empresas. Esto quiere decir que el 99.30% del total de empresas de nuestro país, está conformado por Mypes; mientras que solo el 0.70% está conformado por la mediana y gran empresa.

**Cuadro N° 35<sup>434</sup>**  
**Mype, según segmento empresarial, 2010**

SEGMENTO EMPRESARIAL	N° EMPRESAS
Microempresas	1'136,767
Pequeña empresa	55,534
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'192,301</b>
Mediana y gran empresa	8,363
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	<b>1'200,664</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010  
Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial

En el Cuadro N° 36 publicado por SUNAT, presentamos el volumen total de ventas en UIT que registraron durante el año 2010 todas las empresas formales en el país; según el cual el 73.5%, esto es 882 mil 298 microempresas vendieron hasta 13 UIT's al año; el 17.8% esto es, 213 mil 330

<sup>434</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.  
2011 "Estadísticas". Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, página 17.

microempresas entre 13 y 75 UIT's en el mismo periodo; y el 3.4%, esto es 41 mil 139 microempresas entre 75 y 150 UIT's.

En cuanto a las pequeñas empresas, el 4%, esto es 48 mil 402 vendieron entre 150 y 850 UIT's al año, y el 0.6% esto es 7 mil 132 pequeñas empresas entre 850 y 1700 UIT's. Totalizando entre el Millón 192 mil 301 micro y pequeñas empresas formales del país, el 99.3% del volumen total de ventas anuales en UIT's.

Solo el 0.7% del total de ventas anuales en UIT's durante el 2010, fue realizado por las 8 mil 363 medianas y grandes empresas formales del país.

**Cuadro N° 36<sup>435</sup>**

**Empresas a nivel nacional: venta anual según rangos UIT 2010**

VENTA ANUAL	MYPE	
	N°	%
<b>Microempresas</b>	<b>1'136,767</b>	<b>94,7%</b>
0 – 13 UIT	882,298	73,5%
13 – 75 UIT	213,330	17,8%
75 – 150 UIT	41,139	3,4%
<b>Pequeña empresa</b>	<b>55,534</b>	<b>4,6%</b>
150 – 850 UIT	48,402	4,0%
850 – 1700 UIT	7,132	0,6%
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'192,301</b>	<b>99,3%</b>
<b>Mediana y gran empresa</b>	<b>8,363</b>	<b>0,7%</b>
<b>Total empresas</b>	<b>1'200,664</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010  
Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial

Según el Cuadro N° 37, referido al número de empresas a nivel nacional, según número de trabajadores comprendidos en el año 2010, podemos ver que el 98.1% del total de éstas son microempresas, el 1.7% pequeñas empresas, y solo el 0.2% medianas y grandes empresas.

<sup>435</sup> Ídem, página 20.

En cuanto a las microempresas, el 96.3%, esto es 1 millón 156 mil 319 de estas, ésta compuesta por un máximo de hasta 5 trabajadores; y el 1.8%, esto es 21 mil 582 microempresas está compuesta por 6 a 10 trabajadores.

En cuanto a la pequeña empresa, el 1%, esto es 11 mil 735 de éstas, está compuesta de 11 a 20 trabajadores; el 0.5%, esto es 5 mil 846 pequeñas empresas de 21 a 50 trabajadores; y el 0.2%, es decir, 2 mil 481 pequeñas empresas de 51 a 100 trabajadores.

Totalizando de esta manera entre las Mypes, al 99.8% de la actividad empresarial formal de nuestro país, realizada por 1 millón 197 mil 963 entre micro y pequeñas empresas.

Del mismo modo, se puede apreciar que solo el 0.2% del total de empresas formales en el país, esto es 2 mil 701, son medianas y grandes.

**Cuadro N° 37<sup>436</sup>**  
**Empresas a nivel nacional, según número de trabajadores comprendidos**  
**2010**

NÚMERO DE TRABAJADORES	MYPE	
	N° de empresas	% de empresas
<b>Microempresas</b>	<b>1'177,901</b>	<b>98,1%</b>
Hasta 5	1'156,319	96,3%
De 6 a 10	21,582	1,8%
<b>Pequeña empresa</b>	<b>20,062</b>	<b>1,7%</b>
De 11 a 20	11,735	1,0%
De 21 a 50	5,846	0,5%
De 51 a 100	2,481	0,2%
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'197,963</b>	<b>99,8%</b>
Mediana y gran empresa	2,701	0,2%
<b>Total empresas</b>	<b>1'200,664</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010  
Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial

<sup>436</sup> Ídem, página 21.

Si como hemos podido apreciar, el desarrollo de la actividad empresarial formal en nuestro país está mayormente realizado por Mypes, dentro de las cuales la mayoría de ellas son incluso microempresas, generándose así una dispersión importante de la masa laboral y por lo tanto afectación de la posible tasa de afiliación sindical; a continuación como Cuadro N° 38, presentamos la estimación de Mypes informales en los años 2004, 2006 y 2008 (última medición realizada), en cuyo caso y tal como veremos, se llega incluso a duplicar su número respecto de las Mypes formales, incrementándose aún más la dispersión de la masa laboral y afectación de la posible tasa de afiliación sindical.

Así la presente estadística publicada por SUNAT igualmente, consigna que en el año 2004 el 77.9% de las Mypes eran informales, frente a solo al 22.1% de formales; en el año 2006 las informales comprendieron al 71.5% frente al 28.5% de las formales; y en el año 2009 al 66.9% frente al 33.1% de las formales.

Esto es que, aun cuando la reducción de la informalidad de las Mypesse dio de manera constante y progresiva, siendo del 11% en el periodo 2004 – 2009 y que el incremento progresivo de la formalidad en las mismas, se dio en el mismo porcentaje durante el mismo período; las Mypes informales siguen duplicando a las formales; siendo el 66.9% las primeras versus el 33.1% de las segundas, incrementándose dramáticamente la dispersión de la masa laboral y afectación de la posible tasa de afiliación sindical, generada en el caso de los trabajadores comprendidos en las Mypes formales por la limitación o imposibilidad normativa, y en el caso de los pertenecientes a Mypes informales, porque están al margen de la Ley.

**Cuadro N° 38<sup>437</sup>**  
**Estimación de las Mype informales**  
**2004, 2006, 2008**

Año	N° de Mype			En porcentaje		
	Total	Formal	Informal	Formal	Informal	Total
<b>2004</b>	2 935 496	648 147	2 287 349	22,1%	77,9%	100,0%
<b>2006</b>	3 092 859	880 983	2 211 876	28,5%	71,5%	100,0%
<b>2008/ 2009 (*)</b>	3 383 325	1 119 254	2 264 071	33,1%	66,9%	100,0%
<b>Tasa crecimiento</b>	3,6%	14,6%	-0,3%			

\* Nota: al no contar con información del número total de Mype para el año 2009, el cálculo estimado de la informalidad para el año 2009 se ha calculado considerando el Total estimado de Mype del año 2008 (según ENAHO) y el número de las Mype formales del año 2009 (según SUNAT).

Fuente: MTPE – Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2004 – 2008; Actualización de Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa 2008, página 18; SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2009. Elaboración: PRODUCE – DGMYPE.C/Dirección de Desarrollo Empresarial.

Queremos destacar finalmente, que si bien es cierto las Mype representan un sector importante en el desarrollo empresarial en nuestro país, y por lo tanto una posibilidad laboral para la clase trabajadora, debido a la concurrencia de factores como la contratación temporal e informalidad, consideramos se ha convertido en mucho más que solo un elemento disuasorio contra la afiliación sindical, teniendo en cuenta la mayoritaria utilización de contratos a plazo fijo y la consiguiente prerrogativa de renovación de la misma recaída en la voluntad de los empleadores, la reducción “formalizada” de derechos laborales, la incentivación al incremento de la informalidad como resultado del bajo nivel de productividad y competitividad de dichas empresas, su conformación mayoritaria por trabajadores no calificados, entre otras deficiencias resultantes de la laxitud de la norma, ausencia de labores inspectivas o mínima capacidad para hacerlo por parte del MTPE, deficiencias en cuanto a esta última anotación resultantes en la ausencia de información desagregada por tamaño de empresa (micro, pequeña, mediana y gran empresa).

Igualmente, se puede apreciar la imposibilidad de sindicación a nivel de empresa respecto de los trabajadores comprendidos en las

<sup>437</sup> Ídem, página 85.



microempresas formales, por cuanto la normativa laboral<sup>438</sup> establece la necesidad de un número mínimo de 20 trabajadores para la constitución y subsistencia de un sindicato a dicho nivel, y dichas unidades económicas comprenden hasta un máximo de 10 trabajadores, que como hemos visto en el Cuadro N° 37 representa al 98.1% de las empresas a nivel nacional.

Del mismo modo, se dificulta la sindicación a nivel de empresa en el caso de las pequeñas empresas conformadas entre 1 a 100 trabajadores (1.7% del total de empresas del país); por cuanto en el caso de las que comprende de 1 a 20 trabajadores y que representan a más de la mitad del total de estas (1%), tendrían que afiliarse a todos sus trabajadores para la formación y subsistencia de un sindicato a nivel de empresa, y en el caso de las que comprenden de 21 a 50 trabajadores (0.5% del total de pequeñas empresas) tendrían que afiliarse en algunos casos a la totalidad y en otros a la mitad de los trabajadores para la formación y subsistencia de un sindicato a dicho nivel.

En el caso tanto de las micro como de pequeñas empresas, en cuanto a los otros niveles de sindicación, esto es de actividad, gremio y oficios varios; si bien podrían ejercer el derecho en cuestión, la temporalidad en cuanto a su contratación (mayoritaria utilización de contratos modales), así como la “reorientación” que mantiene el TUO de la LRCT hacia la formación de sindicatos de empresa, les impide percibir tal posibilidad; presentándose además en los trabajadores comprendidos en estas, una priorización de las necesidades de mejoras económicas enfocadas a la subsistencia y no al ejercicio de un derecho, aun cuando el mismo le permitiría la obtención de estas.

Precisamente al respecto, Oscar Ermida sostiene que *“la mera existencia de una estructura sindical por empresa, como la inducida por la legislación y prevaleciente en la realidad nacional, deja fuera de la posibilidad de ejercer el derecho de sindicación a un gran número de trabajadores: todos los que*

---

<sup>438</sup> Según el artículo 14 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, Ley de Relaciones Colectivas, *“para constituirse y subsistir los sindicatos deberán afiliarse por lo menos a veinte (20) trabajadores tratándose de sindicatos de empresa; o a cincuenta (50) tratándose de sindicatos de otra naturaleza.”*

*trabajan en pequeñas empresas, en las cuales, por el reducido número de trabajadores, es fácticamente imposible o inconducente constituir un sindicato. Tratándose de países subdesarrollados, en los que predomina la pequeña y mediana empresa, la mayor parte de la población asalariada está ocupada en estas y por tanto, fácticamente excluida del ejercicio de la sindicalización, si la única o predominante estructura sindical es la de empresa”.*<sup>439</sup>

Del mismo modo, y como se ha podido apreciar en el Cuadro N° 38, referido a la estimación de las Mypes informales, en el año 2004, éstas comprendían al 77.9% de la totalidad de Mypes (formales e informales), en el 2006 al 71.5%, y en el 2009 al 66.9%; informalidad que si bien es cierto se ha ido reduciendo progresivamente, continúa involucrando a un altísimo porcentaje de Mypes que en el año 2009 duplicaron el número de Mypes formales equivalente a 1 millón 119 mil 254, alcanzando las 2 millones 264 mil 71.

Precisamente al respecto, la OIT en su propuesta de política en materia de microempresas y pequeñas empresas, planteada en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para el trabajo decente en las Américas , formuló como objetivo mejorar la calidad del empleo en dichas empresas; planteándose como meta, incrementar significativamente en un plazo de 10 años, el porcentaje de trabajadores de las Mype que estén cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento a la productividad y que tengan acceso a mercados y niveles mínimos de protección en todos los países de la región.

Así, sostuvo la necesidad de centrarse en los problemas de la baja protección social y de la inadecuada representación de los trabajadores; lo cual requería cambios en la legalización de las Mype y nuevos esquemas de protección social, así como el desarrollo de las capacidades de negociación y articulación de los gremios de trabajadores.

---

<sup>439</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar.

1991 “Tasas de afiliación, representación y representatividad sindical”. *Análisis Laboral* Lima, año 1991, mayo, página 13.

Precisó la necesidad de mejorar el acceso de las Mype a los mercados y servicios, acceso a las finanzas, capacitación, información, etc; para lo cual propuso formular un marco reglamentario y de políticas propicios al desarrollo de las Mype, ya que en muchos casos, mientras se implantan y ejecutan programas de apoyo específicos, el marco reglamentario es adverso en cuanto a los sistemas de registro para apertura, reglamentos de comercio, exportación, etc.

Finalmente, propuso reformas estructurales de la seguridad social para que ésta fuera extendida a las Mypes, y posibles articulaciones con los microseguros y la empresa privada. Del mismo modo, facilitarles información y poner en marcha programas sobre los regímenes y las prestaciones de la seguridad social, dirigidos a los trabajadores de las Mypes.

En el mismo sentido, recomendó realizar cambios en la legislación y los reglamentos sindicales para facilitar la inclusión de los trabajadores comprendidos en dichas empresas en las organizaciones de trabajadores; facilitando su vinculación con las centrales sindicales y organizaciones de empleadores; fortaleciendo la capacidad de asociación de sus trabajadores.

En cuanto a la ponderación entre los principios que entran en juego de manera conflictiva en este régimen, Christian Sánchez sostiene que *“el juicio de ponderación para este caso podría resumirse a partir de la siguiente regla: ‘es posible crear un régimen laboral especial de fomento a una determinada actividad siempre que el mismo sea temporal, esté sujeto a una evaluación constante de sus efectos en el mercado de trabajo y en las relaciones individuales y colectivas de trabajo y no afecte de manera desproporcionada o irrazonable derechos fundamentales”*.<sup>440</sup>

En cuanto a la supuesta reducción de costos laborales de éste tipo de empresas, sostiene igualmente que *“no existe evidencia que demuestre que*

---

<sup>440</sup> SÁNCHEZ REYES, Christian.

2012 “Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen mype y a la propuesta de ‘Ley de la Nueva Empresa’”. Derecho PUCP, Lima, N° 68, página 521.

*el modelo de reducción de costos laborales es una política efectiva en el fomento de la formalización, y, de otro lado, la política de formalización laboral basada en la reducción de los denominados costos laborales es una política socialmente inconveniente*".<sup>441</sup> Igualmente, por ejemplo, en cuanto a la reducción del descanso físico vacacional, se pregunta si es razonable la reducción del mismo bajo la visión de considerarlo un 'costo laboral', citando al respecto un estudio realizado por la OIT denominado Working Time AroundtheWorld: Trends in workinghours, lawsanpolicies in a global comparativeperspective, en el que se señala que "en lo que se refiere a los países donde se registra la mayor incidencia de jornadas laborales en 2004-2005 (con más de 48 horas a la semana), Perú encabezó la lista con 50.9% de los trabajadores (...)"<sup>442</sup>

De acuerdo a lo expuesto entonces, en cuanto el régimen especial tratado ha dejado de ser temporal; no posee una causa objetiva válida que lo sustente; ha mantenido la reducción de beneficios laborales de manera permanente e injustificada (discriminatoriamente); ha motivado pese a tener mayoritaria presencia en cuanto al empresariado formal de nuestro país, una inacción de la autoridad administrativa del trabajo; y que no ha generado los niveles de formalización que se esperaban al momento de su creación; consideramos que el mismo se ha convertido, en uno de los principales promotores de la falta de ejercicio de la titularidad del derecho de sindicación por parte de los trabajadores involucrados, por lo que requiere una urgente modificación en cuanto a sus consideración respecto de su vigencia y sostenibilidad, en las condiciones en las que se encuentra actualmente.

Esta gravísima realidad que involucra a la mayoría de la clase trabajadora de nuestro país, no solamente le imposibilita y dificulta su capacidad de ejercer el derecho de sindicación, sino que debilita sus probabilidades de negociación para obtener mejores condiciones de trabajo y reconocimiento respecto a derechos laborales que se encuentran ausentes en el caso de la micro empresa y disminuidos en el caso de la pequeña empresa. Dicha problemática

---

<sup>441</sup> Ídem, página 526.

<sup>442</sup> Ídem, página 527.

seha visto agudizada a través del reconocimiento del carácter permanente del citado régimen especial, de acuerdo al artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1086 promulgado y publicado el 27 y 28 de junio de 2008 respectivamente, carácter que se mantiene a la fecha, no obstante que tal y como hemos visto, no ha alcanzado los resultados esperados, posibilitando por el contrario el mantenimiento de la informalidad laboral en dicho régimen, dificultando incluso la capacidad fiscalizadora de la propia Autoridad Administrativa del Trabajo, debido al alto número de empresas involucradas.

#### **2.1.2.4) La capacitación laboral juvenil como modalidad formativa laboral.-**

La capacitación laboral de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo estuvo contemplada como formación laboral juvenil inicialmente en el Título I del Decreto Legislativo N° 728, promulgado y publicado el 8 y 11 de noviembre de 1991 respectivamente, durante el gobierno de Alberto Fujimori; encontrándose regulada en la actualidad, mediante la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, promulgada y publicada el 3 y 4 de mayo de 2005, respectivamente, entre las que encontramos las del aprendizaje, práctica profesional, capacitación laboral juvenil, pasantía, y actualización para la reinserción laboral.

La capacitación laboral juvenil como modalidad formativa tiene por objeto permitir a los jóvenes entre 16 y 23 años que no hayan culminado o hayan interrumpido su educación básica, o que habiéndola culminado no hayan seguido estudios superiores técnicos o universitarios, ejercitar su desempeño en una situación real de trabajo, mediante la ejecución de tareas productivas correspondientes a un programa específico de capacitación laboral juvenil, previamente definido por la empresa.

La mencionada Ley establece dos limitaciones para la aplicación de la citada modalidad formativa. La primera de ellas, en su artículo 17, determinando el número máximo de beneficiarios el cual no puede exceder del 20% del total del personal del área u ocupación específica, ni del 20% del total de



trabajadores de la empresa con vinculación directa. Dicho límite, puede incrementarse en un 10% adicional, siempre y cuando sea compuesto este porcentaje con jóvenes con discapacidad o jóvenes madres con responsabilidad familiares.

En el caso de empresas que cuenten con más de 3 trabajadores y menos de 10, solo pueden suscribir con un joven un convenio bajo esta modalidad.

La otra limitante es presentada en su artículo 20, el que establece una duración no mayor a 6 meses en ocupaciones de poca calificación o complejidad, y niveles menores de responsabilidad, prorrogable por un periodo similar; así como, 24 meses en ocupaciones que requieren mayor calificación y complejidad y mayores niveles de responsabilidad, sin posibilidad de prórroga.

Estos periodos intermitentes o prorrogados, no pueden exceder en su conjunto de 12 o 24 meses, respectivamente, en la misma empresa.

Las empresas deberán presentar en el último trimestre del ejercicio fiscal ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, su programa de capacitación laboral juvenil para el registro; sin embargo, no hay información publicada por el MTPE respecto de cuántas empresas habrían registrado dichos programas anualmente. No obstante lo señalado, en el caso de las micro empresas, reguladas por la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la micro y pequeña empresa, de acuerdo a su artículo 18, y por la Sexta Disposición Transitoria y Quinta Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 007-2005-TR, Reglamento de la Ley sobre modalidades formativas laborales, no serán exigibles las formalidades de los planes y programas de las modalidades formativas, bastando la presentación de un compromiso de capacitación; flexibilización normativa que, considerando que las micro empresas son el 98.1% de las empresas a nivel nacional, incrementan incluso la posibilidad de mal uso de dicha modalidad.

En cuanto al contenido del programa de capacitación laboral juvenil, la flexibilidad normativa y permisividad de la Autoridad Administrativa del Trabajo posibilita también, de acuerdo al artículo 19 de la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, que en el caso de las empresas que sí deben presentar los programas de capacitación laboral juvenil, estos puedan contener un mínimo de cinco horas semanales de formación específica, concentrada o alternada y evaluación periódica. Esto es que dicho programa podría, si las empresas así lo estiman, comprender un mínimo de una hora diaria de formación; facilitando así su aprobación por el MTPE.

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que esta modalidad formativa, si bien es cierto tiene una motivación favorable a la formación y capacitación de los jóvenes; el alto porcentaje de beneficiarios (20% del personal del área o 20% del total de trabajadores), así como la posibilidad de ampliar su vigencia en 6 meses adicionales en el caso de las labores de poca calificación o complejidad, y las permisividades advertidas en relación al programa de capacitación, pueden generar una desnaturalización de la modalidad establecida en la Ley, posibilitando su utilización no solo para los fines previstos en la misma, sino para hacer uso de mano de obra a bajo costo.

Dicha consideración podría estar reflejada en el Cuadro N° 39 presentado a continuación, en el que se aprecia el número de beneficiarios de la capacitación laboral juvenil, 6 mil 77 jóvenes, representando el 9.95% del total de 61 mil 87 convenios registrados en las diferentes modalidades formativas.

Si bien es cierto el cuadro que presentamos a continuación presenta diversas modalidades formativas laborales, el presente análisis estará referido únicamente a la capacitación laboral juvenil y su utilización en las diferentes regiones a lo largo del año 2011:

Cuadro N° 39<sup>443</sup>

Perú: Convenios registrados de modalidades formativas laborales  
por tipo de modalidad, según direcciones regionales 2011

DIRECCIONES REGIONALES	MODALIDAD FORMATIVA LABORAL							TOTAL DE CONVENIOS REGISTRADOS
	DEL APRENDIZAJE		PRÁCTICA PROFESIONAL	CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL	DE LA PASANTÍA		ACTUALIZACIÓN PARA LA REINSECCIÓN LABORAL	
	CON PREDOMINIO EN LA EMPRESA	CON PREDOMINIO EN EL CFP - PRÁCTICAS PRE PROFESIONALES			EN LA EMPRESA	DE DOCENTES Y CATEDRÁTICOS		
AMAZONAS	-	11	23	-	-	-	-	34
ANCASH	-	278	601	224	-	-	-	1 103
APURÍMAC	3	32	87	13	-	-	-	135
AREQUIPA	-	1 066	1 378	172	3	-	-	2 619
AYACUCHO	-	141	92	-	-	-	-	233
CAJAMARCA	222	143	464	24	-	-	-	853
CALLAO	186	1 946	965	792	-	-	-	3 889
CUSCO	1	309	861	51	-	-	-	1 222
HUANCAVELICA	3	51	114	16	-	-	-	184
HUÁNUCO	-	140	198	33	-	-	-	371
ICA	2	202	346	466	-	-	-	1 016
JUNÍN	3	416	473	8	-	-	-	900
LA LIBERTAD	-	796	968	56	3	1	-	1 824
LAMBAYEQUE	-	358	347	25	-	-	-	730
LIMA METROPOLITANA	2 242	24 834	7 756	3 885	11	-	-	38 728
LIMA	-	178	111	4	-	-	-	293
LORETO	-	362	219	38	-	-	-	619
MADRE DE DIOS	-	38	36	10	-	-	-	84
MOQUEGUA	1	235	419	5	11	2	-	673
PASCO	-	105	103	-	-	-	-	208
PIURA	129	750	1 171	52	102	-	-	2 204
PUNO	-	237	663	4	2	-	-	906
SAN MARTÍN	227	286	306	45	-	-	-	864
TACNA	-	259	576	51	-	-	-	886
TUMBES	3	33	40	6	-	-	-	82
UCAYALI	-	209	121	97	-	-	-	427
<b>TOTAL</b>	<b>3 022</b>	<b>33 415</b>	<b>18 438</b>	<b>6 077</b>	<b>132</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>61 087</b>

La responsabilidad del MTPE en la verificación de los convenios, programas e información recibida en cumplimiento de la Ley N° 28518; creemos debería ser más exhaustiva en base a los supuestos expresados líneas arriba, los mismos que podrían estar disfrazando labores permanentes o temporales como si fueran modalidades de formación laboral juvenil, dejando de contratar trabajadores y afectando igualmente la posibilidad de incrementar el número de trabajadores sindicalizables.

<sup>443</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 370, cuadro N° 254.

De acuerdo a lo expuesto, creemos que el desarrollo de la capacitación laboral juvenil debe ser evaluado por el MTPE de acuerdo a los aspectos detallados en el presente punto, proponiendo una urgente reforma normativa que involucre una abierta y masiva convocatoria a efectos de levantar información de los actores directamente involucrados, esto es los jóvenes comprendidos en la norma; debiendo en el mismo sentido, la autoridad administrativa del trabajo verificar de manera inmediata los convenios, programas e información recibida en cumplimiento de la citada Ley, en base a los supuestos expresados líneas arriba, los mismos que de disfrazar labores permanentes o temporales con modalidades de formación laboral juvenil, estarían impidiendo una contratación de naturaleza laboral de trabajadores, afectando sus beneficios y derechos laborales, e imposibilitando el incremento del número de trabajadores sindicalizables.

#### **2.1.2.5) La elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación.-**

El TUO de la LRCT en su artículo 15 establece que en cuanto el número de trabajadores en una empresa no alcance el requerido para constituir un sindicato; podrán elegir a dos delegados que los representen ante su empleador y Autoridad Administrativa de Trabajo.

Al respecto, algunos especialistas<sup>444</sup> sostienen que en cuanto en las micro y pequeñas empresas el número de trabajadores que laboran en ellas no alcancen a 20, al estar imposibilitados de constituir un sindicato de empresa, se encuentran facultados por el TUO de la LRCT a elegir dos delegados que los representen.

Advierten sin embargo, que en los casos en que las empresas alcancen o superen el número de 20 trabajadores por muy poco, y la representación de

---

<sup>444</sup>BOZA, Guillermo; CARRILLO, Martín; CIUDAD, Adolfo; CORTÉS, Juan Carlos; ERMIDA, Oscar; GODOY, Yuri; GONZÁLES, César; SUMAR, Paul; VILLAVICENCIO, Alfredo. 1994 “Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo comentada”. Primera Edición. Lima: Consultores Jurídicos Asociados S.A. páginas 48 – 49.

estos ya no pueda ser ejercida por delegados, sino por sindicatos; se pueden generar inconvenientes de representación al no poder los trabajadores nombrar a delegados y a su vez presentar dificultades para constituir un sindicato.

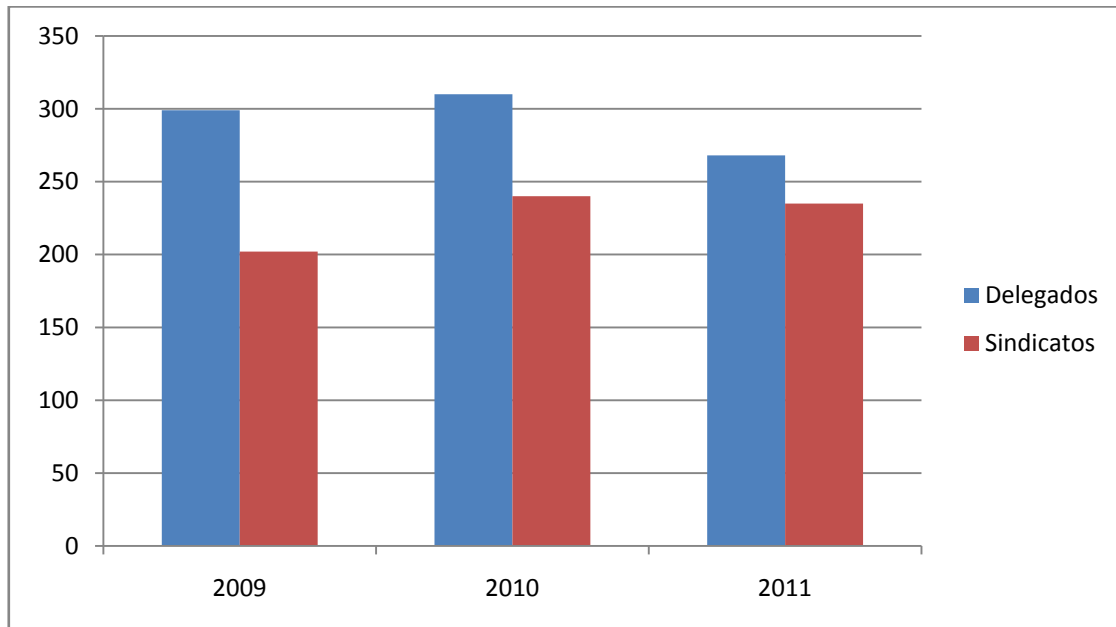
Creemos oportuno llamar la atención entonces, respecto a que dicha posibilidad de representación a través de delegados podría ser interpretada en aplicación del derecho a la libertad sindical negativa, según el cual los trabajadores tienen plena facultad de decidir no constituir sindicatos; de manera tal que se privilegie la elección de delegados, incluso en los supuestos en que se haya superado el número mínimo requerido para la constitución de un sindicato de empresa. Así, consideramos debería evaluarse si dicha posible interpretación extensiva de representación por delegados, afectaría el ejercicio del derecho de sindicación de manera positiva o negativa.

Al respecto, en cuanto revisamos los Anuarios Estadísticos Sectoriales del MTPE correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011, podemos apreciar que el número de registros de delegados en comparación con el de los sindicatos, fue mayor en cada uno de ellos.

Así, como veremos en el Cuadro N° 40, que en el año 2009 se registraron 299 delegados versus 202 sindicatos; en el 2010, 310 versus 240; y en el 2011, 268 versus 235; surgiendo interrogantes respecto a si el mayor número de delegados, responde: a) empresas con menos de 20 trabajadores, o b) empresas con igual o más de 20 trabajadores que por la voluntad de éstos deciden no constituir un sindicato.



**Cuadro N° 40<sup>445</sup>**  
**Perú: Número de registros sindicales**



Fuente: MTPE / Oficina de Estadística e Informática / Oficina de Estadística.

## 2.2) Aspectos internos.-

Las organizaciones sindicales de trabajadores tienen que enfrentar hoy en día una serie de aspectos internos de tipo estructural y coyuntural, que no hacen sino coadyuvar a su propio debilitamiento, alterar sus fines, e incluso poner en riesgo su existencia.

Entre los principales aspectos internos de carácter estructural y que afectan a dichas organizaciones, podemos apreciar las pugnas históricas existentes entre las principales confederaciones (CGTP, CTP, CUT), que impiden el fortalecimiento del sindicalismo a nivel nacional; así como el clientelismo político; la radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el

<sup>445</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2009 “Anuario estadístico sectorial 2009”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 174, cuadro N° 124.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2010 “Anuario estadístico sectorial 2010”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 178, cuadro N° 126.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 224, cuadro N° 141.

empresariado; la politización sindical; ladébil democracia interna; y la poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión.

En cuanto a los aspectos internos de carácter coyuntural, encontramos a partir de la década de los ochenta, al surgimiento del terrorismo, y a partir de la década de los noventa, a la desnaturalización delictiva.

La importancia que las organizaciones sindicales adquieran, será reconocida en la medida en la que puedan enfrentar los aspectos internos mencionados, y en la que sean capaces de otorgar a sus representados, una mayor fuerza y equilibrio frente los empleadores, así como un mayor acercamiento con la ciudadanía.

## **2.2.1) Aspectos internos de carácter estructural.-**

### **2.2.1.1) Pugnas intersindicales y clientelismo político histórico.-**

Una clara demostración de cómo los aspectos internos estructurales generaron pugnas políticas entre confederaciones e influyeron decididamente en el desarrollo del sindicalismo en nuestro país, la podemos encontrar hacia el primer tercio del siglo XX.

Luis Sánchez Cerro había sido elegido en 1930 como presidente de la Junta de Gobierno que había dado un golpe de Estado contra Leguía; iniciando en 1931 su mandato como presidente constitucional de la República, en medio de una intensa oposición aprista que no reconoció su triunfo sobre Haya de la Torre.

Se produjeron diversas incidencias políticas y acciones sangrientas que motivaron que la mayoría oficialista aprobara medidas severas; reprimiendo a apristas y comunistas acusados de estar aliados en estas acciones. Un atentado contra la vida de Sánchez Cerro en la Iglesia de Miraflores el 6 de marzo de 1932, una rebelión de marineros el 7 de mayo en el Callao, y una

sublevación en Trujillo el 7 de Julio del mismo año, todas vinculadas al partido aprista; generaron un clima de inestabilidad.

El APRA fue perseguida, la CGTP creada en 1929 por José Carlos Mariátegui fue declarada ilegal mediante Decreto Ley N° 6926 del 12 de noviembre de 1930; no pudiendo reaparecer si no hacia fines de la década de 1960.

El 30 de abril de 1933, Sánchez Cerro era asesinado por el militante aprista Abelardo Mendoza Leyva, en el Hipódromo de Santa Beatriz (hoy Campo de Marte) y mientras pasaba revista a las tropas que combatirían en el conflicto armado con Colombia.

Años después, elegido Presidente de la República Manuel Prado y Ugarteche, con el apoyo del voto aprista el 28 de Julio de 1956; decidió consolidar en 1961 la legislación precedente existente en materia de sindicación, tal y como lo hemos referido en el Capítulo III de la presente tesis.

Es así que el 3 de mayo del mismo año, el Presidente Prado promulgó el Decreto Supremo 009 modificado luego el 21 de diciembre de 1962 por el Decreto Supremo 021, con el objeto de adecuar la normativa nacional al Convenio N° 87 de la OIT; referido a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el mismo que había sido ratificado por el Perú el 9 de diciembre de 1959.

Ambas normas sin embargo, lejos de reforzar el ejercicio del derecho a la libertad sindical lo restringieron aún más, mediante disposiciones como su limitación a los trabajadores de la actividad privada; la prohibición de realizar institucionalmente actividades políticas; el establecimiento de requisitos como el de reunir a más del 50% de los trabajadores, para formar un sindicato de obreros, empleados o mixtos, entre otras disposiciones tratadas en el Capítulo III de la presente tesis.

Manuel Prado y Ugarteche sufrió un golpe militar once días antes de culminar su mandato, tras negarse el Jurado Nacional de Elecciones a anular las elecciones generales de 1962 que habían sido ganadas por Haya de la Torre.

En 1963 elegido presidente de la República Fernando Belaunde Terry, restituyó entre otras, el origen democrático de las autoridades municipales; enfrentando luego una crisis política y económica que no pudo controlar, siendo destituido por una Junta Militar el 3 de octubre de 1968, presidida por el General de División EP Juan Velasco Alvarado, en medio de nuevas y fuertes pugnas políticas entre apristas y comunistas.

La Junta Militar gobernante accionó en contra de la CTP que había sido fundada el 1 de mayo de 1944; implementando una serie de reformas en la dinámica económica del país, lo que generó una estructura económica clave para la sindicalización; producto de la cual el Comité de Defensa y Unificación Sindical – CDUS, que había sido creado el 28 de septiembre de 1966 en medio de las pugnas con la CTP, convocó a un Congreso Nacional entre el 9 y 14 de junio de 1968, en el que se reconstituyó la CGTP.

Al respecto, Sulmont señala que *“con la crisis de 1967, numerosas organizaciones sindicales despliegan paros y movilizaciones por salarios que desbordan la conducción aprista y que darán sustento a la constitución de la CGTP que impulsada básicamente por bancarios y mineros, sectores sindicales radicalizados con la crisis, darán empuje a lo que sería el sindicalismo clasista; hecho que por otra parte marca ya el inicio del progresivo debilitamiento de la CTP, bajo conducción aprista”*.<sup>446</sup>

En el mismo sentido, Miguel Lovatón sostiene que las mismas organizaciones sindicales, pueden ser agentes antisindicales en varias direcciones, respecto a otras organizaciones sindicales cuando hacen causa común con el Estado en desmedro de otra organización sindical con objetivos diversos tales como

---

<sup>446</sup>SULMONT SAMAIN, Denis.

1977 “El movimiento obrero peruano 1890 – 1977”. Lima: Editorial Tarea. Citado en: BALBI, Carmen Rosa. *Identidad clasista en el sindicalismo, su impacto en las fábricas* Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo, página 49.

la imposición de la unicidad sindical, desalentar la afiliación en desmedro de otra organización sindical, entre otros.<sup>447</sup>

La llamada primera fase del Gobierno Militar presidida por Velasco Alvarado estuvo vigente desde el 3 de octubre de 1968 al 29 de agosto de 1975, fecha en la que fue destituido por el General Morales Bermúdez; periodo en el que el número de sindicatos en todos los sectores se incrementó a 4 mil 330, el más alto número de organizaciones sindicales de toda la historia del Perú.<sup>448</sup>

En 1972, y promovida por el Gobierno Militar, se constituyó la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana – CTRP<sup>449</sup>, con el objetivo de controlar al movimiento sindical peruano.

Así puede verse, como el movimiento sindical en el Perú a nivel de sus confederaciones sindicales más antiguas e importantes, estuvo históricamente ligado a organizaciones político partidarias como su brazo de acción en el plano sindical; vinculación que les generó dificultades para una participación en defensa estricta de los derechos de los trabajadores, sea por cuanto la misma se vio subordinada a los intereses políticos que defendían, tal y como lo pudimos apreciar respecto de la CTP de filiación aprista; disminuida en su capacidad de gestión en el primer periodo gubernamental del ex presidente García (1985 – 1990), en el que debido a la misma disminuyó su capacidad de protesta frente a un régimen afín; o como en la actualidad la CGTP, de filiación comunista se contradice entre marchas de apoyo y conferencias de protesta contra el gobierno actual del Presidente Humala, o por cuanto la acción de los gobiernos de turno los reprimiera.

La aparición de la CUT, fundada el 13 de diciembre de 1993, a la que no se le conoce vinculación política con partido alguno; no estuvo tampoco exenta de

---

<sup>447</sup> Cfr. LOVATÓN PALACIOS, Miguel David.

<sup>1991</sup> “Protección de la libertad sindical en el Perú”. Lima: Instituto de Defensa Legal, página 118.

<sup>448</sup> Cfr. BALBI, Carmen Rosa.

<sup>1989</sup> “Identidad clasista en el sindicalismo, su impacto en las fábricas”. Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo, página 59, cuadro 5.

<sup>449</sup> Central sindical que mantiene a la fecha una vigencia solo nominativa y sin mayor presencia sindical, habiendo juramentando su actual Comité Directivo Nacional el 25 de noviembre de 2011.



ser afectada por aspectos coyunturales que perturbaron su actividad, debiendo funcionar sin reconocimiento jurídico por el periodo decinco años después debido a la acción del gobierno fujimorista que bloqueó su inscripción en el Registro de Centrales Sindicales. En setiembre de 1998, el gobierno fujimorista finalmente la reconoció mediante Registro Oficial N° 001-folio N° 001-98 MTPS; teniendo como bases oficiales a la Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas manuales del Perú - FETRAMAP y a la Federación de Trabajadores del Sector Comunicaciones del Perú – FETRATEL.

De esta manera el clientelismo político y las pugnas entre las principales confederaciones sindicales de nuestro país; debilitaron las acciones de las organizaciones sindicales y facilitaron su “desmembramiento” y subsecuente afectación de derechos laborales, para toda la clase trabajadora de nuestro país.

En atención con lo expuesto, consideramos que el movimiento sindical peruano requiere una urgente renovación que le permita asumir responsable y efectivamente, los nuevos retos que le plantea una globalización en los medios y modos de producción, y una generación de nuevas y diversas modalidades de vinculación laboral.

#### **2.2.1.2) La radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado.-**

En 1974 la crisis económica ocurrida durante el gobierno de Velasco, motivó que gran parte del movimiento sindical demandara la radicalización de las reformas, desbordando al gobierno militar y motivando la toma del poder por el general Francisco Morales Bermúdez en Agosto de 1975.

El nuevo gobierno aplicó una serie de medidas económicas de estabilización, disminuyendo su acercamiento con las organizaciones sindicales y trabajadores, limitando por ejemplo mediante el Decreto Supremo N° 011-76-TR, el derecho a la huelga y cualquier tipo de demandas no salariales, y

mediante el Decreto Ley N° 22126 de 1978, estableciendo la estabilidad laboral relativa, al permitir que los despidos de trabajadores producidos con anterioridad al cumplimiento de los tres años de vínculo laboral al servicio del empleador, generaran el pago de una indemnización especial equivalente a noventa días de remuneración.

El 19 de julio de 1977 sin embargo, el movimiento sindical realizó un paro nacional generalizado que motivo detenciones, encarcelamientos, y despidos masivos de dirigentes; iniciando así el fin de una etapa de gobiernos militares en nuestro país, situación que aconteció también con otras dictaduras militares instauradas en el continente, tales como la del General Banzer en Bolivia, Videla en Argentina, Stroessner en Paraguay, y Pinochet en Chile.

Respecto de este panorama de culminación de dictaduras militares en el continente, Eduardo Ballón sostiene que *“es claro, sin embargo, que el panorama que mostraba el continente ya en la segunda mitad de los setenta, tenía indudablemente más contundencia que cualquier esfuerzo teórico por encasillarlo: las dictaduras autoritarias del cono sur, el final del reformismo en nuestro país, la crisis que se iniciaba en el gobierno brasileño, la revolución nicaragüense y la crisis centroamericana entre muchos otros procesos, eran apenas los vasos que encerraban una dinámica social de organización y lucha, de nuevas prácticas sociales que cuestionaban centralmente los viejos esquemas interpretativos e incluso algunas de nuestras herramientas básicas de trabajo de aquel entonces y la manera que teníamos de aproximarnos a la realidad.”*<sup>450</sup>

La Central de Trabajadores de la Revolución Peruana – CTRP, impulsada por la “primera fase” del gobierno militar (gobierno de Velasco), se vio mermada por el pase de muchas de sus bases a la CGTP, ganando terreno así el carácter “clasista” entre los trabajadores afiliados a dicha central sindical; sustentando dentro de esta concepción la confrontación abierta, disciplina

---

<sup>450</sup> BALLÓN ECHEGARAY, Eduardo.

1990 “Movimientos sociales: itinerario de transformaciones y lecturas”. En: BALBI, Carmen Rosa. *Movimientos sociales: elementos para una relectura* Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo, página 16.

rígida, combatividad, solidaridad y autonomía de clase como forma de acción; acciones que hoy sin embargo generan en muchas ocasiones, reacciones violentistas que no solo desnaturalizan la protesta, si no que cuestionan la legitimidad de acciones reivindicativas justas.

Respecto al fortalecimiento del clasismo de la CGTP, Carmen Balbi señala que *“esta política estuvo acompañada de un reconocimiento (1971) y fortalecimiento de la CGTP, central nacida del CDUS, que se reclama “del clasismo” y reivindica la lucha directa, en contraposición y denuncia de un estilo sindical al que se denominaba conciliatorio, ya por esos años cargado de desprestigio, alusivo al sindicalismo libre cetepista. A esto concurrió el objetivo del gobierno velasquista que era debilitar al APRA, que será privada de su hegemonía sindical y dejará por tanto de ser un interlocutor efectivamente representativo del sector”*.<sup>451</sup>

Todo esto conlleva a que la CGTP, única central sindical que había adoptado formalmente el carácter clasista de acuerdo al Título I, acápite d) de su Estatuto, se radicalizara, dejando de lado lo que ellos denominaban un estilo sindical conciliatorio propio de la CTP, y asumiera la lucha directa y enfrentamiento con los empleadores como forma de acción.

En la actualidad, dicho carácter clasista se mantiene bajo la hegemonía de la misma central sindical, y afiliación de sindicatos ideológicamente afines, como el sector construcción civil, mineros, entre otros.

En el mismo sentido de lo referido en el punto precedente, consideramos que las organizaciones sindicales requieren un urgente cambio en la visión de los nuevos tiempos que dominan las relaciones laborales, opuestos a la ineficacia de los resultados obtenidos hasta ahora.

---

<sup>451</sup> BALBI, Carmen Rosa. Óp. cit. (“Identidad clasista en el sindicalismo, su impacto en las fábricas”), página 60.

### 2.2.1.3) La politización sindical.-

Todo este clima político generado en la década de los setenta, tal como lo hemos visto en el punto anterior, conllevó a un serio cuestionamiento a las relaciones de poder y muchos trabajadores fortalecidos por la legislación laboral que otorgaba por ejemplo la estabilidad laboral absoluta mediante Decreto Ley N° 18471 del 10 de noviembre de 1970, emitido durante el Gobierno de Juan Velasco Alvarado; iniciaron un rápido y masivo proceso de politización, que difería de la vinculación política de algunos trabajadores en los años treinta, más ideológicamente selectiva.

Las tomas de fábricas y huelgas agitaron el país, extendiéndose a estudiantes y partidos políticos, y estableciéndose también otras demandas como el retorno a la democracia y a las libertades políticas.

Si bien es cierto el movimiento sindical había sufrido un importante debilitamiento en su organización, como consecuencia del paro nacional realizado el 19 de julio de 1977, y *“el despido de unos cinco mil dirigentes”*<sup>452</sup>; un año después posibilitó también conjuntamente con otras organizaciones sociales, que la “segunda fase” del gobierno militar a cargo de Morales Bermúdez, convocara a elecciones generales para un Congreso Constituyente; en 1978 realizado el proceso, fue elegido Haya de la Torre como su presidente; promulgando la Constitución en 1979.

Eduardo Ballón al respecto sostiene que *“en este sentido, y a pesar de los cambios que atravesaba el continente a fines de los 70, esta reflexión estaba marcada por el contexto general de la crisis que vivíamos ya entonces. Crisis política, expresada por la oposición entre democracia y autoritarismo, pero también por el intento de unir forma y contenido democrático”*.<sup>453</sup>

---

<sup>452</sup> PARODI, Jorge.

“La demosvilización del sindicalismo industrial peruano durante el segundo belaudismo”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo N° 3, página 7.

<sup>453</sup> BALLÓN ECHEGARAY, Eduardo. Loc. Cit. (“Movimientos sociales: itinerario de transformaciones y lecturas”), página 19.

Como Cuadro N° 41, presentamos el registro estadístico referido al número de huelgas, trabajadores comprendidos y horas – hombre perdidas en el sector privado entre los años 1970 y 2011, por medio del cual podremos apreciar, entre otras consideraciones, cómo las organizaciones sindicales realizaron huelgas en situaciones políticas importantes de nuestro país, tales como en 1975 en momentos previos a la caída de la primera fase de Velasco Alvarado, 1980 durante la culminación de la segunda fase de Morales Bermúdez y retorno al régimen democrático, 1982 durante la crisis económica en el segundo gobierno de Fernando Belaunde, entre otras, incorporando demandas como el retorno a la democracia y a las libertades que se habían perdido, lo que demuestra a nuestro entender su vinculación con las organizaciones políticas y la consecuente politización de su accionar sindical, vinculación política que permitió por ejemplo a dirigentes sindicales de la CGTP, tales como Jorge del Prado e Isidoro Gamarra, ser elegidos posteriormente constituyentes en 1978 y parlamentarios en la década de los ochenta.

Creemos oportuno referir finalmente, que el análisis del cuadro que presentamos a continuación, ha sido realizado destacando principalmente el número de huelgas y de manera complementaria al número de trabajadores involucrados; no así las horas hombre perdidas, por cuanto lo que se pretende demostrar es la vinculación existente entre la actividad sindical y las organizaciones y hechos políticos ocurridos en nuestro país en las últimas cuatro décadas.



Cuadro N° 41<sup>454</sup>

## Huelgas

AÑOS	HUELGAS	TRABAJADORES COMPRENDIDOS	HORAS - HOMBRE PERDIDAS
1970	345	110 990	5 781 854
1971	377	161 415	10 881 952
1972	409	130 643	6 331 012
1973	788	416 251	15 688 686
1974	570	362 737	13 413 036
1975	779	617 120	20 269 428
1976	440	258 101	6 822 220
1977	234	406 461	6 543 350
1978	364	1 398 387	36 144 734
1979	653	841 144	13 410 735
1980	739	481 484	17 918 890
1981	871	856 915	19 973 932
1982	809	572 263	22 750 879
1983	643	785 545	20 300 000
1984	509	694 234	14 081 764
1985	579	237 695	12 228 220
1986	648	249 374	16 867 444
1987	720	309 407	9 067 930
1988	814	693 252	38 274 969
1989	667	208 235	15 223 166
1990	613	258 234	15 067 880
1991	315	180 728	8 880 886
1992	219	114 656	2 319 379
1993	151	41 474	2 167 764
1994	168	62 940	1 936 647
1995	102	28 182	1 048 753
1996	77	36 242	1 399 886
1997	66	19 196	319 414
1998	58	17 333	323 168
1999	71	52 080	724 260
2000	37	5 280	181 691
2001	40	11 050	488 930
2002	64	22 925	912 648
2003	68	37 323	881 362
2004	107	29 273	582 328
2005	65	19 022	478 738
2006	67	19 565	446 584
2007	73	48 096	2 216 520
2008	63	34 011	1 520 960
2009	99	36 114	1 452 466
2010	83	30 606	1 279 380
2011	84	26 770	1 799 416

Fuente: MTPE / Oficina de Estadística

Así de acuerdo a la información estadística que presentamos, en el año 1970 (dos años después del golpe de estado de Velasco, efectuado el 3 de octubre de 1968), el número de huelgas era de 345 y el número de trabajadores participantes de 110 mil 990. En 1973 (en plena crisis económica generada durante el gobierno de Velasco), estas se incrementaron a 788, involucrando a 416 mil 251 trabajadores. En 1975 (año en el que Morales Bermúdez derrocó al gobierno de Velasco), las mismas fueron de 779 comprendiendo a 617 mil 120 trabajadores; esto es el segundo más alto número de huelgas de todo el periodo de gobierno militar incluyendo la primera y segunda fase (1968

<sup>454</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 33.

hasta 1980), demostrándose a nuestro entender cómo el movimiento sindical actuó no solo por motivaciones laborales, sino también por motivaciones políticas el retorno a la democracia y a las libertades conculcadas durante el gobierno militar; incorporadas en sus demandas como producto de su vinculación con los partidos políticos.<sup>455</sup>

En 1976, año en el que el gobierno de Morales Bermúdez, mediante Decreto Supremo N° 011-76-TR limitó el derecho de huelga solo a las demandas de tipo estrictamente salarial; éstas disminuyeron a 440, involucrando a 258 mil 101 trabajadores. En 1977, año en el que se realizó el más grande paro nacional que se recuerde, el número de huelgas sin embargo, producto de la disposición normativa emitida por el gobierno militar en 1976, disminuyó a 234, involucrando a 406 mil 461 trabajadores; demostrando una vez más cómo una acción política en este caso desde el gobierno, afectaba el accionar de las organizaciones sindicales.

En 1978, la Asamblea Constituyente si bien es cierto actuó de manera paralela con el gobierno de Morales Bermúdez, trató de manera amplia en medio de la formulación de la Carta Magna, también disposiciones reivindicativas en lo sindical<sup>456</sup>; razón por la cual, motivado el movimiento sindical en dicho año, las huelgas realizadas fueron 364, involucrando a 1 millón 398 mil 387 trabajadores. En 1979, un año previo a la realización del nuevo proceso electoral, y año de la promulgación de la Constitución; el número de huelgas se incrementó nuevamente, esta vez a 653, comprendiendo 841 mil 387 trabajadores.

De esta forma, consideramos quedó demostrado nuevamente, cómo el retorno a la actividad política de los partidos a propósito de las elecciones de la Asamblea Constituyente, se vinculó a la actividad sindical; reforzándose mutuamente en una alianza por reivindicaciones democráticas, libertades políticas y laborales.

---

<sup>455</sup>Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

<sup>456</sup>Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

En 1980, la realización del proceso electoral en el que fuera elegido Fernando Belaúnde, formalizó el retorno del sistema democrático y activó nuevamente la participación de los partidos políticos, organizaciones sindicales y otras; realizándose 739 huelgas en las que tomaron parte 481 mil 484 trabajadores. En 1981, las huelgas subieron a 871 e involucraron a 856 mil 915 trabajadores; en 1982, fueron 809, involucrando a 572 mil 263 trabajadores; en 1984, en vísperas de concluir el mandato de Belaunde, las huelgas habías descendido a 509, involucrando a 694 mil 234 trabajadores.

En 1985, año en que Alan García fuera elegido como presidente, las huelgas subieron nuevamente a 579, comprendiendo a 237 mil 695 trabajadores. En 1986 fueron 648 huelgas, involucrando a 249 mil 374 trabajadores. En 1987 estas subieron a 720, tomando parte a 309 mil 407 trabajadores. En 1988, en medio de la crisis económica generada, las huelgas ascendieron a 814, comprometiendo a 693 mil 252 trabajadores.

En 1992, luego del golpe de estado de Fujimori el 5 de abril de dicho año, las actividades sindicales disminuyeron drásticamente, presentándose 219 huelgas que involucraron a 114 mil 656 trabajadores. Promulgadas el 26 de junio y el 14 de octubre del mismo año, la LRCT y su Reglamento; las huelgas en el año 1993 bajaron a 151 involucrando a solo 41 mil 474. En el año 1995 las mismas fueron 102, participando 28 mil 182 trabajadores; en el año 1997 solo fueron 66 las huelgas, involucrando a 19 mil 196 trabajadores; para continuar descendiendo el año 2000 en que solo fueron 37 e involucraron a 5 mil 280 trabajadores.

Como hemos podido apreciar, a partir del golpe de estado del 5 de Abril de 1992 protagonizado por Fujimori, y la casi desactivación de los partidos políticos, cierre del Congreso de la República, promulgación de la LRCT y despido masivo de miles de trabajadores públicos, que aunque no sean objeto de la presente tesis; creemos afectaron la acción sindical generando temor y desconcierto entre los trabajadores; quedó demostrada nuevamente la vinculación resultante de las acciones sindicales respecto de las ocurrencias políticas.

En el año 2003 instaurado ya el gobierno de Toledo y activados nuevamente los partidos políticos, y en pleno funcionamiento instituciones como el Congreso de la República; fue promulgada la reforma de la LRCT, incrementándose nuevamente la actividad sindical y el pleno ejercicio del derecho a la huelga, presentándose en el 2004, 107 huelgas que involucrando a 29 mil 273 trabajadores.

En el 2006, durante el segundo gobierno de Alan García, las huelgas llegaron a 67 e involucraron a 19 mil 565 trabajadores; y en el 2009 estas fueron 99, involucrando a 36 mil 114 trabajadores.

En el 2011, durante los cinco primeros meses de gobierno de Ollanta Humala, las huelgas registradas fueron 84, comprendiendo a 26 mil 770 trabajadores; último año del que se tiene registro estadístico.

De acuerdo a lo expuesto, creemos necesaria la obtención de acuerdos básicos entre trabajadores y empleadores, en torno al compromiso de ambos para prosperar con responsabilidad social y respeto mutuo.

#### **2.2.1.4) La débil democracia interna.-**

La manifiesta falta de iniciativa por parte de las organizaciones sindicales por mejorar su actividad ha favorecido las acciones de un sindicalismo puramente reivindicativo. Así, estas deficiencias contribuyeron no solo con la radicalización sindical antipatronal, sino también con las exclusiones, discriminaciones y perjuicios por parte de los empresarios nacionales.

Las expresiones sindicales en muchos pasajes de nuestra historia estuvieron centralizadas solo en una acción de protesta y “atrincheramiento” en un tradicional discurso clasista y combativo como en la década de los setenta por parte de la CGTP; motivada por dirigencias que buscaban la permanencia en el cargo, tratando de evitar mediante la movilización de la masa trabajadora; desde rendición de cuentas respecto de sus actividades, planteamiento y

discusión de propuestas para la acción sindical, hasta demandas de un ejercicio democrático interno que se exprese en la participación de todos los afiliados con los mismos derechos y obligaciones, de tal manera que se posibilite el surgimiento de nuevos líderes y propuestas.

Hoy muchas de estas acciones no solo han permitido la extensión de los períodos de vigencia dirigenal, la rotación de cargos con los mismos actores o la casi indefinida permanencia de los mismos de siempre; sino y lo que es más grave aún, han “colaborado” con el debilitamiento de organizaciones sindicales incapaces de re-orientar sus estrategias de confrontación; ineficaces en un contexto político democrático; tal y como lo vemos en las dirigencias de la CGTP y CTP, en donde dirigentes como Mario Huamán y Elías Grijalba, respectivamente, permanecen como Secretarios Generales por más de diez años.

Al respecto, Miguel Lovatón sostiene que *“en la esfera interna, la organización sindical puede lesionar la libertad sindical de sus propios afiliados relativa a los derechos al voto, a la libre expresión, a ser candidato y ser elegido, a no ser sancionado sin un procedimiento, y en fin, a todos los derechos que tienen el afiliado en virtud del principio de democracia sindical.*

*En la esfera externa, el sindicato puede lesionar por un lado, la libertad sindical del trabajador no sindicalizado tanto vulnerando su derecho a no sindicalizarse – libertad sindical negativa -, como vulnerando su derecho a la libre afiliación al rechazar su solicitud de ingreso; por otro lado, también puede lesionar la libertad sindical del trabajador afiliado a otro sindicato haciendo por ejemplo, que el empleador lo discrimine por ese motivo”.*<sup>457</sup>

Tal y como lo ha referido la OIT en el punto 2.3) de la Agenda Hemisférica 2006-2015, *“(…) la democracia se ha debilitado a causa de los magros resultados sociales alcanzados por el crecimiento económico hasta ahora*

---

<sup>457</sup> LOVATÓN PALACIOS, Miguel David.

1991 “Protección de la libertad sindical en el Perú”. Lima: Instituto de Defensa Legal, páginas 118 y 119.



*observado. Se requiere, entonces, promover la democracia, y, fundamentalmente, el diálogo social a nivel general y, en particular, en el nivel del mercado de trabajo. No es posible promover la democracia si no se asocia el diálogo social a los procesos de participación ciudadana que la consolidan y la fortalecen. Los procesos de participación deben alcanzar los ámbitos nacional y local y llegar hasta el propio lugar de trabajo”.*<sup>458</sup>

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que la débil democracia interna en las organizaciones sindicales, afecta principalmente a las federaciones, confederaciones y sindicatos grandes; dificultando el surgimiento de nuevos cuadros directivos y el fortalecimiento del movimiento sindical en nuestro país; por lo que dichas organizaciones deberían hacer un esfuerzo por democratizar y modernizar sus estructuras, mediante la realización de procesos internos de elección de directivos con amplia y libre participación de sus afiliados, pudiendo solicitar para dicho efecto la asistencia de organismos e instituciones especializadas públicas y privadas como la ONPE, Transparencia, entre otros tal y como lo establece la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, en cuyo artículo 21 se determina la participación facultativa de la ONPE en los procesos de elección interna;<sup>459</sup> evitando persistir en realidades como la atomización sindical, permanencia en el cargo, rotación de puestos, ausencia de nuevos cuadros directivos, etc, desarrollando

<sup>458</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 – 2015”. Primera edición.

Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 13.

<sup>459</sup> Artículo 21 de la Ley N° 28094: “Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales Los procesos electorales organizados por los partidos políticos podrán contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en las siguientes etapas:

- a) Planeamiento del proceso y cronograma.
- b) Elaboración del padrón electoral.
- c) Inscripción de candidatos.
- d) Elaboración del material electoral.
- e) Publicidad electoral.
- f) Conformación de las mesas receptoras de votos.
- g) Acto de votación.
- h) Escrutinio y cómputo de votos.
- i) Entrega de resultados.
- j) Resolución de impugnaciones.
- k) Proclamación de resultados.

*En tales circunstancias, la Oficina Nacional de Procesos Electorales emitirá informes sobre el desarrollo del proceso. En el caso de constatar irregularidades notifica al órgano electoral del partido político para que ellas se subsanen.”*

acciones concertadas en procura de alcanzar una unidad sindical moderna, vigorosa y democrática que elimine entre otras, las brechas de género que dificulten la participación femenina en sus diferentes estamentos.<sup>460</sup>

Igualmente, las organizaciones sindicales deberán participar democráticamente a la totalidad de trabajadores de la empresa, los beneficios obtenidos producto de la negociación colectiva; así como, difundir los principales aspectos que conformarán el pliego de negociación siguiente, de manera que los trabajadores puedan estar al tanto y conocer los potenciales beneficios de afiliarse al sindicato, así como realizar los aportes y sugerencias que consideren conveniente. De esta manera las organizaciones sindicales tomarán en cuenta no solo la opinión y necesidades de sus afiliados, sino también las de sus potenciales integrantes.

En el mismo sentido, las organizaciones sindicales deberán respetar la manifiesta voluntad de los trabajadores que libremente determinen no afiliarse a sus organizaciones, así como no participar de las actividades convocadas por las mismas; dentro de un marco de pleno respeto, igualdad, democracia y beneficio mutuos.

#### **2.2.1.5) Poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión.-**

Otra de las deficiencias mostradas por las organizaciones sindicales, resultante de la no incorporación de nuevos y más actualizados cuadros en su estructura dirigencial, es sin duda su poca adaptación a las nuevas formas de comunicación e información; deficiencia que no se debe al desconocimiento de la existencia de estas o a la imposibilidad de incursionar en los mismos por falta de recursos, sino más bien al interés de control cerrado y estricto de las mismas y porque al parecer existe la preocupación de que una participación más democrática y masiva en dicho sentido, pudiera llevarlos a perder las cuotas de poder que mantienen.

---

<sup>460</sup> Ver Capítulo III, punto 2.2.1.1) El Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.

En cuanto a los medios de comunicación cibernéticos o prensa escrita por ejemplo, los esquemas de presentación y formulación de propuestas no solo son de contenido elemental, poco funcional y en formatos desactualizados; sino que no permiten la participación activa y en tiempo real de quienes tienen acceso a los mismos; confluyendo en una presentación poco atractiva y desmotivante para una población mayoritariamente joven y habituada al uso ágil de estos, y que de estar afiliada a la organización sindical o interesada en hacerlo, debería permitirles encontrar una información oportuna y real o de no estarlo, los interesaría por un acercamiento o vinculación con la misma.

En la revisión de la página web de la CGTP<sup>461</sup> por ejemplo, se ha podido observar que si bien es cierto muestra una mayor información respecto de otras organizaciones sindicales; la misma está referida a contenidos básicos y actualizados respecto de su estructura (Consejo Nacional, Secretariado Ejecutivo y Consejo de Vigilancia), estatuto, historia, entre otros; sin embargo, en cuanto a la actualización de otra información, esta se circunscribe principalmente a sus actividades de movilización. En cuanto a la presentación, esta no es amigable y está esquematizada rígidamente a manera de las publicaciones escritas de la década de los años 70, manteniendo principalmente los colores rojo y negro.

En cuanto al contenido, podemos observar que los íconos “Departamento de Defensa Laboral” y “Departamento de Economía” se encuentran inhabilitados, no siendo posible identificar contenido alguno; “Departamento de la Mujer Trabajadora” presenta el Plan estratégico y operativo formulado en el 2012, que según refieren se enmarca en los objetivos institucionales de la CGTP y de desarrollo 2006 – 2012 del Departamento Nacional de la Mujer, y que sin embargo, un año después no muestra ningún resultado o avance; y en el ícono de “organización” se encuentra la mención de algunos departamentos,

---

<sup>461</sup>Página web oficial de la CGTP:

[http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1)

Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013.

como el de la juventud trabajadora; el mismo que presenta un listado de actividades cuya última fecha de actualización se realizó en el año 2009.

En cuanto a la búsqueda de la página web de la CTP, no fue posible encontrarla; pudiendo ubicar únicamente la cuenta oficial de Facebook<sup>462</sup>, en la que consta la visita de personas que hacen constar su incomodidad por la ausencia de información, pese a que la creación de la cuenta en dicha red social se realizó el 7 de septiembre de 2011.

En relación a la página web de la CATP<sup>463</sup>, en su página de inicio presenta un saludo por las fiestas de fin de año con fecha de publicación 21 de diciembre de 2012. En cuanto a su organización, al referirse al Comité Ejecutivo Nacional, no indican el periodo de vigencia, ni las referencias personales de quienes ocupan todos los cargos descritos. En cuanto a sus eventos, comunican la realización de dos conferencias en el año 2012, no presentándose información actualizada.

Así, las organizaciones sindicales no solo se privan de una herramienta masiva de difusión de propuestas sectoriales y nacionales, sino de una posibilidad de capacitación profesional tecnológica; aspectos que deberían ser asumidos como parte de nuevos retos que conjuguen tanto la innovación tecnológica como el factor humano.

Esta nueva estrategia de incorporar activamente a nuevos afiliados e informar masivamente sobre las virtudes de una afiliación a quienes no lo estén, sin duda permitirá no solo incrementar la tasa de afiliación sindical, si no el surgimiento de una base sindical participativa y proponente de nuevas alternativas.

---

<sup>462</sup> Cuenta oficial de Facebook de la CTP:

<http://www.facebook.com/pages/CONFEDERACION-DE-TRABAJADORES-DEL-PERU-CTP/121204717979686?sk=photos#!/pages/CONFEDERACION-DE-TRABAJADORES-DEL-PERU-CTP/121204717979686>

Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013.

<sup>463</sup> Página web oficial de la CATP: <http://catperu.wordpress.com/>

Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013.

## 2.2.2) Aspectos internos de carácter coyuntural.-

### 2.2.2.1) El terrorismo y el cuestionamiento al sistema imperante.-

Culminado el gobierno militar, el gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) inició la implementación de una serie de medidas planteadas durante su campaña electoral, tales como la devolución de los medios de comunicación, eliminación de la censura y limitaciones a la prensa, entre otras; rodeándose de un equipo económico liberal a cargo de su primer ministro Manuel Ulloa.

Los resultados de estas políticas fueron negativos, la producción industrial bajó y la tasa de desempleo creció. Frente a esta situación los sindicatos desarrollaron medidas de fuerza mediante la realización de huelgas, tal y como se ha podido ver en el Cuadro N° 41<sup>464</sup>

El 17 de mayo de 1980 hace su aparición en Chuschi, Departamento de Ayacucho; el movimiento terrorista Sendero Luminoso, que no solo buscó capitalizar las protestas o descontento mediante acciones terroristas, si no que cuestionó violentamente todo el sistema imperante, mediante asesinatos y secuestros a dirigentes políticos, sociales, sindicales o simples trabajadores; provocando una reacción violenta de parte del Estado, que durante mucho tiempo debilitó aún más las organizaciones sociales entre ellas las sindicales; que eran acusadas en la mayoría de casos injustamente, como vinculadas a organizaciones y acciones terroristas.

Al respecto, el Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, estableció que *“según el documento Línea de masas, (...) se afirmó que la guerra popular involucraría a los obreros —‘clase dirigente de todas las revoluciones’— y trabajadores que «tienen como reivindicaciones específicas arrancar conquistas y derechos como salario, jornada y condiciones de trabajo». Asimismo, se debía organizar a las mujeres —‘la mitad del mundo’,*

---

<sup>464</sup> Ver punto 2.2.1.2) La radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado, Capítulo IV.



*los jóvenes, los niños y los intelectuales y movilizar a las ‘masas pobres de las ciudades que están en los barrios y las barriadas’.*

*Estos puntos fueron tocados luego por Abimael Guzmán Reinoso en la denominada ‘Entrevista del siglo’, en la que los desarrolló de alguna manera. Así, afirmó que el instrumento político en las ciudades sería el Frente Revolucionario de Defensa del Pueblo, destinado a ‘nuclear fuerzas [sic], socavar el orden reaccionario y aglutinar a las clases en función de la futura insurrección’. A continuación, destacó el rol que le tocaba jugar al proletariado y el objetivo político inmediato que debía conseguirse con este sector: ‘no podemos dejarlo en manos del revisionismo ni del oportunismo’. Asimismo, subrayó que las barriadas eran importantes para Sendero Luminoso desde años atrás, lo que se veía reflejado en la directiva emanada en 1976 que decía: ‘tomar barrios y barriadas como base y proletariado como dirigente’.*

*Bajo este orden de cosas, entonces, Sendero Luminoso dio inicio a una presencia más notoria en el ámbito sindical y tuvo como su motivación inicial debilitar y eventualmente destruir la influencia que tenían allí las organizaciones de la izquierda legal, que denominaba ‘revisionistas’. Aunque el PCP-SL habló de sindicatos en términos generales, el hecho fue que al enfocarlos como parte de su estrategia urbana se refería a los formados por obreros industriales. Aun si se tiene en cuenta esta acotación, la realidad fue mucho más compleja que el esquema supuesto por el PCP-SL.”<sup>465</sup>*

La acción terrorista afectó a todos los niveles de la sociedad peruana, y en el plano sindical fueron las Federaciones y Confederaciones las más afectadas, producto de la representatividad alcanzada por estas.

Así se ejecutaron varios asesinatos a dirigentes sindicales, tales como los de Alejandro Patiño, miembro del Partido Aprista Peruano y ex dirigente del sindicato de la Minera Morococha, y Fidencio Coronel, militante del Partido Comunista Unidad, dirigente del sindicato de La Oroya, en 1988; ambos por

---

<sup>465</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN NACIONAL. 2003 “Informe final “. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, página 317.

oponerse a la huelga general minera de dicho año<sup>466</sup>; Saúl Cantoral, Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de Shougang Perú – FNTMMSP, asesinado el 13 de febrero de 1989.

Igualmente, los asesinatos de Seferino Requis, Secretario General de Centromin, base de Cerro de Pasco, asesinado el 16 de abril de 1989, cuando se desarrollaba una asamblea en el local sindical<sup>467</sup>; y Pedro Huilca Tecse, Secretario General de la CGTP, ocurrido en Lima el 18 de diciembre de 1992, inicialmente atribuido al grupo terrorista Sendero Luminoso, pero con sospechas respecto de paramilitares.<sup>468</sup>

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que el surgimiento del terrorismo no solo afectó directamente al movimiento sindical, como parte de una estrategia de hostilización, amenaza y asesinato de los dirigentes que se opusieran a sus planes; sino también cuestionando y/o vinculando a los mismos con movimientos terroristas, sembrando de esta manera el temor y preocupación entre sus afiliados y la desconfianza de muchos ciudadanos e instituciones del país.

Dicho temor por parte de los dirigentes sindicales, y desconfianza y preocupación por parte de los empleadores, autoridades y trabajadores, se mantiene en algunos sectores de nuestra sociedad, como por ejemplo los vinculados a la minería; factores que dificultan que más trabajadores consideren su afiliación como una opción para mejorar sus condiciones laborales, razón por la que creemos que las organizaciones sindicales deben plantearse estrategias de acercamiento con la población y el empresariado de tal manera que desvirtúen los temores que se refieren, debiendo pronunciarse claramente en rechazo de las acciones violentas que se presenten dentro o fuera de su organización.

---

<sup>466</sup> Ídem, página 345.

<sup>467</sup> Ídem, página 346.

Ver punto 2.2.3.3.2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo III.

<sup>468</sup> Ídem, páginas 363 y 364.

Ver punto 2.2.3.3.2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo III.

### 2.2.2.2) La desnaturalización delictiva.-

Todo este desarrollo histórico del movimiento sindical en el Perú que pasó de una vinculación directa con partidos políticos y adopción clasista de la confrontación como método de lucha, a una organización disciplinada y rígida con una estructura defensiva como método de acción frente a los ataques de las organizaciones subversivas (movimientos terroristas); lo llevaron tiempo después a la utilización de dicha estructura de defensa, en algunas disputas con otras organizaciones sindicales o en eventuales acciones violentas, que cuestionaron aún sus objetivos.

Los problemas de descontrol interno que por ejemplo afronta la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú, en adelante FTCCP, la misma que sostienen representa a 140 sindicatos y 13 Secciones Regionales con más de 85 mil afiliados distribuidos en todo el país<sup>469</sup>; no le permiten realizar un control efectivo respecto de posibles acciones violentas por parte de alguno de sus miembros, desarrollar una estrategia inmediata frente a algún cuestionamiento al respecto o desarrollar acciones efectivas frente a las amenazas a sus afiliados.

Las denuncias de extorciones para “colocar” trabajadores fantasmas en obras públicas o privadas, pagos por afiliación forzada o la exigencia de entre 2% y 3% del costo total de dichas obras; son algunas de las denuncias de posibles prácticas delictivas que se estarían cometiendo y que en muchas ocasiones involucra a sus propias dirigencias; generando rechazo y cuestionamiento a una actividad como la sindical, que no debería verse involucrada.

Al respecto, la CGTP y la FTCCP en su página web vienen alertando sobre la existencia de bandas delincuenciales que indebidamente toman su nombre y ejercen una supuesta representación para la comisión de acciones

---

<sup>469</sup> FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

“Quiénes somos”. *Ftccperu.com* Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013.  
[[http://www.ftccperu.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es](http://www.ftccperu.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es)]

delictivas.<sup>470</sup> Acciones que han motivado que la FTCCP haya denunciado amenazas y hechos de violencia, dando cuenta además haber recibido la solidaridad de APRODEH, IDL, entre otras organizaciones sociales del país y del extranjero.<sup>471</sup>

Respecto de dicha problemática, consideramos oportuno resaltar la creación de la División de Protección de Obras Civiles – DIVPROC, en la Policía Nacional del Perú en el mes de febrero de 2010; con el propósito de actuar frente a las mafias de chantaje y delincuencia al interior del rubro construcción civil; la misma que como resultado de la suscripción de un Convenio de Cooperación entre la Cámara Peruana de Construcción, en adelante CAPECO, y el Ministerio del Interior, viene recibiendo equipamiento logístico (equipos de inteligencia, computadoras, filmadoras, motocicletas, chalecos antibalas, entre otros necesarios para el accionar policial) del gremio empresarial del sector construcción.

En virtud de dicho convenio igualmente, se ha desarrollado el Plan Integral de Seguridad en Obras de Construcción, que comprende diversas acciones policiales a realizar en obras previamente empadronadas, así como la organización y dictado de charlas y talleres sobre protección y seguridad personal a los asociados de CAPECO, con especial énfasis en las personas que trabajan en obra.

Igualmente, con fecha 8 de junio de 2012 y mediante Resolución Suprema N° 173-2012-PCM, fue creada la Comisión Multisectorial encargada de revisar la problemática de la violencia y mafias en la construcción, la misma que hizo entrega del informe respectivo al MTPE; el que deberá emitir un documento final con las recomendaciones sobre política y planes de intervención, para cada uno de los sectores involucrados.

---

<sup>470</sup> Cfr. FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

“Inicio”. *Ftccperu.com* Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013. [[http://www.ftccperu.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es](http://www.ftccperu.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es)]

<sup>471</sup> Cfr. FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

2011 “FTCCP propuso al Ministerio del Interior, la descentralización de la lucha contra la delincuencia”. *FTCCP* Lima: Año 2, Número 17, enero, página 2.

Precisamente y en relación a como algunas acciones violentas, acusaciones por vinculaciones con organizaciones subversivas, débil democracia interna, politización sindical, radicalización clasista, pugnas intersindicales y clientelismo político; han sensibilizado negativamente la opinión pública al respecto, la encuesta realizada en abril de 2010 por el Instituto de Opinión pública de la PUCP<sup>472</sup> sobre un universo conformado por hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana, y una representatividad de 95.88% de la población electoral total de una muestra de 524 personas, con el objeto de conocer las opiniones y percepciones sobre el trabajo y las relaciones laborales, y que como Cuadro N° 42 presentamos a continuación; ante la formulación de una pregunta directamente vinculada al tema de afiliación sindical, determinó el siguiente resultado:

Cuadro N° 42<sup>473</sup>

**2010: Si tuviera la oportunidad, ¿usted ingresaría a un sindicato?**

Respuestas	Total %	Sexo		Grupo de edad			Nivel socioeconómico		
		M	F	18 a 29	30 a 44	45 o más	A/B	C	D/E
No	58	56	60	54	63	52	62	61	49
Sí	33	36	30	38	30	34	32	30	40
Ya pertenece	3	3	2	-	3	5	3	4	-
No precisa	7	6	8	9	5	9	3	6	11
<b>Total %</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Base de entrevistas ponderada</b>	318	182	136	84	152	82	63	164	92

Esto es que, respecto de la pregunta de si ingresarían a algún sindicato; en el año 2010 mayoritariamente (58%) contestaron que no; un tercio (33%)

<sup>472</sup>INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2010 “Estado de la opinión pública”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Año V, abril 2010, página 6.

Encuesta tomada de universo conformado por hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana, y una representatividad de 95.88% de la población electoral total de una muestra de 524 personas.

<sup>473</sup>Ibíd.



dijeron que sí y solo un 3% indicaron que ya pertenecían. Porcentajes que no sufrieron variaciones importantes entre hombres (56%) y mujeres (60%), así como entre los diferentes rangos de edad y niveles socioeconómicos A/B y C.

En cuanto al nivel D/E, la respuesta de no afiliación bajó en más de 10 puntos, y la de afiliación subió en un porcentaje similar.

Frente a la misma pregunta, en este caso prescindiendo del género y nivel socioeconómico e igualmente entre los años 2007 y 2010; podemos apreciar de acuerdo al Cuadro N° 43, como la mayoría de los entrevistados mantuvo como mayoritaria la tendencia de no afiliarse a un sindicato y como minoritaria la tendencia de que sí lo harían; ambas sin variaciones importantes entre los años 2007 y 2010.

**Cuadro N° 43<sup>474</sup>**  
**Tendencia: 2007 - 2010**  
**Si tuviera la oportunidad, ¿usted ingresaría a un sindicato?**

Respuestas	Abril 2007	Abril 2008	Abril 2009	Abril 2010
No	60	57	52	58
Sí	35	37	40	33
Ya pertenece	1	3	2	3
No precisa	4	4	6	7
Total %	100	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	254	300	264	318

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que las organizaciones sindicales deberían desarrollar jornadas de información interna entre sus afiliados y emitir directivas escritas y precisas a sus miembros, respecto de las acciones que motivan una movilización, huelga y otras que realicen, instando al carácter pacífico de las mismas. Dichas directivas, así como el compromiso del desarrollo pacífico de la manifestación o huelga, podrían formar parte de la solicitud de declaración de legalidad a presentar ante el MTPE; que si bien sería un nuevo requisito, el mismo estaría justificado por cuanto sería una manifestación expresa de rechazo a la violencia por parte de la organización

<sup>474</sup>Ibíd.

sindical y una demostración frente a los otros trabajadores de la conducta a expresar durante la acción sindical en beneficio de la sociedad.

Igualmente, deberían considerar sancionar internamente a los miembros de su organización que realicen actos contrarios a la ley durante el desarrollo de manifestaciones autorizadas; sin menoscabo de las acciones legales a las que hubiera lugar.

Creemos de este modo, que la masa sindicalizable y sindicalizada podrá acercarse con mayor tranquilidad a las organizaciones sindicales y la ciudadanía no considerará su presencia como una amenaza a la tranquilidad pública, sino como una instancia de defensa de los trabajadores.



## Capítulo V

### **Propuestas y Planes Nacionales como antecedentes directos e indirectos de una política pública en favor del derecho a la libertad sindical**

Considerando la existencia en nuestro país de un Estado social y democrático de derecho, en el que la democracia está fundamentada en la dignidad, libertad e igualdad del hombre, y en el otorgamiento de un medio de participación para los diversos actores y ciudadanos en el Estado, y no obstante que las políticas públicas actúan como un instrumento característico de este tipo de Estado, y pese a que la libertad sindical, derecho fundamental consagrado en el artículo 28 de nuestra Constitución y principio propugnado por la OIT, reconocido además en los diferentes Tratados Internacionales<sup>475</sup>, ha sido reconocida como un derecho indispensable para la obtención de un trabajo decente, fortalecimiento del sistema democrático, equilibrio de poderes, desarrollo del diálogo y paz social e idóneo para la consecución de otros derechos<sup>476</sup>; no ha sido elaborada en nuestro país una política pública destinada a promover e impulsar el adecuado ejercicio de la libertad sindical, por lo que realizaremos un análisis de sus antecedentes directos e indirectos.

Dentro de los antecedentes directos, analizaremos las dos propuestas sobre trabajo decente presentadas. La primera de ellas, “Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 – 2006” elaborada por la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos para el Perú, con fecha 18 de diciembre de 2003; así como, la segunda, “Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016”, elaborada y presentada por el MTPE ante el CNTPE en sesión ordinaria del 28 de octubre de 2011; documentos que si bien no se materializaron en un instrumento normativo, identifican a la libertad sindical como uno de los objetivos estratégicos para la consecución del trabajo decente.

---

<sup>475</sup> Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

<sup>476</sup> Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

Igualmente, y comprendido también como antecedente directo, trataremos la “Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical” presentada por diversas Confederaciones Sindicales en el año 2006 ante el CNTPE, la misma que aun cuando fue mantenida solo como una propuesta, consideramos que al versar de manera directa sobre el ejercicio de la libertad sindical a nivel nacional, así como respecto de su necesidad de impulso, comprende una iniciativa importante a destacar.

Del mismo modo, como antecedentes indirectos, analizaremos los Planes Nacionales desarrollados en nuestro país referidos a tres de los cuatro principios fundamentales reconocidos en la “Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” de la OIT, los mismos que son la erradicación del trabajo infantil (2005), el trabajo forzoso (2007) y la discriminación en el trabajo (2012); a los cuales el cuarto principio no desarrollado, la libertad sindical, tiene mucho que aportar.

En base a lo expuesto, la evaluación de los antecedentes referidos nos permitirá extraer los aspectos positivos, y reconocer los aspectos controvertidos de los mismos.

### **1) Antecedentes directos.-**

En el presente punto desarrollaremos como antecedentes directos las dos propuestas de Planes Nacionales de Trabajo Decente, que si bien es cierto se mantuvieron como propuestas, estaban referidas aunque de manera general, entre otros, al tratamiento del ejercicio de la libertad sindical; del mismo modo, desarrollaremos la “Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical” presentada por las Confederaciones Sindicales, la misma que si bien es cierto se circunscribe mayormente a la identificación de inconvenientes vinculados al déficit normativo, y a la ausencia de una cultura de diálogo y participación democrática, detecta dificultades que afectan expresamente el ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical.

## 1.1) Propuestas de Planes Nacionales de Trabajo Decente.-

### 1.1.1) Propuesta de Programa Nacional del Trabajo Decente 2004 – 2006.-

Con fecha 18 de diciembre de 2003, la OIT a través de la Oficina Subregional y consultores externos, y luego de reuniones con altos funcionarios públicos y representantes de los gremios, presentaron al MTPE, la “Propuesta de Programa Nacional del Trabajo Decente 2004 - 2006”, cuyo Informe Preliminar fuera entregado el 18 de diciembre de 2003.

En este punto es conveniente resaltar que la propuesta fue presentada previamente a los lineamientos desarrollados por las Confederaciones Sindicales en el año 2006, materializada en la “Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical”.<sup>477</sup>

En su parte II) “Propuesta de programa para la reducción de los déficits de trabajo decente”, punto 2) “Promoción de los derechos y relaciones laborales”, 2.1) “Cumplimiento de normas internacionales”; estableció que son objetivos prioritarios en materia de norma, la reducción sustancial de los numerosos comentarios a Convenios y la promoción de la ratificación de más convenios.<sup>478</sup>

Del mismo modo, en el punto 3) “Plan de empleo y mejoramiento de ingresos”, 3.9) “Papel del Estado y del MTPE”; establece *“la responsabilidad de la creación de empleos decentes es del conjunto de la sociedad, siendo el papel del Estado el liderar este esfuerzo. Por Ley el MTPE es el responsable de formular la política del empleo, pero es responsabilidad de todos los sectores del Estado, tener como orientación central el mejoramiento del bienestar de la población, en lo que la generación de puestos de trabajo*

---

<sup>477</sup> Ver punto 1.2) Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical, Capítulo V.

<sup>478</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2003 “Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 – 2006. Informe preliminar” Lima: Organización Internacional del Trabajo, página 90.



*decente y el incremento de los ingresos juega un papel central*".<sup>479</sup> Igualmente, determina que dado el esfuerzo del Estado debería mejorarse la coordinación entre entes estatales, mediante programas de promoción del empleo más explícitos, y considerando el tipo de desempleo que exista, tener un abanico de programas.

Consideramos que el trabajo decente tiene una estrecha vinculación con la libertad sindical<sup>480</sup>, por cuanto en 1999, el Director General de la OIT al proponer por primera vez, en la memoria anual dirigida a la 87 Conferencia Internacional del Trabajo, la incorporación del concepto de trabajo decente, destacó su conformación por cuatro componentes inescindibles, "a) *el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales; b) la generación de oportunidades de empleo productivo e ingresos; c) el acceso a la protección y seguridad social para todos los ciudadanos; y d) el diálogo social y el tripartismo*"; componentes en los que la participación de los trabajadores y el ejercicio de sus derechos, entre ellos, de la libertad sindical, es imprescindible.

En el punto 5) "Consolidación del diálogo social y la negociación colectiva", destaca la necesidad de ampliar la participación de sectores organizados y representativos, la creación de comisiones especializadas como la de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y "*el fortalecimiento de las capacidades de participación de las organizaciones sindicales en tales instancias, lo cual requiere de medidas proactivas incorporadas en las políticas de desarrollo de relaciones laborales participativas*".<sup>481</sup> Así, también respecto de las organizaciones de empleadores a incorporar en el Plan Nacional en el Trabajo Decente, considera se debería tener en cuenta, la identificación de las Cámaras y asociaciones que correspondan, así como a las organizaciones gremiales más representativas.

---

<sup>479</sup> *Ibíd*em, páginas 99 y 100.

<sup>480</sup> Ver punto 1.1.4.2.1) La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la libertad sindical, Capítulo III.

<sup>481</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Óp. Cit ("Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 – 2006. Informe preliminar") página 104.

Del mismo modo, propone modernizar la información estadística considerando factores de género, así como a la población indígena; considerando igualmente la incorporación de una perspectiva de género en cuanto se defina la nueva agenda del CNTPE, de tal manera que se pueda reducir la desigualdad existente y mejorar la protección a la maternidad.<sup>482</sup>

Consideramos que la ampliación de la participación de sectores organizados representativos, así como la igualdad de género en la conformación de comisiones especializadas y otras, y la participación de la población indígena, aumentarán cualitativa y cuantitativamente la tasa de afiliación sindical y la consecución de mejores condiciones de trabajo.

### 1.1.2) Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011-2016.-

Habiendo comentado en el punto anterior, la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 – 2006, como un antecedente de la “Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016”, elaborada por el MTPE, queremos destacar también y con el mismo criterio, el acuerdo por consenso al que arribaron en la Sesión Ordinaria N° 94 realizada el 2 de diciembre de 2010, el Gobierno, y los representantes de los empleadores y trabajadores, como conformantes del CNTPE para la elaboración de *“una Agenda, Plan o Programa de Trabajo Decente para el Perú, cuya vigencia fuera para el periodo 2011 – 2015”*; labor que fue encargada a las Comisiones Técnicas del CNTPE, quienes elaboraron *“un conjunto de documentos preliminares que contenían insumos consensuados de gran relevancia para el diseño de un documento de entendimiento y un Plan Nacional de Trabajo Decente”*.<sup>483</sup>

Cabe advertir sin embargo, que no obstante haber presentado previamente, en el año 2006 las Confederaciones Sindicales, la “Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical”, la misma no fue referida por los representantes de los trabajadores

---

<sup>482</sup> *Ibidem*, página 103 – 105.

<sup>483</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 98.

ante el CNTPE en la Sesión Ordinaria que se comenta, y por lo tanto no considerada en la discusión que se realizara sobre el Plan que comentaremos a continuación.

La Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016, ha sido presentada por el MTPE ante el CNTPE en sesión ordinaria del 28 de octubre de 2011; no habiéndose discutido hasta la fecha su aprobación.

La citada propuesta desarrolla dos aspectos vinculados al derecho a la libertad sindical, siendo el primero el diagnóstico de la situación a nivel nacional y regional; y el segundo, las líneas de acción para adoptar medidas eficaces para su garantía.

- a) Diagnóstico de la situación actual de la libertad sindical, a nivel nacional y regional.-

El diagnóstico referido por la Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente presenta cuatro indicadores nacionales, los mismos que son la tasa de afiliación sindical, el número de empresas que cuentan con sindicatos, los sectores que registraron mayor tasa de sindicación, y el nivel de sindicación por género.

- Tasa de afiliación sindical.-

Los datos presentados en torno al primer indicador reflejan que del 2008 al 2010, la tasa de afiliación sindical a nivel nacional, se estableció en un 4% del total de trabajadores del sector privado registrados en la planilla electrónica del MTPE; cifra que según se indica, resulta menor en comparación a los demás países de la región.

Del mismo modo, se indica que en el año 2010 se alcanzaron alrededor de 98 mil trabajadores sindicalizados, cifra que de acuerdo a lo señalado, habría significado un aumento de casi 2 mil 400 trabajadores, en comparación con lo registrado por la planilla

electrónica en el año 2009, y un aumento de más de 53 mil trabajadores, en comparación con el año 2001, *“como resultado de la mayor afiliación en los sectores, en particular en la industria, construcción y explotación de minas y canteras”*. Se advierte, adicionalmente, que el 77% de trabajadores sindicalizados a nivel nacional, corresponderían a Lima, debido a la alta densidad de la población asalariada de la citada región; seguido por La Libertad y el Callao, que abarcarían el 5.4% y 4.7%, respectivamente.

- Número de empresas que cuentan con sindicatos.-

Los datos presentados en torno a este indicador, reflejan que a partir del segundo semestre del año 2009, *“se registra un crecimiento sostenido del número de empresas que cuentan con sindicatos, pasando de 847 empresas en mayo del 2009, a más de 1000 empresas en diciembre del 2010”*. Al respecto es oportuno resaltar que la estadística señalada, se refiere únicamente a la tasa de sindicación vinculada al nivel de empresa, no así al nivel de actividad, gremio y oficios varios; situación que se ve reforzada por la priorización normativa que se da a dicho nivel.

- Sectores que registraron mayor tasa de sindicación.-

Los datos presentados en torno al tercer indicador, reflejan que el sector electricidad, gas y agua, presentó en el año 2010, la mayor tasa de sindicación, equivalente al 33,3%; seguido por el sector de explotación de minas y canteras, y construcción, con un 18,2% y 15,2%, respectivamente.

- Nivel de sindicalización por género.-

Los datos presentados en torno al cuarto indicador contemplado, reflejan una mínima participación sindical femenina, en el año 2010; al señalar que *“del total de trabajadores sindicalizados registrados en la*

*Planilla Electrónica del MTPE, sólo el 11% son mujeres, con mínima participación en los sectores construcción, explotación de minas y canteras y pesca, donde representan solo el 0,3%, 1,5%, y 1,5% del total de trabajadores sindicalizados, respectivamente”.*

Presentados ya los cuatro indicadores desarrollados por la Propuesta del MTPE, consideramos importante identificar como aspecto adicional la referencia no solo de porcentajes en cuanto a la presentación de datos, sino su equivalencia numérica respecto del número de trabajadores comprendidos, o la base sobre la cual estos datos han sido calculados.

- b) Líneas de acción a seguir para adoptar medidas eficaces para la garantía del derecho a la libertad sindical.-

Como ya lo hemos indicado líneas arriba, la Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 - 2016, contempla como objetivo general para el periodo que se indica, que en el Perú se incremente el trabajo decente para todos, a través del diseño y puesta en marcha de políticas, programas y estrategias consensuadas entre los actores sociales.

En la presente tesis, desarrollaremos el segundo de los cuatro objetivos específicos planteados, por corresponder al objeto de la misma, el cual establece que los derechos fundamentales en el trabajo son respetados, promovidos, y protegidos efectivamente en el Perú; determinando como cuarta estrategia *“adoptar medidas eficaces para garantizar la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”*.<sup>484</sup>

Del mismo modo, desarrolla tres líneas de acción para el cumplimiento de la citada estrategia.

---

<sup>484</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 – 2015”. Primera edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 19.



- La primera de ellas se encuentra orientada al fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores<sup>485</sup>; para lo cual se propone el diseño y puesta en marcha, con apoyo gubernamental, de un programa de formación sobre normas internacionales del trabajo, derechos fundamentales y mecanismos de resolución de conflictos, dirigido a los representantes tanto empresariales como sindicales. Del mismo modo, se propone la realización de reuniones para el conocimiento y resolución de reclamos vinculados a temas laborales en sectores específicos.

Cabe señalar en torno a esta primera línea de acción, que si bien la capacitación de los actores en torno a los temas indicados, constituye una medida de fortalecimiento necesaria, no es la única. Esto pues, resulta importante también destacar la necesidad de fortalecer internamente a las organizaciones sindicales, mediante el ejercicio democrático en la conformación de su estructura funcional, motivo por el cual las capacitaciones y orientaciones deben dirigirse también a este tema<sup>486</sup>; y como lo establece el artículo 28 de la Constitución Política del Perú de 1993, al referir que “*El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. **Cautela su ejercicio democrático** (...)*”. (El resaltado es nuestro).

En cuanto al planteamiento de reuniones para el conocimiento y resolución de reclamos existentes, consideramos que estas podrían implicar una buena forma de capacitación en la medida en la que sean realizadas de manera separada, esto es a modo de capacitación en cuanto se refieran solo al conocimiento de estos reclamos, sin interferir con la resolución de los mismos, que deberían ser tratados directamente por las entidades públicas competentes en cada caso.

---

<sup>485</sup> No obstante que la Propuesta del Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016 contempla líneas de acción para el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, indistintamente; el desarrollo de la presente tesis está orientado exclusivamente a los trabajadores como titulares del derecho a la libertad sindical, de conformidad con lo referido en el Capítulo III.

<sup>486</sup> Ver punto 2.2.1) Aspectos internos de carácter estructural, Capítulo IV.

- La segunda línea de acción propone la revisión y adecuación de los marcos normativos nacionales que protegen y promueven la libertad sindical y la negociación colectiva, a las normas internacionales de trabajo de la OIT y a los pronunciamientos de sus órganos de control; medida que consideramos se constituye como punto de partida fundamental para el desarrollo del derecho en cuestión y para la formulación de la guía de política pública que proponemos.
- La tercera línea de acción propuesta, considera el fortalecimiento institucional a través de la capacitación de los Gobiernos Regionales sobre temas de libertad sindical y negociación de conflictos; el incremento de la capacidad de la inspección del trabajo, tanto a nivel central como regional, para garantizar el respeto de la normativa vinculada al citado derecho fundamental; y la creación de un sistema de prevención y resolución de conflictos laborales de alcance nacional.

En cuanto al incremento de la capacidad de la inspección del trabajo propuesta, esta no hace planteamientos específicos de la forma en la que esta capacidad inspectiva podría incrementarse. En este punto conviene resaltar que dicha competencia a cargo del MTPE, se han hecho algunos planteamientos en cuanto a este tema.<sup>487</sup>

Finalmente y en líneas generales, consideramos que si bien es cierto en la propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011- 2016, se plantean líneas de acción orientadas a la consecución de objetivos de utilidad, al no establecerse los mecanismos para su implementación, devienen en insuficientes.

Consideramos importante referir igualmente, que la propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016, guarda relación con la “Agenda Hemisférica 2006 – 2015” referida al trabajo decente, suscrita por los

---

<sup>487</sup> Ver punto 2.3.3.2.1) La labor inspectiva, Capítulo III.

mandatarios de las Américas, tal y como lo refiere la indicada propuesta de Plan Nacional en su presentación.

En cuanto a sus objetivos, tanto generales como específicos, y a sus líneas de acción, los de la propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016 concuerdan igualmente con los objetivos y políticas contemplados en la Agenda Hemisférica 2006 – 2015; esto pues, el segundo objetivo específico de la propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016 referido al respeto, promoción y protección de los derechos fundamentales en el trabajo, se encuentra contemplado en el punto 4.1.2) de la citada Agenda Hemisférica como segunda política general para el logro de los objetivos centrales de la estrategia de generación de trabajo decente, referida expresamente como el “*respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo*”.<sup>488</sup>

Del mismo modo, la estrategia 2.4) de la propuesta de Plan, referida a la adopción de “*medidas eficaces para garantizar la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva*”, es concordante con el punto 4.1.2.3) de la Agenda Hemisférica, referido a la “libertad sindical y negociación colectiva”, comprendida como principio y derecho fundamental.

Igualmente, la línea de acción uno, referida a fortalecer las organizaciones de empleadores y trabajadores con apoyo gubernamental en programas de formación sobre normas internacional del trabajo, derechos fundamentales y mecanismos de resolución de conflictos, es concordante con el punto 126) de la Agenda, en cuanto se refiere a la necesidad de promoción y educación en torno a la libertad sindical como derecho fundamental para generar una adecuada cultura de relaciones laborales, y 128) inciso c) referido a diseñar una política o programa de difusión de los derechos y sus componentes.

---

<sup>488</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 – 2015”. Primera edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 30.

En cuanto a la línea de acción dos concerniente a revisar así como adecuar los marcos normativos nacionales que protegen y promueven la libertad sindical a las normas internacionales de la OIT, se encuentra contemplada igualmente en el punto 126) de la citada Agenda Hemisférica, en cuanto se indica que una ley debe ser reformada cuando sea necesario conforme a los parámetros internacionales que constituyen los principios y derechos en el trabajo establecidos por la OIT.

Igualmente, la línea de acción tres concerniente a la capacitación de los gobiernos regionales es concordante con el mismo punto 126) de la Agenda Hemisférica; y en cuanto la misma línea de acción determina la necesidad de incrementar la capacidad inspectiva del trabajo a nivel central y regional es concordante con el punto 128) inciso d) de la Agenda, el que establece la necesidad de desarrollar un sistema efectivo de apoyo de los mecanismos encargados de la aplicación de la libertad sindical (procedimientos administrativos).

## **1.2) Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical.-**

Fruto del consenso y trabajo coordinado entre los representantes sindicales, y como una expresión de la voluntad e iniciativa de estas de solicitar garantías y fomento del derecho a la libertad sindical; en el año 2006, la CGTP, CNT, y CTP, presentaron ante el CNTPE, una “Propuesta de Lineamientos para una Política Pública de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical”, cuya finalidad estaba enfocada en alcanzar la democratización de las relaciones laborales y la equidad en la división social del trabajo. Al respecto, cabe resaltar que dicha propuesta motivo, recién dos años después, en el año 2008, que el entonces Viceministro de Trabajo, Augusto Eguiguren Praeli, anunciara la adopción de un plan de fortalecimiento de la libertad sindical<sup>489</sup>, para lo cual se comprometió a recoger propuestas sindicales. No obstante lo señalado,

---

<sup>489</sup> Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO 2008. Nota de prensa del 29 de diciembre de 2008 sobre el marco del plan de fortalecimiento de la libertad sindical. *Mintra.gob.pe*. Consulta: 18 de septiembre de 2012. [<http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1447>]

hasta la fecha dicho Plan no ha sido desarrollado y mucho menos convocados los representantes sindicales para su elaboración o discusión; pero debiendo indicar que estos no han insistido respecto de su propuesta.

La propuesta presentada por las Confederaciones Sindicales partía de la detección acertada de dificultades para el ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical; sin embargo, el desarrollo de las mismas se circunscribió a la identificación de los inconvenientes vinculados al déficit normativo, y a la ausencia de una cultura de diálogo y participación democrática, no haciendo referencia alguna a los demás problemas externos que imposibilitaban el ejercicio del citado derecho, como son la existencia de altos índices de informalidad, atomización de la fuerza laboral, utilización mayoritaria de contratos de trabajo temporales; y mucho menos a los problemas que se afrontaban al interior de las mismas organizaciones sindicales, como son la difusión de una imagen negativa aunque muchas veces intencionadamente por los medios de comunicación, la práctica de actos vandálicos como demostración de fuerza para la consecución de sus objetivos, la ausencia de un ejercicio democrático en el manejo interno.<sup>490</sup>

Esta limitación en el diagnóstico conllevó a que la propuesta planteada por las Confederaciones Sindicales tuviera un espectro limitado, enfocándose primordialmente en la reforma normativa y en la reducción de trabas administrativas; medidas que si bien es cierto, son importantes para el fortalecimiento de la libertad sindical, solo constituyen una base para el resto de actuaciones realmente trascendentes y necesarias en la generación de una política pública como la que se necesita implementar.

La propuesta de las Confederaciones Sindicales se desarrolló en torno a cuatro componentes o ejes de acción principales, los cuales son la consagración de la participación y del diálogo social; la compatibilización del ordenamiento interno con los convenios de la OIT; la reconversión de la Autoridad Administrativa de Trabajo, en una instancia de protección e impulso

---

<sup>490</sup> Ver punto 2.2.1.4) La débil democracia interna, Capítulo IV.



del ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical; y el fortalecimiento de las relaciones existentes entre empleadores y trabajadores.

a) La consagración de la participación y del diálogo social.-

En el primer eje de acción, referido a la consagración de la participación y del diálogo social, las Confederaciones Sindicales destacaron la necesidad de implementar un impulso tripartito en el diseño y ejecución de una “política estatal de fomento de la libertad sindical”.

Al respecto consideramos importante advertir, que si bien la propuesta presentada resaltó la importancia del diálogo social como instrumento necesario para el éxito de la referida política estatal; esta restringe su aplicación únicamente a la etapa de diseño y ejecución, desconociendo así su importancia en la etapa de monitoreo, momento posterior de trascendental importancia en el proceso, por realizarse durante éste la medición de los efectos positivos y/o negativos producidos, que permitirán determinar finalmente la efectividad de la política o la necesidad de reajuste o modificación de la misma.

Otro aspecto desarrollado por las Confederaciones Sindicales para la consecución del primer eje de acción, fue la necesidad de obtener un verdadero apoyo efectivo y compromiso tanto de parte de las organizaciones de empresarios como de las organizaciones de trabajadores; sin embargo, no desarrollaron propuesta alguna en torno a la forma en la que pretendían alcanzar lo señalado, ni las acciones que debían adoptar ambos actores, limitándose únicamente a la identificación de dicha necesidad.

b) La compatibilización del ordenamiento interno con los convenios de la OIT.-

En el segundo componente o eje de acción, referido a la compatibilización del ordenamiento interno con la normativa internacional, las Confederaciones Sindicales propusieron en términos muy generales, identificar las normas

legales y reglamentarias aplicables al sector privado y público incompatibles con los Convenios de la OIT ratificados por el Perú, con la finalidad de dar cumplimiento a todos los comentarios u observaciones formulados por el Comité de Libertad Sindical; pero sin referirse específicamente a ninguna de ellas, no obstante que el citado órgano de control de la OIT ya las habían identificado producto precisamente de la interposición de quejas de diversas organizaciones sindicales.<sup>491</sup> Del mismo modo, propusieron la elaboración, aprobación o impulso de proyectos de normas y reglamentos necesarios para compatibilizar el ordenamiento interno con los citados Convenios.

Por otro lado, propusieron la emisión de normas de apoyo que faciliten la labor de representación institucional que realizan las centrales sindicales ante el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo y otras instancias de diálogo, como por ejemplo, facilidades para la asistencia a reuniones y emisión de habilitaciones presupuestarias. En este punto, las Confederaciones Sindicales tampoco refieren cuáles serían estas facilidades, ni cómo se realizarían dichas habilitaciones presupuestarias.

En base a lo expuesto, cabe señalar que si bien es cierto, el segundo componente desarrolla una medida que permitiría generar una base necesaria para la implementación de una “política estatal de fomento de la libertad sindical”; al no referir puntualmente los detalles comprendidos dentro de su propuesta de lineamiento, ni desarrollar a qué incompatibilidades normativas y trabas legales existentes se refiere, o qué aspectos deberían modificarse en relación a la labor de representación institucional de las Confederaciones Sindicales, y limitarse únicamente a hacer mención genérica de su existencia; deviene en poco sólida.

---

<sup>491</sup>Ver punto 2.2.1.3) Los mecanismos y órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, Capítulo III.

- c) La reconversión de la Autoridad Administrativa de Trabajo, en una instancia de protección e impulso del ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical.

En el tercer componente, las Confederaciones Sindicales pusieron de manifiesto la necesidad de reconvertir a la Autoridad Administrativa de Trabajo, en una instancia de protección e impulso del ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical; para lo cual desarrollaron cuatro ámbitos.

- El primero se refería a que los procedimientos fueran económicos, céleres y simples en todos aquellos aspectos en los que la legislación prevé la intervención de la Autoridad Administrativa de Trabajo; sin embargo no identificaba cuáles eran esos procedimientos ni los medios con los que se pretendía alcanzar la citada finalidad.
- Un segundo ámbito se orientaba a la difusión del uso adecuado de los servicios de la Autoridad Administrativa de Trabajo vinculados al derecho a la libertad sindical, para lo que planteaban como medio de consecución, la elaboración de formatos, manuales didácticos y la programación de talleres.
- Un tercer ámbito estaba enfocado en la necesidad de establecer un seguimiento continuo a las quejas formuladas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, por violaciones al derecho a la libertad sindical y conciliación en conflictos colectivos, así como en la necesidad de velar por la solución de los mismos. Así mismo, se planteaba la necesidad de optimizar la labor de conciliación que desarrolla la Autoridad Administrativa de Trabajo en los conflictos colectivos.

Al respecto es oportuno referir que si bien la propuesta presentada por las Confederaciones Sindicales ubica lo que se indica en este último ámbito, referido a las quejas ante el órgano de control sindical de la OIT, este debió ser planteado como parte del segundo componente o

eje de acción correspondiente a la compatibilización del ordenamiento interno con los convenios de la OIT.

Respecto a la forma de desarrollo de los tres ámbitos hasta aquí abordados y que conforman el tercer componente, corresponde señalar que si bien las Confederaciones Sindicales establecen finalidades específicas, no mencionan ni desarrollan cuáles serían los medios a utilizar para poder alcanzar el objetivo planteado; proponiendo únicamente la creación de una “Comisión de promoción de los derechos laborales y prevención de conflictos” al interior del CNTPE como encargada de velar por el cumplimiento de los aspectos señalados, medida que si bien es cierto podría ser necesaria, no resulta suficiente.

- Mención aparte sin embargo merece el cuarto ámbito que conforma el tercer componente; debido a que este destaca la urgente necesidad de acopio y sistematización de información relativa al derecho a la libertad sindical (información nacional y sectorial) para dotar al Gobierno y a los actores sociales de insumos necesarios para la elaboración de una “política estatal de fomento de la libertad sindical”, y trabajos de investigación. Y es que sin un adecuado tratamiento a lo referido respecto del déficit de información actualmente existente, resultará bastante compleja la elaboración de una propuesta de política como la planteada sostenible en el tiempo, considerando la imposibilidad de cuantificar el escenario inicial sobre el que se parte y el escenario al que desea llegarse progresivamente.

Así mismo, las Confederaciones Sindicales destacaban otro punto importante vinculado a la información, el cual tiene que ver con el acceso a la misma. Así, señalaban no solo la importancia de sistematización de la data, sino también de hacer llegar la misma a las organizaciones de trabajadores y empleadores, para lo cual proponían el envío periódico de información.

Consideramos que la adopción de dicha propuesta permitiría una mejor implementación de conocimientos tanto para los representantes de los trabajadores en el CNTPE, como para las autoridades competentes, considerando que la inexistencia de la misma afecta a todos por igual, y que finalmente genera un perjuicio en los debates a implementarse, por lo que el MTPE debería recabar información, sistematizar la data que obra en su poder y entregarla periódicamente a quienes la requieran.

- d) El fortalecimiento de las relaciones existentes entre empleadores y trabajadores.-

En el cuarto y último componente desarrollado, referido al fortalecimiento de las relaciones existentes entre empleadores y trabajadores, las Confederaciones Sindicales señalaban la necesidad de destacar y difundir las ventajas que implicaba el respeto a la libertad sindical para la realización de la dignidad de la persona y para la consecución y sostenibilidad de la competitividad laboral. Sin embargo, dicho componente no fue desarrollado amplia ni exhaustivamente, señalándose únicamente su necesidad; incurriendo nuevamente en una mera descripción de la finalidad, sin establecer los medios a emplear para la obtención de la misma.

Finalmente, como hemos podido apreciar, la Propuesta de Lineamientos para una Política de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical presentada por las Confederaciones Sindicales como iniciativa de los trabajadores, demostró el interés y preocupación de dichos actores para el establecimiento de acciones que dotaran de efectividad al citado derecho; acciones que como refiriéramos líneas arriba, se vieron diluidas por falta de precisión en los planteamientos realizados.



## 2) Antecedentes indirectos.-

En el presente punto analizaremos los planes nacionales vigentes implementados en nuestro país en materia de lucha contra el trabajo forzoso, prevención y erradicación del trabajo infantil, y de igualdad entre mujeres y varones; considerando la calificación que como derechos fundamentales reciben estos por parte de la OIT, conjuntamente con el derecho a la libertad sindical.

Dicho análisis será desarrollado para efectos didácticos, evaluando los puntos más importantes en cada uno ellos, y no de acuerdo a las diversas etapas planteadas como necesarias para una política pública<sup>492</sup>, por cuanto no todas estas etapas son posibles de identificar en los planes nacionales vigentes.

Así, esta evaluación establecerá:

a) marco normativo, b) instrumento normativo de aprobación, c) periodo de aplicación, d) ámbito de aplicación, e) entidad encargada del diagnóstico, formulación, implementación y monitoreo, f) definición del problema, g) causalidad, h) data cuantificable empleada, i) objetivos y líneas de acción, j) participación de los actores sociales, y k) presupuesto.

### 2.1) El Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso - mayo de 2007.-

a) Marco normativo.-

El marco normativo identificado en el Plan que se refiere, está conformado por cuatro normas nacionales y once normas internacionales.

Entre las primeras podemos encontrar: 1) la Constitución Política del Perú; 2) el Decreto Supremo 003-97-TR, TUO de la LPCL; 3) el Código Penal

---

<sup>492</sup> Ver Capítulo II) Las políticas públicas como instrumento característico del Estado social y democrático de derecho.

Peruano; y 4) la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Al hacer referencia a la Constitución, indica que *“toda persona tiene derecho a trabajar libremente y al reconocimiento de la libertad de trabajo (artículo 2 inciso 15), a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre, y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (artículo 2, numeral 24, inciso b); y a la disposición relativa a que nadie puede ser obligado a trabajar sin que medie consentimiento y una retribución, la misma que deberá ser equitativa y suficiente (artículo 24)”*.

En cuanto, menciona a los artículos 4 y 6 del TUO de la LPCL; las identifica como las únicas disposiciones en la legislación laboral que establecen la voluntariedad de la contratación y el derecho a la remuneración.

En cuanto al Código Penal, refiere que el artículo 168 tipifica de forma genérica los delitos contra la libertad de trabajo, sin abarcar de forma integral el trabajo forzoso.

En relación a la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, esta es solo referida.

Como hemos podido apreciar, no se hace mención alguna al Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuyo horizonte es el año 2021, el mismo que si bien es cierto es un acuerdo político que no establece una obligatoriedad en su cumplimiento, sí refiere un conjunto de voluntades respecto, entre otras, de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.<sup>493</sup>

En cuanto a las segundas, se encuentran: 1) la Convención sobre la esclavitud de la Liga de Naciones, del año 1926; 2) el Convenio de la OIT N° 29, sobre trabajo forzoso, del año 1930; 3) la Declaración Universal de

---

<sup>493</sup> Ver punto 3.1.1) El Acuerdo Nacional, Capítulo II.

Derechos Humanos, del año 1948; 4) el Convenio de la OIT N° 105, sobre abolición de trabajo forzoso, del año 1957; 5) la Convención suplementaria sobre esclavitud y prácticas similares, del año 1957; 6) el Convenio de la OIT N° 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), del año 1958; 7) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del año 1966; 8) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), del año 1969; 9) el Convenio de la OIT N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales, del año 1989; 10) el Convenio de la OIT N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, del año 1999; y 11) el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (Protocolo de Palermo), del año 2000.

Al respecto, consideramos importante advertir que el referido Plan solo presenta un listado de las normas internacionales referidas, sin indicar las fechas ni instrumentos normativos de ratificación, fecha de entrada vigencia en nuestro país, ni las obligaciones o compromisos asumidos por el Estado en torno a estos; situación que dificulta el desarrollo y análisis del mismo.

En el mismo sentido, consideramos que hubiera sido importante señalar con amplitud por ejemplo, que el Convenio de la OIT N° 29, sobre el trabajo forzoso, adoptado en 1930, que entrara en vigor el 1 de mayo de 1932, y fuera ratificado por nuestro país el 1 de febrero de 1960, comprometió al Perú a “suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas”<sup>494</sup>; mientras que el Convenio de la OIT N° 105, sobre la

<sup>494</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
1930 Convenio OIT N° 29, sobre el trabajo forzoso. 28 de junio de 1930.

Artículo 2 inciso 2

“2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión [ trabajo forzoso u obligatorio ] no comprende:

- a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;
- b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;
- c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y

abolición del trabajo forzoso, adoptado en 1957, que entrara en vigor el 17 de enero de 1959, y fuera ratificado por nuestro país el 6 de diciembre del año 1960, nos comprometiera igualmente, por un lado a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación política o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas; como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa; y por otro lado a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso y obligatorio.

Del mismo modo consideramos importante hacer notar la demora de nuestro país para ratificar dichos Convenios, y para proponer Planes Nacionales respecto de los mismos, que aun cuando no fueran una consecuencia derivada como obligatoria de sus ratificaciones, si eran una demostración de la importancia brindada a estos, en cuanto se encuentran referidos a asuntos relacionados a Derechos Humanos y fundamentales. Así tenemos que en el caso, por ejemplo, del Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso, adoptado por la OIT en 1930, fuera ratificado por nuestro país recién treinta años después, el 1 de febrero de 1960; habiéndose elaborado el Plan Nacional sobre la materia en el año 2007, esto es cuarenta y siete años después de la citada ratificación; o que en el caso del Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, adoptado por la OIT en 1957, fuera ratificado por nuestro país 3 años después el 6 de diciembre de 1960.

---

*epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;*

*e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.”*

b) Instrumento normativo de aprobación.-

El Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso, fue aprobado el 1 de mayo del año 2007, durante el gobierno del entonces presidente Alan García, mediante Decreto Supremo N° 009-2007-TR.

c) Periodo de aplicación.-

El Plan no establece el periodo de aplicación y la norma de su aprobación, Decreto Supremo N° 009-2007-TR, tampoco lo refiere; dato indispensable en toda política pública, por cuanto permite identificar el inicio, tiempo total de duración y término de la vigencia; información a considerarse para el establecimiento de las líneas de acción.

La única información en cuanto a fechas, corresponde a la establecida en el citado Decreto, el que fue publicado el 3 de mayo de 2007, entrando en vigencia al día siguiente.

d) Ámbito de aplicación.-

El Plan en cuestión determina que su aplicación es de ámbito nacional; estableciendo sin embargo, que no deberá sustituir a los ámbitos regionales y locales, debiendo, muy por el contrario, fomentar en dichos niveles la actuación concertada de los actores públicos y privados involucrados. De esta manera, se pretende establecer una red integrada de políticas y actuaciones en la lucha contra el trabajo forzoso, tanto a nivel nacional como regional y local. No establece sin embargo, cuáles son las competencias exclusivas y compartidas en cuanto al trabajo forzoso respecto de los citados niveles de gobierno.

Del mismo modo, se determina la necesidad de coordinación entre las comisiones del Plan y los otros organismos que tratan materias vinculadas, como es el caso del trabajo infantil, trabajo forzoso, la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades, etc. De esta manera, se establece que el



desarrollo específico de políticas, no debe generar la fragmentación de la actuación estatal, sino integrar acciones en los diversos espacios regionales y locales.

Con el objeto de confirmar las acciones de los gobiernos regionales respecto de la función compartida en el caso que se refiere con el MTPE, para garantizar derechos fundamentales en el ámbito laboral reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, realizamos una búsqueda de Planes Regionales referidos a la eliminación del trabajo forzoso, habida cuenta de la culminación del Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso 2007. No obstante haber efectuado dicha búsqueda, no ha sido posible hallar Planes Regionales ni locales vinculados al Plan Nacional que se comenta.

- e) Entidad encargada del diagnóstico, formulación, implementación, y monitoreo.-

En cuanto a la etapa de diagnóstico, el Plan refiere solo en el Prefacio a la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, instancia multisectorial de ámbito nacional presidida por el MTPE, que fuera creada mediante Decreto Supremo N° 001-2007-TR, de fecha 13 de enero de 2007, como la encargada del desarrollo de cinco foros de validación social realizados en Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, Cusco y Lima, durante el año 2006, con la participación de autoridades públicas regionales y nacionales, representantes de trabajadores, empleadores, comunidades afectadas y otros actores vinculados al problema.

En cuanto a la etapa de formulación, el Plan refiere solo en el Prefacio a la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, como la encargada de estructurar una política para garantizar la libertad de trabajo, mediante la cual la sociedad peruana elimine las formas denigrantes del mismo y se logre la institucionalización de estructuras jurídicas, económicas y políticas para tal propósitos. Pese a lo señalado, no ha sido posible obtener información que corrobore el desarrollo de dichas labores.

En lo que se refiere a la etapa de implementación, el Plan no la refiere directamente. Sin embargo, al determinar que se reserva a esta Comisión, la responsabilidad de efectuar medidas coordinadas de corto plazo para resolver circunstancias referidas al trabajo forzoso; contribuyendo igualmente en la resolución de estos casos en el mediano y largo plazo, mediante la construcción de estructuras que garanticen la libertad de trabajo en su plano sustantivo, dentro del punto número 5) Gestión del Plan, podría entenderse que la misma es la responsable de su implementación.

Sin embargo, en la Memoria Anual del 2009<sup>495</sup> solo se listan una serie de actividades realizadas por las entidades públicas conformantes de la Comisión, sin referir el tratamiento que esta le otorgó a la información recabada.

Del mismo modo, según el Informe Anual del 2011<sup>496</sup> se han realizado acciones varias a través de las diferentes instituciones conformantes de la Comisión, indicándose, por ejemplo, en dicho informe aunque de manera muy general, haber recibido el apoyo técnico y financiero de la OIT, para concretar e impulsar desde la Comisión otras acciones como capacitaciones; así como, el apoyo brindado a la Comisión Regional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso de Ucayali, lo que posibilitó la suscripción de un Acta de Compromiso. Sin embargo, tampoco existe información detallada respecto de las actividades señaladas.

En cuanto a la etapa de monitoreo, el Plan analizado no hace referencia alguna a la misma; sin embargo, al establecer el Decreto Supremo N° 001-2007-TR, que la Comisión se reúne en sesiones ordinarias con periodicidad mensual para emitir entre otros documentos, memorias a solicitud de sus

---

<sup>495</sup> Cfr. COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO. 2009 “Memoria Anual del 2009”. *Mintra.gob.pe* [[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/memoria\\_anual\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/memoria_anual_2009.pdf)]

<sup>496</sup> Cfr. COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO. 2011 “Informe Anual del 2011”. *Mintra.gob.pe* [[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf)]

miembros o por indicación de su presidencia a cargo del MTPE, pudiera inferirse esta facultad como realización de la etapa referida; no obstante, no ha sido posible obtener información respecto de dichas sesiones ordinarias, con excepción de la sesión N° 46 del 15 de julio de 2010, la misma que no presenta detalle alguno de su realización, salvo una composición fotográfica de sus asistentes.<sup>497</sup>

f) Definición del problema.-

La definición adoptada corresponde a la establecida en el Convenio de la OIT N° 29, sobre el trabajo forzoso, la cual señala que se entiende por trabajo forzoso *“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”*, no encontrándose comprendidos dentro de la citada definición el servicio militar obligatorio, el trabajo o servicio que deriven de obligaciones cívicas normales, el trabajo o servicio que se exija a un individuo de una condena pronunciada por sentencia judicial, el trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, y los pequeños trabajos comunales realizados en beneficio de la propia comunidad.

De conformidad con lo señalado en la “definición” contemplada en el citado Plan, el trabajo forzoso es el estado de afectación de la libertad de trabajo, derecho consagrado en el artículo 22 de la Constitución, y se origina por la existencia de una persona que trabaja en medio de una restricción ilícita de su capacidad de elegir si trabaja o no, con quién, dónde, y en qué condiciones.

Del mismo modo, en cuanto se presentan situaciones de conflicto de poder entre quienes aprovechan de la mano de obra, de los trabajadores y de las condiciones de pobreza de estos últimos, se producen situaciones que no solo desencadenan en la pérdida de la libertad de trabajo, sino en general de la dignidad del trabajador, consagrada en el artículo 1 de la Constitución.

---

<sup>497</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.  
“Cronograma de actividades”. *Mintra.gob.pe* Página 1.  
[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/)]

g) Causalidad.-

El Plan Nacional identifica como principales causas que dan origen al trabajo forzoso: los altos índices de pobreza, informalidad, falta de sensibilización de las autoridades y población en general, ausencia de educación, falta de capacitación para desarrollar labores productivas vinculadas con el mercado, ausencia de servicios públicos, corrupción, carencia de instituciones coercitivas a los agresores, y la falta de canales de comunicación.

Del mismo modo, cabe advertir que la identificación de dichas causales se circunscribe únicamente a la selva.

h) Data cuantificable empleada.-

No se presenta información concreta y solo algunos datos estadísticos territoriales y a una sola actividad, por lo que no se puede conocer ni cuantificar la verdadera magnitud del trabajo forzoso en la totalidad del territorio peruano, más allá de la simple referencia que revela la existencia de 33 mil personas sometidas a trabajo forzoso en actividades extractivas madereras, en las regiones de Ucayali y Madre de Dios.

Al respecto, consideramos importante advertir que en nuestra opinión la elaboración de un Plan de aplicación nacional no puede hacerse sobre la base de información circunscrita únicamente a una actividad económica y a dos regiones específicas; por cuanto no se podrán establecer metas reales en función a datos estadísticos parciales y en el caso específico, desactualizados. Y es que si bien es cierto, en el Plan que se refiere, los datos empleados han sido extraídos de trabajos realizados por fuentes confiables como son el MTPE y la OIT; estos corresponden a un estudio realizado con anterioridad al año 2005, por lo que es muy probable que las cifras ahí establecidas hayan sufrido variaciones a Mayo de 2007, fecha de aprobación del indicado Plan.

Creemos en base a lo expuesto que no se podrá por lo tanto cuantificar la efectividad del Plan, ni efectuar un seguimiento progresivo de sus avances.

i) Objetivos y líneas de acción.-

Dentro de los objetivos y sus respectivas líneas de acción consideradas en el presente Plan, podemos encontrar:

- Contar con información estadística sobre el número de personas comprendidas dentro del trabajo forzoso por grupos afectados considerando discriminación por factores étnicos, de género y de edad; para lo cual se plantea como líneas de acción la realización periódica de diagnósticos, investigaciones en sectores específicos y la conformación de comisiones inter regionales que evalúen la existencia de trabajo forzoso.
- Incrementar el conocimiento sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo desde la etapa escolar, sensibilizando a la población en general y autoridades en materia de trabajo forzoso. Se plantean como líneas de acción la incorporación en los planes educativos, materias referidas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; elaborar material teniendo en cuenta factores lingüísticos y socioculturales, comprendiendo dentro de esta labor la capacitación de docentes y alianzas con universidades y otras instituciones, creando una red de difusión de derechos; desarrollar estrategias de comunicación y sensibilización respecto del trabajo forzoso, distinguiendo entre los diferentes actores sociales involucrados, para lo cual se deberá sistematizar las experiencias en relación a la lucha contra el trabajo forzoso a todo nivel.
- Estudio de la normativa actual y adecuación de la misma a la normativa internacional, en materia de libertad de trabajo. Se plantean como líneas de acción, actualizar y armonizar la legislación para garantizar la libertad de trabajo; preparar un proyecto normativo que regule a las



agencias privadas de colocación con un sistema de capacitación con un enfoque de prevención de trabajo forzoso; y brindar servicios de defensa legal gratuita a las víctimas del trabajo forzoso.

- Tener presencia activa del Estado en las zonas afectadas por las prácticas de trabajo forzoso, y crear redes de apoyo a las víctimas del mismo. Se plantean como líneas de acción, analizar la viabilidad de establecer procedimientos de fiscalización y supervisión inter institucional; crear unidades de inspección móviles; establecer una red de recepción de denuncias; y elaborar una base de datos a cargo del MTPE sobre los casos de trabajo forzoso.
- Tener comunidades mejor organizadas para proteger y defender sus intereses; contar con políticas nacionales y regionales de salud, educación, empleo y seguridad social, que identifiquen a los grupos vulnerables; desarrollar entre los grupos afectados, alternativas viables de obtención de ingresos. Se plantean como líneas de acción, elaborar estrategias para la organización de los grupos afectados considerando factores étnicos, lingüísticos, género, edad y actividad económica; crear entes de apoyo sindical para respaldar a los trabajadores no sindicalizados de grupos vulnerables para su organización y capacitación en sus derechos laborales, acción que demuestra que la libertad sindical es un factor de solución y ayuda para los trabajadores dependientes; realizar campañas de información dirigidas a los pueblos indígenas de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT; e introducir en la política de salud nacional y regional, mecanismos de acción y atención prioritaria, preventiva y reparativa de grupos vulnerables de acuerdo a su etnia, geografía, género, edad, y pobreza extrema.
- Promover que los diversos actores sociales a nivel nacional, regional y local traten el tema de trabajo forzoso. Se plantean como líneas de acción, el desarrollo de una estrategia para fomentar el diálogo entre grupos afectados, las autoridades públicas y el sector privado, así

como incorporar el tema del trabajo forzoso en la agenda del CNTPE y sus instancias descentralizadas.

Este panorama conjunto que ahora tenemos, tanto de los objetivos como de las líneas de acción propuestas, no permite identificar tres limitaciones.

La primera, es la forma en la que son desarrollados los objetivos a alcanzar y los lineamientos a implementar; por cuanto se emplea a estos últimos como mecanismo para perfilar y dotar de mayor claridad a los primeros, y no para establecer las acciones necesarias a adoptar para alcanzarlos.

Cabe señalar al respecto, que un Plan Nacional o una Política Pública debe, necesariamente, contener un eje de acción que permita dilucidar con claridad las medidas a implementar y la forma en la que se desarrollarán. Del mismo modo, las metas deben ser cuantificables, es decir, medir tanto el escenario inicial del cual se parte, como el escenario al cual quiere llegarse luego de la implementación de la Política Pública; requisito que no se observa en el Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso.

La segunda limitación es la ausencia de identificación e implementación de medidas a corto, mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos planteados; y de tiempos estimados de ejecución y alcance de objetivos. Y es que el Plan en cuestión, si bien reconoce la importancia del establecimiento de las citadas medidas, se limita únicamente a encargar su generación a la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso.

La tercera limitación es la falta de datos cuantificables vinculados a los objetivos; información de importancia por cuanto permite, por ejemplo, determinar en qué porcentaje o cantidad pretende reducirse el trabajo forzoso, y en qué tiempo. Debe advertirse, que dicha ausencia de información se ve ligada a la inexistencia de estadística que permite medir el panorama inicial sobre el cual se implementa el Plan Nacional.

j) Participación de los actores sociales.-

La participación de los actores sociales en el presente Plan se materializó en cuanto al diagnóstico, en primera instancia, a través de la realización de cinco foros de validación social realizados en Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, Cusco, y Lima, durante el año 2006, con la participación de autoridades públicas regionales y nacionales, representantes de trabajadores, empleadores, comunidades afectadas y otros actores vinculados al problema, actividad que posibilitó la intervención de un espectro mayor de actores vinculados a la problemática; y en segunda, a través de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, instancia de composición tripartita, conformada por representantes del Estado (MTPE que es además quien la preside, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, y el Ministerio Público), los mismos que son designados por los titulares de cada sector; por un representante de los trabajadores (en la actualidad, Alfredo Lazo Peralta como titular y Jesús del Castillo Rivero como alterno) y un representante de los empleadores (Julio César Barrenechea como titular y Miguel Moreyra Marrou como alterno), designados en estos dos últimos casos mediante Resolución Ministerial N° 031-2007-TR para el periodo 2007 - 2012.

En cuanto a las etapas de formulación, implementación y monitoreo, son desarrolladas igualmente por la citada Comisión tripartita, en procura de asegurar la participación de los actores involucrados directamente en las diversas etapas del Plan Nacional.

k) Presupuesto.-

No se hace mención alguna del presupuesto que se requeriría, ni se determina el monto aproximado de gasto que significaría la implementación de las líneas de acción propuestas, ni la fuente que proveerá los recursos.

En cuanto a la evaluación o información anual respecto del Plan Nacional comentado, hemos querido destacar algunas deficiencias apreciadas en el Informe Anual del 2011, emitido por la Comisión encargada del Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso (mayo de 2007); el mismo que cuando refiere por ejemplo, en su conclusión número uno que *“la información remitida por los representantes de los miembros de la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (...), evidencian las acciones concretas realizadas por sus respectivos sectores en aras de no permitir que se siga anidando el trabajo forzoso en nuestro país”*<sup>498</sup>; lo que encontramos en realidad es un listado enunciativo de acciones por sectores que no nos permiten cuantificar al 2011 que un Plan Nacional iniciado al 2007 ha tenido un resultado concreto.

Cuando en su conclusión número dos sostiene que *“el rol activo que ha cumplido la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso durante el año 2011 y el liderazgo de la Presidencia y la Secretaría Técnica han contribuido decididamente en la concreción del Plan Operativo correspondiente al período 2012-2013 del Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (...)”*<sup>499</sup>; lo que podemos percibir en cuanto revisamos el Plan Operativo 2012 – 2013 citado, es por ejemplo que en el eje 1) Fortalecimiento de Institucionalidad, Actividad 1.5) Elaboración del Plan Nacional para la Lucha Contra el trabajo Forzoso y validación, en cuanto a su descripción; se plantea cuatro años después *“revisar el Plan Nacional de acuerdo al contexto actual (de 2007 a la fecha se han creado sectores o unidades que tienen funciones relacionadas a la LCTF) e incorporar metas, indicadores, entre otros en el nuevo Plan Nacional. Para el desarrollo de esta actividad se recomienda contar con la asistencia técnica de la OIT.”*<sup>500</sup>

---

<sup>498</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO. 2011 “Informe Anual del 2011”. *Mintra.gob.pe* Página 47. [[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf)]

<sup>499</sup> *Ibidem.*

<sup>500</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

Cuando en su conclusión número tres se refiere que “*lo que se coloca en relieve al efectuar este informe es lograr progresivamente la asignación de un presupuesto autónomo para la ejecución de las acciones en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso, ello implica que durante el año 2012, los Sectores incluyan en su Plan Operativo Institucional acciones en el marco del Plan Operativo como un mecanismo para garantizar su cumplimiento y por otro lado, incluir una meta presupuestaria para el año 2013 (...)*”<sup>501</sup>; no es otra cosa que un reconocimiento tácito de que el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso no tiene ninguna asignación presupuestaria para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión, ni para las demás entidades conformantes de la misma.

Como se puede apreciar, el Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, si bien es cierto, es un intento del Estado por dar cumplimiento a uno de los principios fundamentales consagrados por la OIT, organización que con fecha marzo de 2005 y por medio de Roger Plant (Jefe del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso) felicitara al Perú por su colaboración con el estudio previo y compromiso para actuar en la erradicación del trabajo forzoso<sup>502</sup>, felicitación que fue reiterada recientemente

---

2011 “Plan Operativo 2012 – 2013 del Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso”.

*Mintra.gob.pe* página 1.

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/PLAN%20OPERATIVO%202012%202013%20PNLCTF%20VERSION%20FINAL.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/PLAN%20OPERATIVO%202012%202013%20PNLCTF%20VERSION%20FINAL.pdf)]

<sup>501</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

2011 “Informe Anual del 2011”. *Mintra.gob.pe* Página 47.

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf)]

<sup>502</sup> Cfr. PLANT, Roger.

2005 “Presentación.” En: BEDOYA GARLAND, Eduardo, y BEDOLYA SILVA-SANTISTEBAN, Álvaro. *El trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. página vi.

*“Deseamos felicitar al Gobierno del Perú por su apoyo en la elaboración de este estudio y por su compromiso para actuar en la erradicación del trabajo forzoso. Tras el desarrollo de la investigación, se ha abierto una vía de diálogo sobre este tema entre la OIT y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Las conclusiones de la investigación fueron también debatidas con las organizaciones de trabajadores y empleadores durante el encuentro tripartito sobre “Integración Regional, Liberalización del Comercio y Derechos Laborales” que tuvo lugar en Lima el 8 de noviembre de 2004. Estas consultas han demostrado que existe un amplio consenso en el Perú para el desarrollo de una política nacional destinada a eliminar el trabajo forzoso y a reforzar la ley y su aplicación en las regiones donde este se produce. A finales de enero de 2005 se han iniciado ya los trámites para la creación de una “Comisión Multisectorial” contra el trabajo forzoso en el Perú. La OIT apoya*



en la 98° Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en el año 2009 en Ginebra, mediante el “Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”<sup>503</sup>; creemos dista mucho de ser la herramienta ideal para poner fin o reducir el problema que pretende abordar, considerando las deficiencias expuestas hasta el momento.

Finalmente, es oportuno referir que la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso habría aprobado el segundo Plan Nacional de Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013-2017; el mismo que sin embargo aún no ha sido publicado, ni refrendado por normativa legal alguna.

Al respecto, Sergio Quiñonez<sup>504</sup> ha realizado un análisis comparativo del Plan Nacional Contra el Trabajo Forzoso de Mayo 2007, y el segundo Plan Nacional 2013- 2017 aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2013-TR, publicado el 9 de junio de 2013 (en adelante, PNLCTF 2013-2017) que se refiere, consignando los cambios siguientes:

- En cuanto a las definiciones de concepto, el artículo que se presenta hace notar la falta de articulación entre los sectores, la misma que podría llevar a confundir conceptos como el trabajo infantil y la trata de personas, con el trabajo forzoso. Por esta razón, el PNLCTF 2013-

---

*firmemente este proceso y está dispuesta a proporcionar la cooperación técnica necesaria para la elaboración, así como para la implementación de una estrategia nacional contra el trabajo forzoso”.*

<sup>503</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2009 “Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, página 22.

*“Si bien la OIT estima que América Latina ocupa, después de Asia, el segundo lugar en el mundo entre las regiones con mayor número de trabajadores forzados, sólo unos pocos países han tomado medidas sistemáticas para investigar y documentar el trabajo forzoso y su incidencia. Sin embargo, los grandes esfuerzos realizados por algunos países, sobre todo el Brasil y el Perú, han permitido comprender mejor el trabajo forzoso contemporáneo y sus causas subyacentes (véase el recuadro 2.4). A ello se suman las medidas prácticas y de política que se han adoptado para coordinar la acción de distintos ministerios e instituciones contra el trabajo forzoso, y para identificar y liberar a las personas sometidas al trabajo forzoso.”*

<sup>504</sup> QUIÑONES INFANTE, Sergio.

2013 “Un renovado esfuerzo para luchar contra el trabajo forzoso desde la política pública”. *Ius360.com* [http://www.ius360.com/articulos/derecho-laboral/2013/02/un-renovado-esfuerzo-para-luchar-contra-el-trabajo-forzoso-desde-l]

2017 estaría precisando la definición que sobre trabajo forzoso estableciera la OIT en el Convenio N° 29, la misma que lo define como “*todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente*”. Resalta en este sentido, la necesidad de diferenciar el trabajo forzoso de las malas condiciones de trabajo, aun cuando las segundas estén casi siempre comprendidas dentro de la definición que se indica; igualmente del trabajo infantil, aun cuando estos se intersecten en algún momento; así como de la trata de personas, que no obstante comprender igualmente la ausencia de consentimiento por parte de esta, mantiene como característica principal su traslado o movimiento.

- En cuanto al trabajo forzoso en nuestro país, el PNLCTF 2013-2017 reconocería la falta de información sistematizada respecto de este, lo que sin embargo no ha impedido que se tome conocimiento de la existencia de un problema grave respecto de lo que estudiado en ciertos lugares del país.

Referiría también de manera general, la existencia de labores de trabajo forzoso en actividades mineras ilegales en Madre de Dios, trabajo doméstico con población vulnerable mayoritariamente femenina y joven.

- En cuanto a los objetivos estratégicos establecidos en el PNLCTF 2013-2017, se determinaría como el principal a la erradicación del trabajo forzoso en el país, pero fijando metas progresivas como la referida al año 2014 para la formulación de una línea de base que dé cuenta de la situación real del trabajo forzoso, y a los años 2013 y 2014 igualmente, para intervenciones piloto en las zonas de mayor incidencia.
- En cuanto a la parte normativa, el artículo que se comenta destaca que el PNLCTF 2013-2017 habría considerado necesaria la modificación del Código Penal, indicando que, “*precisamente, la tipificación del*

*delito contra la libertad de trabajo prevista actualmente en nuestro Código Penal constituye una de las normas cuya modificación resulta indispensable a los fines antes señalados. En efecto, el texto vigente del artículo 168 del Código Penal señala que: Será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años el que obliga a otro, mediante violencia o amenaza, a realizar cualquiera de los actos siguientes: (...) 2. Prestar trabajo personal sin la correspondiente retribución.*

*En nuestra opinión, la redacción vigente del tipo penal que regula el delito contra la libertad de trabajo contiene 3 aspectos que merecen nuestra crítica.*

*En primer lugar, el tipo penal vigente condiciona la configuración del delito a la ausencia de retribución a la víctima de trabajo forzoso (sin la correspondiente retribución); esto es, que en tanto haya pago no habrá delito. Esta deficiencia normativa resulta mucho más grave en un escenario como el peruano, donde la mayoría de situaciones identificadas de trabajo forzoso responde precisamente al esquema de “servidumbre por deudas”, en donde la vulneración a la libertad de trabajo de las víctimas radica en el factor de endeudamiento que tienen estas frente a sus victimarios.*

*En segundo lugar, la actual tipificación del delito deja fuera de protección otro tipo de vulneraciones a la libertad de trabajo, como son aquellas vinculadas a las condiciones en las que se ejerce el trabajo. Así, siguiendo el ejemplo de Brasil (artículo 148 del Código Penal), podría incluirse como parte de las conductas tipificadas el sometimiento a condiciones degradantes de trabajo, que atentan contra la dignidad inherente a todo trabajador.*

*Finalmente, creemos que la pena prevista para el delito contra la libertad de trabajo (no mayor de 2 años) no resulta suficientemente disuasiva, más aun cuando, conforme al numeral 1 del artículo 57 del*

*Código Penal, el juez puede suspender la pena cuando -entre otros requisitos- la condena se refiera a pena privativa de libertad no mayor de 4 años.”<sup>505</sup>*

Si bien es cierto que tal y como se ha dicho, el nuevo Plan de Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 (PNLCTF 2013-2017) que habría sido aprobado por la Comisión Nacional, no tiene aún la formalidad normativa legal; lo hemos querido referir como un antecedente a considerar, respecto del interés que una problemática como la que se indica despierta en nuestro país.

## 2.2) El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 - 2010.

### a) Marco normativo.-

El marco normativo protector y promotor del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, identificado por el Plan en cuestión, se encuentra conformado por seis normas nacionales y seis normas internacionales.

En cuanto a las normas nacionales conformantes del marco normativo protector y promotor del Plan encontramos:

**El Código Civil**, promulgado el 24 de julio de 1984, mediante Decreto Legislativo N° 295, publicado el 25 del mismo mes y año; el mismo que es destacado en su artículo 457 referido a la autorización al menor para trabajar, que indica que *“el menor capaz de discernimiento puede ser autorizado por sus padres para dedicarse a un trabajo, ocupación, industria u oficio”*.

**El Código Penal**, promulgado el 3 de abril de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 635, publicado el 8 del mismo mes y año, sobre el cuál el Plan comenta una serie de artículos del mismo, siendo estos el 180 relativo al

---

<sup>505</sup> *Ibídem.*

rufianismo, 181-A turismo sexual infantil, 182 trata de personas, y 183-A pornografía infantil.

**La Constitución Política;** la misma que es resaltada en cuanto a la defensa que hace respecto de la persona humana, sus derechos fundamentales y el respeto de su dignidad como fines supremos de la sociedad y del Estado. Es así que entre otros, refiere que su artículo 23 explicita que el Estado “*protege especialmente a lamadre, al menor de edad y al impedido que trabajan*”.

**El Código de los Niños y Adolescentes,** promulgado el 21 de juliode 2000, mediante Ley N° 27337, publicada el 7 de agosto del mismo año; respecto del cual destaca entre otros, el sentido de protección establecido para los niños, niñas y adolescentes, determinado en su artículo 51 referido a las edades requeridas para trabajar en determinadas actividades, el mismo que indica que las edades mínimas requeridas para autorizar el trabajo de los adolescentes en el caso de desarrollar labores por cuenta ajena o en relación de dependencia, son de 15 años para labores agrícolas no industriales, 16 años para labores industriales, comerciales o mineras, y 17 años para labores de pesca industrial; estableciendo igualmente que para las demás modalidades de trabajo, la edad mínima será de 14 años y que por excepción se concederá autorización a partir de los 12 años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran su asistencia a centros educativos o de formación profesional; norma que fuera parcialmente modificada respecto de la edad mínima requerida para trabajar en determinadas actividades, mediante la Ley N° 27571, publicada el 5 de diciembre de 2001.

**El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 - 2010,** promulgadoel 7 de junio de 2002 mediante Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH (norma a la que se le reconociera rango de Ley mediante la Ley N° 28487, publicada el 11 de abril de 2005), respecto del cual, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, refiere que en su objetivo N° 2 comprendía el ofrecimiento de una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad; que se esperaban



igualmente como resultados para el año 2010, una educación básica intercultural y de calidad para todos los niños y niñas; y que las peores formas de trabajo infantil, serían erradicadas promocionando alternativas educativas al mismo.

Al respecto es oportuno indicar, que salvo estas menciones al Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 - 2010, no se hace ningún comentario adicional respecto a la situación actual de los objetivos que se plantearan en dicho Plan, ni se indica si estos fueron cumplidos o no y en qué medida.

Igualmente, se hace notar que aún se encuentran inconclusos tanto el proceso de adecuación de las normas nacionales a las normas internacionales ratificadas por el Estado Peruano, y la consiguiente armonización de la legislación interna en función de la prevención y erradicación del trabajo infantil; en el Plan que se comenta solo se hacen tímidas referencias al respecto, mencionando la necesidad de establecer una mayor coherencia entre ambas.

Así, por ejemplo mientras el Código de los Niños y Adolescentes del Perú, es el único en América Latina que reconoce en su artículo 22, el “*derecho a trabajar del adolescente*” enfatizando la acción de trabajar como un derecho; la norma internacional, específicamente la Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 32 que “*los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.*”

Esto es que, mientras la Convención sobre los Derechos del Niño está orientada fundamentalmente a garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes frente a los riesgos que puede implicar el trabajo en el desarrollo integral de aquellos, estableciendo en su artículo 1 que “*para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano*

*menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*"; el Código de los Niños y Adolescentes enfatiza más bien el derecho del adolescente a seguir trabajando, entendido como tal a quien tenga de 14 a menos de 18 años.

Esta evidente contraposición entre la norma nacional y la internacional, la que será tratada seguidamente, hace indispensable la adecuación de la normativa nacional a la misma, consideración que como hemos indicado, solo es comentada brevemente en el Plan que se refiere

Del mismo modo y aun cuando el **Acuerdo Nacional** no es referido, por cuanto no es una norma legal sino un acuerdo político; consideramos que es importante mencionar que en el año 2002, durante la realización del Foro del Acuerdo Nacional y en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, se aprobó la Política Décimo Cuarta: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo; en la que se considera como una prioridad la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y, en general, la protección a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda ponerlos en riesgo.

En cuanto a las normas internacionales, que conforman el marco normativo protector y promotor, encontramos a las siguientes:

**La Declaración Universal de los Derechos del Niño**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, la misma que establece en su principio noveno:

*“El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral”.*

### **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

adoptado por la ONU el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por el Perú en el año 1978; el mismo que en su artículo 10 inciso 3 determina:

*“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.*

*Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social.*

*Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil’.*

**El Convenio N° 138, sobre la edad mínima de admisión al trabajo,** adoptado por la OIT el 26 de junio de 1973, y ratificado por el Perú en noviembre del año 2002; el mismo que consideraba indispensable lograr que los niños no comiencen a trabajar demasiado temprano, estableciendo la edad en la que legalmente podían incorporarse al empleo o a trabajar.

**La Convención sobre los Derechos del Niño,** adoptada por la ONU el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por el Perú en el año 1990; la misma que en su artículo 32 dice:

*“Los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social’.*

La referida Convención sustenta igualmente como una de sus preocupaciones principales, el interés superior del niño y colocando como centro el bienestar

de los niños, niñas y adolescentes, y posicionándose contra toda forma de participación laboral que pueda afectar el bienestar y desarrollo integral de los menores de edad.

**El Convenio N° 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación**, adoptado por la OIT en junio de 1999, y ratificado por el Perú en enero del año 2002; formulado en función de las inmensas proporciones del trabajo infantil y la necesidad de mejorar los Convenios existentes sobre la materia.

**El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil, y la utilización de niños en la pornografía**, aprobado por la ONU el 25 de mayo del año 2000, y ratificado por el Estado peruano en el año 2002, el mismo que establece en su artículo 1 *“los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo.”*

Mientras que en su artículo 2 refiere que *“a) por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; b) por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; c) por pornografía infantil se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales.”*

Consideramos importante indicar respecto de las normas internacionales conformantes del marco normativo del referido Plan, que en ningún caso el mismo ha indicado información respecto de los documentos de ratificación, ni fecha de entrada en vigencia.

Igualmente, corresponde destacar que si bien estas normas internacionales establecen disposiciones a cumplir por los Estados parte, no obligan a estos a la formulación de políticas públicas respecto de las mismas, por lo que la emisión de estas por parte de un Estado se dará en la medida en la que este considere que dicho instrumento es el más adecuado para enfrentar el problema tratado. Así, por ejemplo, con fecha 31 de julio de 1996, el Gobierno peruano representado por el MTPE, y la OIT, suscribieron el memorándum de entendimiento mediante el cual se acordó ejecutar a nivel nacional actividades destinadas a la erradicación progresiva del trabajo infantil; cabiendo advertir sin embargo, que el Plan no hace mención alguna a los resultados en aplicación de dicho memorándum.

b) Instrumento normativo de aprobación.-

El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 008-2005-TR, publicado el 30 de septiembre de 2005, durante el gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo; norma que refiere en sus considerandos que dicho Plan había sido aprobado por unanimidad por el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, en su sesión ordinaria N° 20.

c) Periodo de aplicación.-

El periodo de aplicación del Plan es del año 2006 al año 2010.

d) Ámbito de aplicación.-

El ámbito de aplicación es nacional; sin embargo, se establece que la actuación del gobierno nacional no deberá sustituir a los gobiernos regionales y locales, sino que en la etapa de implementación del mismo, deberá efectuarse una actuación conjunta y coordinada con estos.



De esta manera, se pretende establecer una red integrada de políticas y actuaciones en la lucha contra el trabajo infantil, tanto a nivel nacional como regional y local.

Con el objeto de confirmar las acciones de los gobiernos regionales respecto del tema que nos ocupa, realizamos una búsqueda de Planes Regionales referidos a la eliminación del trabajo infantil que hubieran sido realizadas durante la vigencia del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 ya concluido; no habiendo sido posible identificarlos.

e) Entidad encargada del diagnóstico, formulación, implementación, y monitoreo.-

De acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2005-TR, de aprobación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, se crea un Comité Directivo Nacional, en adelante CPETI, conformado por representantes de Ministerios e instituciones públicas, representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores, y de otras organizaciones no gubernamentales, y manteniendo como asesores a representantes de la OIT y otras organizaciones internacionales, el mismo que en el artículo 3 de su Reglamento publicado el 1 de agosto de 2005, mediante Resolución Ministerial N° 202-2005-TR, tiene como funciones las etapas de diagnóstico, formulación, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, labores que desarrollará con la colaboración de los diferentes actores que lo conforman, los cuales serán desarrollados en el punto j).

f) Definición del problema.-

De conformidad con el Plan Nacional en cuestión, constituyen trabajo infantil:

- Aquellas ocupaciones que realizan niñas y niños por debajo de 14 años de edad que a corto o largo plazo, puedan poner en riesgo su bienestar.

- Aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad que, por su naturaleza o condiciones en que se desarrollan, sean peligrosas para su salud física y mental, seguridad o moralidad.
- Aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad en actividades ilícitas o formas de trabajo forzoso.
- Aquellas ocupaciones que realizan adolescentes entre 14 hasta antes de cumplir los 18 años.

El presente Plan refiere que no constituye objeto de su evaluación, cuando los niños y niñas trabajan pocas horas en tareas de familia, sean estas artesanales, agropecuarias, domésticas u otras, sin que estas labores pongan en riesgo o interfieran con su educación escolar, y salud física o mental.

Así, según lo señalado por el Plan en cuestión, todas las investigaciones demuestran de manera palmaria que el trabajo infantil y adolescente es un elemento que vulnera derechos fundamentales, tales como:

- Al bienestar y desarrollo de niñas y niños; situación que ocurre usualmente cuando se instrumentaliza al menor para la obtención de ingresos familiares, aún, mediando su consentimiento.
- A la educación, debido a que el trabajo infantil dificulta e incluso en algunos casos, impide la asistencia del menor al centro de estudios, situación que perjudica su aprendizaje y desarrollo.
- El derecho del niño a vivir una etapa de desarrollo armoniosa, por cuanto la dedicación al trabajo tiende a eliminar las diversas etapas de crecimiento, más aun considerando el abuso o explotación al que se encuentran expuestos, entre otros problemas.
- A la integridad física y psicológica del menor, por cuanto se encuentran expuestos a accidentes, robos, insultos, problemas de respiración por

la inhalación constante de gases tóxicos (humos de los vehículos, por ejemplo), explotación sexual comercial; implicando en este último caso, de manera adicional, la vulneración al derecho a la dignidad.

De conformidad con el Plan en cuestión y no obstante los escasos estudios realizados sobre el impacto psicológico y físico del trabajo infantil; los resultados obtenidos revelan un proceso de maduración prematuro, generado por la adquisición de responsabilidades tempranas las que provocan una situación estresante que afecta su salud mental y física. La voluntad del niño trabajador de ayudar a su familia, si bien expresa solidaridad, lo hace a un costo que el mismo niño no logra dimensionar en el corto plazo.

Del mismo modo, se refiere la existencia de estudios que demuestran el daño profundo que produce en la salud física la participación de menores de edad en ocupaciones como la explotación minera artesanal, la segregación de basura, el cargar bultos y cajas en los centros de abasto, entre otras actividades; debido a que pueden ocasionar problemas y lesiones por contaminación, heridas con objetos punzantes, malformaciones en la columna vertebral, infecciones respiratorias y enfermedades en general.

Cabe señalar que los derechos referidos tienen un reconocimiento constitucional de aplicación general y no específica en cuanto a niños, niñas y adolescentes.

Igualmente, corresponde mencionar que el Plan en cuestión, no refiere los artículos de la Constitución en los cuales se encuentran consagrados los derechos fundamentales que identifica como vulnerados; siendo estos, el artículo 2 inciso 1 para los derechos al bienestar e integridad física y psicológica, y el artículo 13 para el derecho a la educación. En cuanto al derecho a vivir una etapa de desarrollo armoniosa, éste forma parte del derecho al bienestar y desarrollo.

g) Causalidad.-

Frente a esta realidad, el Plan Nacional en cuestión identifica como las principales causas que originan el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, la pobreza, la existencia de una cultura excesivamente permisiva y tolerante ante el trabajo infantil, la inexistencia o deficiencia de la educación escolar pública, el escaso interés del Estado, y la desestructuración familiar.

En cuanto a la pobreza, el Plan determina que la pobreza extrema es un factor determinante para que una familia incorpore a un menor de edad al mundo laboral, como única alternativa para vivir.

Respecto de la permisividad y tolerancia al trabajo infantil, se identifica a la migración y mestizaje cultural como una de las fuentes posibles de explicación; en consideración a la connotación positiva que posee el trabajo infantil en dichas realidades.

En relación a la inexistencia o deficiencia de la educación escolar pública, se advierten problemas de cobertura, principalmente en inicial y secundaria, limitaciones que se acentúan en zonas rurales.

En cuanto a la inexistencia o deficiencia de la educación escolar pública, se identifican problemas de calidad educativa que se traducen en los deficientes resultados académicos obtenidos por los estudiantes, en pruebas de evaluación internacionales. Dicha situación crítica en la educación escolar, genera que esta no sea vista por la familia con un criterio de costo/oportunidad, prefiriéndose en muchos casos el trabajo del menor.

En relación al limitado interés del Estado respecto del trabajo infantil, se identifica como principal causante al desconocimiento que tienen los responsables de las políticas nacionales, sobre los efectos que pueden producirse en la formación del capital humano.

En cuanto a la desestructuración familiar, se identifican un conjunto de hechos que podrían generar el incremento del trabajo infantil, tales como el fallecimiento de los padres, los procesos de separación o divorcios, entre otros.

h) Data cuantificable empleada.-

En relación a este punto, hacemos notar que la información estadística presentada corresponde mayormente al año 2001, aun cuando en algunos casos comprende también al año 1999, por lo que al tener dicho Plan una vigencia del 2006 al 2010, esta data se presenta desfasada en cinco o más años para su inicio, y nueve más para su conclusión, por lo que creemos no permite cuantificar la magnitud real del problema, identificar apropiadamente el escenario inicial, así como tampoco establecer objetivos reales.

Las estadísticas presentadas en el Plan, reflejan cifras de menores de edad sometidos a trabajo infantil de acuerdo a rangos de edad, género, tipo de territorio (rural o urbano), distribución espacial, estructura ocupacional, y el nivel de educación existente.

- Por edades:

La data referida a la incidencia del trabajo infantil de acuerdo al rango de edad, según la encuesta realizada por ENAHO en el cuarto trimestre de 2001, establece la existencia de 1 millón 987 mil niñas, niños y adolescentes trabajadores, entre 6 y 17 años de edad, cifra equivalente al 29% de la población entre dichas edades.

Al respecto, se hace notar que dichas estadísticas no realizan una diferenciación de las edades involucradas en el rango que se indica.



- Por género:

La data presentada y referida al género, no indica la fuente de la información, pero consigna que el trabajo infantil y adolescente afectó con mayor incidencia a hombres. Del total de niños, niñas y adolescentes que trabajaban, el 54% eran varones y el 46% mujeres.

Siendo oportuno advertir que esta data no consigna cuantitativamente a la población involucrada.

- Por distribución espacial:

La información estadística presentada respecto de la distribución espacial de la población ocupada de 6 a 17 años por región, según la encuesta nacional de hogares INEI 1996 - 2001, revela que el 81% del total de dicha población corresponde al área rural, y el 19% a la urbana.

Al respecto, el Plan destaca que la información recogida en la consulta nacional realizada entre los años 1996 y 2001, en cuanto comprende el trabajo infantil por debajo de la edad mínima legal permitida para trabajar es un problema esencialmente rural; que se concentra casi absolutamente en tareas agropecuarias y no de comercio o elaboración de artesanías. Hace la diferenciación entre agricultura campesina de auto-subsistencia y agricultura comercial, indicando que la primera que es donde se concentra la mayor parte de niños que trabajan, está referida básicamente a las comunidades campesinas de la sierra y a las comunidades nativas de la selva, las que si bien tienen contactos con el mercado, estos se limitan a las ferias u otras formas de comercio local; en estos contextos, los niños y niñas trabajan con sus familias como un espacio para socializar, desarrollar actividades, transmitir conocimientos. En el caso de la agricultura comercial, los niños, niñas y adolescentes, trabajan bajo una relación salarial y en muchos casos bajo la modalidad de contrato a destajo. En este sentido, el Plan

destaca que en términos relativos la población de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, y que trabajan, se localiza en localidades de la sierra del país(64%), costa (28%) y selva(8%).

Es oportuno advertir que esta data no consigna cuantitativamente a la población involucrada, ni menciona qué localidades están comprendidas en la sierra, costa y selva, ni qué porcentaje y población está comprendida como urbana y rural diferenciadamente en cada una de ellas.

Considerando el volumen absoluto de población ocupada entre 6 y 17 años, se refiere que correlativamente, los departamentos de Cajamarca, Lima y Puno tienen la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes trabajadores, congregando en total a casi 750 mil menores de edad en condición de trabajadores.

Considerando la tasa de ocupación, los departamentos que sostiene el Plan congregan mayor trabajo infantil y adolescente en orden correlativo son Puno, Huancavelica y Apurímac. En estos departamentos, aproximadamente 60 de cada 100 menores de edad entre 6 y 17 años, están trabajando.

Del mismo modo y en el mismo orden, Cajamarca, Puno y Cusco, son los tres departamentos que congregan el mayor volumen de población ocupada bajo la edad mínima de ingreso al trabajo, es decir, menores de 14 años de edad.

Al respecto, consideramos importante advertir que si bien la información presentada permite identificar espacios geográficos de atención, son insuficientes; por cuanto hubiera sido importante contar un mayor nivel desagregado, tanto a nivel provincial como distrital.

Igualmente, no se indica la población involucrada por cada uno de los departamentos que se refiere congregan a la mayoría de menores de

edad en condición de trabajadores, mayor tasa de ocupación y mayor volumen de población ocupada bajo la edad mínima de ingreso al trabajo; ni los porcentajes que estos comprenden.

- Por estructura ocupacional:

Según las mismas estadísticas ENAHO del 2001, los tres oficios que congregaron el mayor porcentaje de adolescentes en las ciudades fueron el comercio, servicio doméstico y peones de labranza.

Cabe advertir que en cuanto a la estructura ocupacional no se indican los lugares a los que se refieren, población involucrada, porcentajes comprendidos, edades y género.

- Peores formas de trabajo infantil:

Cabe advertir finalmente, que el Plan que se comenta si bien menciona las peores formas de trabajo infantil, refiere que no existe un registro detallado sobre su magnitud y tipos de ocupaciones que la comprenden; indicando que con lo que se cuenta son estudios monográficos que hacen notar un problema relevante, tal como la existencia de casos de explotación sexual en Lima metropolitana, Cusco, Tarapoto, Piura, Huancayo, Ayacucho, Lambayeque, Arequipa, Puno, Ucayali, e Iquitos. Sin embargo, destaca que en el Perú, en términos de volumen, dentro de las ocupaciones incorporadas en el Convenio OIT N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, la mayor cantidad está referida a trabajos peligrosos, más que a explotación comercial sexual, pornografía, trata infantil, trabajo forzoso, y otras actividades similares. Se consideran como trabajos peligrosos, el realizado en canteras, segregación de basura, talleres pirotécnicos fábrica artesanal de ladrillos, minería artesanal, entre otros.

El plan no refiere información estadística al respecto.

- Por condición de asistencia escolar:

En cuanto al nivel educativo que alcanzan los menores sometidos al trabajo infantil, la data de ENAHO 2001 determina que del total de niñas, niños y adolescentes trabajadores en nuestro país, el 20% se dedicaba exclusiva e íntegramente al trabajo; es decir, uno de cada cinco menores de edad entre 6 y 17 años que trabaja estaba excluido del sistema educativo.

En cuanto al tramo de edad entre 14 a 17 años, comparando asistencia escolar entre los que trabajan y no trabajan, la estadística indica que el 41% de dicha población que trabaja, no asiste a la escuela; mientras que en el mismo rango de edad, ese porcentaje baja a 13% si no trabaja.

En cuanto a la información presentada, no se establece numéricamente la población comprendida, lugares, ni género.

- Por condición de atraso escolar:

En relación al atraso escolar, la data de ENAHO de 1999 identificó que en dicho año el 51% de la población de trabajadores entre 14 y 17 años, presentaba atraso escolar; mientras que en el total de no trabajadores, el atraso escolar disminuía a 32%.

Al respecto, cabe resaltar que la data empleada corresponde al año 1999, no determina numéricamente a la población involucrada, lugares donde se ubica esta población, ni el género comprendido.

- i) Objetivos y líneas de acción.-

Entre los principales objetivos y sus líneas de acción planteados por el Plan se encuentran:

- Prevenir y erradicar el trabajo infantil en menores de 14 años de edad:

Presenta como línea de acción, la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes que trabajan.

Esta línea de acción orientada a la prevención del trabajo infantil, plantea restituir y promover los derechos conculcados por el trabajo realizado que desempeñan los niños, niñas y adolescentes. En el caso de los niños y niñas menores de 14 años, esta restitución y promoción de sus derechos implicará su retiro progresivo de toda forma de trabajo que ponga en riesgo su bienestar y desarrollo integral. En la medida en la que se avance hacia esta erradicación, el plan menciona se incorporará medidas temporales orientadas a promover el ejercicio de derechos de aquellas niñas y niños que siguen trabajando.

En el caso de niños, niñas y adolescentes ocupados en trabajos peligrosos o actividades ilícitas, la restitución de derechos implica su retiro al más breve plazo posible y el desarrollo de alternativas de inclusión que fortalezcan su sano desarrollo personal y social.

- Prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil en menores de 18 años:

Presenta como línea de acción, la prevención del trabajo infantil.

En este sentido, el Plan refiere que son múltiples las bases que permiten la incorporación de niños y niñas al trabajo infantil; y que el trabajo preventivo deberá consistir en el fortalecimiento de barreras de orden económico, cultural, social e institucional, con el objetivo de inhibir o disuadir esta participación laboral infantil, en trabajos que puedan poner en riesgo su bienestar o en actividades ilícitas comprendidas entre las peores formas de trabajo infantil.



- Protección del bienestar y derechos de los adolescentes trabajadores entre 14 y 18 años:

Presenta como línea de acción a la protección y formación del adolescente trabajador; sin advertir la acción que en dicho sentido podrían desarrollar las organizaciones sindicales como agentes de protección.

Esta línea de acción está orientada a la protección del trabajo adolescente desde los 14 años de edad, ya que legalmente está permitido por la normativa de nuestro país. Se incorporan acciones tendientes a que este trabajo sea realizado sin poner en riesgo el ejercicio de derechos y bienestar de los adolescentes trabajadores, procurando que su formación ocupacional le permita nuevas oportunidades.

El Plan en cuestión determina por separado e independientemente de los objetivos y líneas de acción, cinco áreas estratégicas a ser adoptadas para el cumplimiento de dichos objetivos y desarrollo de las citadas líneas de acción:

- Sensibilización y comunicación:

Comprende un conjunto de acciones para fortalecer una conciencia ciudadana reflexiva y activa; que permita modificar patrones culturales, e indiferencia fortaleciendo una cultura de respeto y valoración de la infancia y sus derechos.

- Legislación:

Se incorporan actividades referidas a la normatividad del trabajo infantil y adolescente. Se procuran alternativas orientadas a brindar protección jurídica al bienestar y derechos de los menores de edad, con control y sanción a la población adulta que los instrumentalice o explote.

- Estadística e investigación:

Comprende acciones que permitan la producción de sistemas de información estadística que permitan identificar el trabajo infantil y adolescente a nivel nacional, regional y local. Contempla diagnósticos, evaluaciones, sistematizaciones, y en general toda acción en procura de nueva información sobre trabajo de niñas, niños y adolescentes.

- Políticas sociales y derechos:

Implican acciones en educación, salud, recreación, empleo adulto, fortalecimiento de relaciones familiares y otras similares, para niñas y niños que trabajan o que han dejado de hacerlo, así como para los que se encuentran en riesgo de incorporación temprana al trabajo.

- Capacitación y fortalecimiento institucional:

Comprende acciones para promover la formación y capacitación especializada de los operadores sociales en temas referidos a la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como la atención de los niños y niñas en tránsito de abandonar el trabajo.

Es oportuno indicar en el caso de los objetivos, líneas de acción y áreas estratégicas, que el Plan los presenta por separado, cuando debieran ser desarrollados y presentados en conjunto, determinando con claridad cuáles son los resultados esperados, cuáles son las metas a corto, mediano y largo plazo, indicadores que permitan determinar el avance en la ejecución del Plan, así como los medios de verificación.

En cuanto a los objetivos igualmente, no se plantean los plazos para poder llegar a los mismos, limitándose a establecer un enunciado, como por ejemplo, *“prevenir y erradicar el trabajo infantil bajo los 14 años de edad”*.

Del mismo modo, las líneas de acción presentadas muestran una breve definición de estas, sin especificar la forma en la que pretenden ejecutarse.

j) Participación de los actores sociales.-

La participación de los actores sociales en el Plan materia de estudio, varía dependiendo de la etapa en la que este se encuentre, siendo estas a) diagnóstico, b) formulación, c) implementación, y d) monitoreo.

Al respecto es importante destacar que con anterioridad a la ratificación por nuestro país de los Convenios N° 138, sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, y N°182, sobre Prohibición de la Peores Formas de Trabajo Infantil, realizadas en el año 2002; el Gobierno Peruano representado por el MTPE y la OIT, suscribieron un Memorándum de Entendimiento con fecha 31 de Julio de 1996, mediante el cual acordaron la ejecución de actividades a nivel nacional, destinadas a la erradicación progresiva del trabajo infantil, así como la creación del CPETI, mediante Resolución Suprema N° 018-2003-TR de fecha 21 de agosto de 2003, comité tripartito que realiza reuniones ordinarias con periodicidad mensual y emisión de memorias anuales, estando encargado de la coordinación, evaluación y seguimiento de dichos esfuerzos, conformado por dieciocho representantes de ministerios e instituciones públicas (dos representantes del MTPE; un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros; un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; un representante del Ministerio de Educación; un representante del Ministerio de Salud; un representante del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministerio de Energía y Minas; un representante del Ministerio de Justicia; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; un representante del Poder Judicial; un representante del Ministerio Público; un representante de los Gobiernos Regionales; un representante del INEI; y un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú), cinco representantes de organizaciones de trabajadores (uno de la CGTP, uno de la CTP, uno de la

CATP, y dos de la CUT), y cuatro representantes de empleadores (un representante de la CONFIEP, un representante de la Sociedad Nacional de Industrias – SNI, un representante de la Asociación de Exportadores – ADEX, y un representante de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú – APEMIPE).

Por otro lado, cabe indicar que actúan como asesores técnicos, la OIT, la Organización Panamericana de la Salud – OPS, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF.

Adicionalmente, forman parte en calidad de invitadas y desarrollando una labor consultiva, las organizaciones internacionales: Agencia de Cooperación Internacional de Japón – JICA; Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE; Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI, Cooperación Alemana de Desarrollo, y la Unión Europea – UE. Una participación en similar condición tienen las organizaciones no gubernamentales, Red por un Futuro sin Trabajo Infantil, Instituto de Salud y Trabajo – ISAT, Acción Solidaria para el Desarrollo – COOPERACION, Grupo Iniciativa por los Derechos del Niño – GIN, y la Organización Marcha Global Contra el Trabajo Infantil.

De esta manera, el CPETI se constituye en la práctica en el primer y permanente espacio de participación de los actores sociales para el tratamiento de la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Durante la etapa previa de **diagnóstico**, se puede advertir la realización, a lo largo de dos meses, de un proceso de consulta ciudadana en las regiones de Lima Metropolitana, Lima Provincias, Arequipa, Cuzco, Iquitos, Lambayeque, Junín, Madre de Dios, Puno, Ucayali, Cajamarca, Piura y Ayacucho; consultas que fueron organizadas y dirigidas, por disposición del CPETI, por el Director Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Coordinador Regional de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza de cada ciudad, previa capacitación en los procedimientos metodológicos a emplear.

Cabe referir igualmente que en cada una de estas ciudades, se realizaron dos tipos de consultas presenciales.

La primera dirigida a adolescentes trabajadores y no trabajadores, entre 12 y 17 años. El método empleado fueron talleres presenciales, donde se utilizaron técnicas participativas bajo el esquema de trabajo grupal conducido por un coordinador y dos facilitadores.

La segunda se llevó a cabo con la participación de instituciones de la sociedad civil y el Estado que desarrollaran acciones, directa o indirectamente, con niñas, niños y adolescentes trabajadores. En este caso, al igual que en la primera consulta con los adolescentes, la misma se llevó a cabo mediante talleres expositivos y grupos de trabajo.

El objetivo planteado en dicho mecanismo participativo, fue la recolección de propuestas vinculadas a la materia; provenientes de los adolescentes, representantes del Estado y de la sociedad civil.

En cuanto a la etapa de **formulación**, no obstante corresponderle al CPETI la elaboración total del Plan según el artículo 3° literal a) de su Reglamento, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 202-2005-TR; la elaboración de la propuesta técnica según refiere el mismo Plan en cuanto comenta la metodología empleada, fue encomendada por dicho Comité a dos consultores, quienes sostuvieron haber desarrollado un trabajo de coordinación no solo con los miembros del Comité Directivo, sino también con los diversos sectores comprometidos con los derechos de la infancia y las agencias de cooperación internacional que brindaron apoyo financiero y técnico. Cabe advertir, sin embargo, que no se presenta mayor referencia de los consultores ni de las labores de coordinación que habrían realizado.

En cuanto a la etapa de **implementación** del Plan, se señala que esta se llevará a cabo desde los Gobiernos Regionales a través de las Gerencias Regionales que correspondan, sin indicar cuáles serían estas, coordinando con los gobiernos locales en lo que les competa, sin referir el Plan cuáles



serían estas labores de coordinación. Se determina, asimismo que en los casos necesarios, la ejecución del Plan será efectuada desde los sectores públicos del Gobierno Nacional.

Por otro lado, se establece que desde las Direcciones Regionales del MTPE se impulsará la formación de los Comités Directivos Regionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los cuales estarán compuestos por representantes del sector público y de la sociedad civil (centrales sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales en desarrollo, organizaciones sociales de base, iglesias y otras instituciones representativas), en una composición análoga a la del CPETI desarrollando dichos actores la función de sensibilización de los actores regionales, difusión, promoción, y monitoreo del Plan a nivel regional en coordinación con la Secretaría Técnica del Plan.

Al respecto cabe advertir que si bien es cierto el Comité Directivo Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CDRPETI es una instancia de coordinación multisectorial de instituciones pública y privadas sin fines de lucro, creado mediante Resolución Suprema N° 018-2003-TR, con el objeto de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos de prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Perú, así como proponer políticas en tema de trabajo infantil;<sup>506</sup> también es cierto que en el Plan desarrollado no se establece sin embargo cuantos Comités Directivos Regionales se formarían ni los lugares de su formación.

En cuanto a la etapa de **monitoreo**, se establece claramente como encargado del mismo al CPETI; reconociendo la importancia de contar con un sistema de monitoreo que permita realizar a tiempo los reajustes necesarios para el logro de las metas y objetivos planteados.

---

<sup>506</sup> Cfr. COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

“Primeros pasos de la conformación del Comité Directivo Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”. *Mintra.gob.pe* Lima: Comité Directivo Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, página 3. Consulta: 2 de octubre de 2012.  
[<http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/cpeti/informacion/PASOS%20A%20SEGUIR%20PARA%20CONFORMACION%20DEL%20CDRPETI.pdf>]

En relación al flujo de información para el monitoreo, se establece que los datos de ejecución de los programas y proyectos a nivel regional, en materia de trabajo infantil, deberán ser producidos en los Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales; información que a su vez deberá ser sistematizada a nivel regional por el Comité Directivo Regional y derivada a la Secretaría Técnica del Plan.

Del mismo modo, se establece que la información de los programas y proyectos de cobertura nacional que fueran realizados directamente por los sectores públicos, serán remitidos a la Secretaría Técnica del Plan; la misma que debería entregar un informe anual sobre el cumplimiento del Plan en cuestión, al Comité Directivo Nacional del Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil vía la Presidencia de la CPETI.

Es así que el Comité Directivo del CPETI emitió el Informe País sobre Trabajo Infantil julio 2009 – junio 2010, con recomendaciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil<sup>507</sup>, algunas de las cuales son:

- Que, en el diseño de las políticas se implementen o incorporen enfoques de protección integral y multiculturalidad, y principios rectores de la niñez en procura de proveerle un desarrollo humano integral y adecuado.
- Que, del Estado y los diversos actores sociales deberán procurar una política de igualdad de oportunidades que permita la inserción y permanencia de los trabajadores en distintos sectores económicos, asegurando equidad en su formación y productividad, impulsando de esta forma la sustitución de fuerza laboral infantil y adolescente por la adulta.

---

<sup>507</sup> Cfr. Ídem, página 7.

- Que, será necesario considerar como objetivos y metas, la implementación de política de prevención y erradicación del trabajo infantil con la asignación presupuestaria en cada sector.
- Que, se deberán establecer responsabilidades penales y administrativas para quienes sean responsables de que un menor de edad realice actividades que perjudiquen su desarrollo o limite el goce de sus derechos fundamentales, considerando la transversalidad estos derechos y su implementación por las Instituciones públicas y privadas con carácter vinculante.
- Que, se procure el uso de los diferentes medios de comunicación para hacer que la población visualice la necesidad de promover el respeto de los derechos, tales como la no discriminación.
- Que, se mejore la relación intra-institucional en procura de incrementar la protección de los derechos del niño y adolescente, alcanzado así a un mayor espacio físico del territorio, del que se haya podido llegar.
- Que, se fomenten campañas periódicas de sensibilización y concientización en temas de prevención y erradicación del Trabajo Infantil, para cada una de las Áreas de Bienestar Social, o afines, de las diversas Instituciones conformantes del CPETI, quienes a su vez deberán trasladar dichos conocimientos de la forma más conveniente posible
- Que, es necesario contar con un sistema de monitoreo de acciones y resultados a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil que posibilite recoger información, efectuar un seguimiento de acciones y direccionamiento de las políticas, así como su adecuada implementación, todo esto, al haberse identificado la ejecución de acciones institucionales individuales que muchas veces la Secretaría Técnica desconoce, sobre todo en el interior del país; permitiendo sistematizar dicha información.

- Que, es necesario contar con información estadística de las intervenciones y actuaciones procesales y procedimentales, orientadas a prevenir y erradicar el trabajo infantil del sistema judicial; así como fortalecer sus actuaciones dirigidas a la protección de la población de menores inmerso en trabajo infantil.
- Que, se facilite el acceso y la permanencia en la escuela de los niños, las niñas y los adolescentes, para lo cual deberán incorporarse incentivos escolares que faciliten y promuevan la continuidad de su educación en todos los niveles, tales como becas.
- Que, es necesario fortalecer las capacidades de los operadores, así como mejorar el flujo de información entre las regiones y Lima, y viceversa, debiendo considerar los gobiernos regionales la implementación de políticas para prevenir y erradicar el trabajo infantil.
- Que, es necesario incorporar la prevención y erradicación del trabajo infantil en los planes y presupuestos de los gobiernos locales, así como mantener una retroalimentación permanente de información con el gobierno regional y nacional.

Así mismo, en la etapa de monitoreo se señala que la Secretaría Técnica estará encargada del diseño de un sistema nacional de indicadores estadísticos que permita efectuar un seguimiento de la tendencia del fenómeno del trabajo infantil.

Si bien, no se establece mayor alcance sobre este último punto, se marca una pauta básica, al indicar que este sistema deberá constar de indicadores directos e indirectos, validados y confiables, en consideración a la cobertura nacional del Plan.

Se señala, que en todos los casos, los sistemas de monitoreo regionales deberán ser computarizados y encontrarse enlazados a una red central de

monitoreo dirigida por la Secretaría Técnica del Plan; modalidad que permitirá contar con información oportuna del desarrollo de los programas en todas las regiones del país.

Como vemos, todas estas medidas vinculadas a la etapa de monitoreo procuran que la CPETI y el Estado Peruano tengan la capacidad de registrar el incremento, decrecimiento o mantenimiento del trabajo infantil.

k) Presupuesto.-

No se hace mención alguna al presupuesto con el que se cuenta; motivo por el cual no se refieren los montos involucrados en su implementación, ni la fuente que proveerá los recursos.

Finalmente, cabe resaltar que no obstante la existencia de algunas deficiencias como las señaladas, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 – 2010, constituye una aproximación a lo que debe ser entendido como una política pública y una demostración de la preocupación y continuidad de esfuerzos por abordar el trabajo infantil en nuestro país por parte de los diferentes gobiernos de nuestra patria; tal y como se ha podido determinar con los discursos pronunciados por el actual presidente de la República Ollanta Humala, con ocasión del día del trabajo, en la que anunció la pronta implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; y el 11 de junio de 2012 durante la Asamblea General de la OIT en Ginebra, en el que señaló a los niños y niñas peruanas eran una prioridad de la política del Estado y la erradicación del trabajo infantil como uno de los puntos más importantes para su gobierno.

Así, y como resultado final de la aplicación del Plan, según el Informe País sobre Trabajo Infantil julio 2009 – junio 2010 emitido por el Comité Directivo del CPETI, podemos encontrar que se hace referencia a los logros obtenidos



a nivel nacional en cada una de las cinco áreas estratégicas referidas en el punto i) objetivos y líneas de acción, de acuerdo a las políticas establecidas por la normativa interna del país traducidas en acciones que cada institución ha desarrollado en el periodo indicado, presentando a continuación los logros obtenidos en una de estas áreas estratégicas, cual es legislación:

*“Eje estratégico: legislación.-*

- *Ministerio Público:*

*Participó como miembro en la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, encargada de revisar el Código de los Niños y Adolescentes y elaborar un ‘Anteproyecto de Ley del Código de los Niños y Adolescentes’, permitiendo la aprobación de los artículos correspondientes a la edad mínima para el trabajo, trabajo nocturno, jornada de trabajo y peores formas de trabajo infantil, entre otros.*

- *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social:*

*Promulgó el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que aprueba la ‘Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes’, ello en base a la propuesta formulada por los miembros del CPETI. En el marco del trabajo que desarrolla la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes, se ha promovido a nivel de las Defensorías del Niño y del Adolescente una propuesta de Ordenanza Municipal que regula el procedimiento de Autorización, Registro y supervisión del adolescente que trabaja; la misma que fue promulgada en la Municipalidad de Independencia Ordenanza No 183-MDI de fecha 30 de junio de 2009.*

- *Ministerio de Salud:*

*Mediante Resolución Ministerial N° 723-2009/MINSA, aprobó el Documento Técnico denominado ‘Rol del Sector Salud en la*

*prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el Perú*; cuyo objetivo es brindar al personal del Sector Salud lineamientos específicos para la intervención y prevención del trabajo infantil. Asimismo, por Resolución Ministerial N° 465-2010/MINSA, aprobó el Documento Técnico denominado 'Plan Operativo del Ministerio de Salud' que incorpora actividades de prevención y erradicación del trabajo infantil para el año 2010, en el Plan Operativo Institucional de la Dirección General de Salud Ambiental.

- *Ministerio de Energía y Minas:*

*Elaboró un Proyecto de Reglamento de la Primera Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Legislativo N°1040, modificando artículos del Decreto Supremo N°013-2002-EM, Reglamento de la Ley N°27651 'Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal', incluyendo acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil en minería, en concordancia con lo establecido en la Ley N°28992, en el cual se prohíbe el trabajo de personas menores de 18 años de edad en actividades mineras, reglamento que se encuentra en proceso de aprobación.*

- *Ministerio de Comercio Exterior y Turismo:*

*En septiembre de 2009, se aprobó la Ley N° 29408, 'Ley General de Turismo', que menciona en su articulado la necesidad de realizar acciones de prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, señalando en su artículo 44° la competencia de este sector para coordinar, formular y proponer la expedición de normas que se requieran para prevenir y combatir la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el ámbito del turismo. Con fecha 16 de enero de 2010, mediante Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, aprobó el Reglamento de la Ley General de Turismo – Ley N° 29408, estableciendo que los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben programar y ejecutar, con sus recursos o con los que obtengan*

*de la cooperación internacional, las acciones destinadas a implementar las medidas de prevención a que se refiere dicha norma. Por otro lado, se señala que el MINCETUR orienta a los gobiernos regionales y locales que lo requieran, mediante asistencia técnica y capacitación, en materia de prevención de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (ESNNA) en el ámbito del turismo.*

*Esta norma, establece que los prestadores de servicios de hospedaje, servicios de agencias de viajes y turismo, y servicios de agencias operadoras de viajes y turismo, deben colocar en un lugar visible de su establecimiento un afiche u otro documento similar, que contenga información respecto de las disposiciones legales que sancionan penalmente las conductas vinculadas al ESNNA.*

- *Ministerio de Educación:*

*Mediante Resolución Ministerial N° 0341-2009-ED, aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar 2010 en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Técnico Productiva, que promueve que las Instituciones Educativas (IIEE) desarrollen acciones de prevención del trabajo infantil, desde la acción tutorial - Tutoría y Orientación Educativa.*

*De igual manera, a través de la Resolución Directoral N° 0343-2010-ED, aprobó la Directiva que 'Norma el desarrollo de las Acciones de Tutoría y Orientación Educativa en las Direcciones Regionales de Educación - DRE, Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL y las Instituciones Educativas – IIEE', estableciendo que en el Plan Anual de Trabajo de las IIEE, se incorporen estrategias para el apoyo académico y socio afectivo de los estudiantes trabajadores. Por otro lado, institucionaliza en el calendario escolar el 'Día Mundial contra el Trabajo Infantil – 12 de junio' y se señalan orientaciones a Directores y Docentes de las IIEE para priorizar la atención a los estudiantes trabajadores. Asimismo, mediante Resolución Directoral se aprobó la*

*Directiva N° 041-2008-ME-VMGP/DITOE, 'Normas para el desarrollo de las Acciones de Tutoría y Orientación Educativa en las DRE, UGEL e IIEE', señalando orientaciones a Directores y Docentes de las IIEE para priorizar la atención a los estudiantes trabajadores desde la labor tutorial. De igual forma, mediante la Directiva N° 001-2006-VMGP/DITOE, Normas para el desarrollo de la Campaña de sensibilización y promoción 'Tengo Derecho al Buen Trato', establece que las IIEE desarrollen acciones de prevención del trabajo infantil, las mismas que se centrarán en sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa; igualmente, precisa que los Directores con el apoyo del Comité de Tutoría y Convivencia y Disciplina Escolar Democrática, son los responsables de la planificación y ejecución de la Campaña en las IIEE. Por otra parte es importante señalar las normas emitidas por las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local:*

*DRE Loreto: Directiva N° 005-2010-GRL-DREL-DGP-D, Acciones pedagógicas en el marco del 'Día Mundial contra el Trabajo Infantil – 12 de junio', que logró movilizar a las IIEE para el desarrollo de acciones de prevención del trabajo infantil. Asimismo se dio inicio a un censo escolar para identificar a los estudiantes trabajadores, brindándoles apoyo académico y tutorial.*

*DRE Ica: Directiva N° 011-2010-GORE-ICA-DREI/DIGEP, Acciones pedagógicas en el marco del 'Día Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – 12 Junio', que permitió desarrollar acciones de sensibilización sobre el tema del trabajo infantil, dirigida a los docentes, estudiantes y padres de familia.*

*UGEL 04: (Ancón, Comas, Carabayllo, Santa Rosa y Puente de Piedra) Directiva N° 034-2010-DUGEL-N° 04-AGP-TOE, que promovió jornadas de sensibilización en las IIEE en la hora de tutoría, Escuela de Padres y Feria de Buen Trato.*

*UGEL 05: (San Juan de Lurigancho Directiva N° 30-D.UGEL 05-J.AGP-TOE-SJL/EA-2010, que promovió jornadas de sensibilización en las IIEE en la hora de tutoría y Escuela dePadres. Implementación de un Censo Escolar, para identificar a los estudiantes trabajadores.*

- *Ministerio de Economía y Finanzas:*

*Con el inciso 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, se dispone, en el marco de la implementación progresiva de la programación estratégica del Presupuesto por Resultados, el diseño de programas estratégicos relacionados, entre otros con el tema del trabajo infantil, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.*

- *Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:*

*Se logró la promulgación del Decreto Supremo N° 005-2009-TR Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales, el cual en su Artículo 6° referido a los niños y adolescentes señala como prohibida toda actividad de manipulación manual de carga en la estiba y desestiba (levantamiento, descenso, apilamiento y sostenimiento de carga) para niños, niñas y adolescentes, indicando que sólo podrán realizar manipulación mecánica de carga (transporte manual) los adolescentes mayores de 16 años en casos muy especiales, y de acuerdo a la autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo y del Ministerio de Salud competentes, mediante la utilización de medios mecánicos de empuje con ruedas hasta un peso no mayor a 100 kilogramos. Esto excluye la actividad de carga y descarga del producto en el medio mecánico, que deberá ser realizado por un adulto bajo las condiciones establecidas en los artículos 2 y 3. 'Artículo 2.- Del peso máximo a estibar. En cualquier actividad que involucre manipulación manual de carga, los pesos máximos permitidos de las cargas serán:*



*En hombres: Hasta veinticinco (25) kilogramos para levantar desde el suelo en la manipulación manual de carga realizada por un solo trabajador o hasta 50 kilogramos para cargar en hombros, siempre y cuando sea asistido por otra persona en el levantamiento.*

*En mujeres: Hasta doce y medio (12.5) kilogramos para levantar desde el suelo en la manipulación manual de carga realizada por una sola trabajadora o hasta 20 kilogramos para cargar en hombros siempre y cuando sea asistido por otra persona en el levantamiento.*

*Artículo 3.- Peso total y tramo máximos a recorrer por jornada de trabajo. El peso total transportado en hombros por un trabajador durante una jornada de trabajo diaria no deberá sobrepasar los seis mil (6,000) kilogramos. El tramo que recorrerá el estibador terrestre con la carga en sus hombros no debe superar los 10 metros. En el caso de que la distancia sea mayor, se tendrá que reducir proporcionalmente el peso total a transportar en la jornada diaria, conforme al documento normativo respectivo que será elaborado por el Ministerio de Salud. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como institución rectora de la administración del Trabajo y la Promoción del Empleo, y como encargado de la Presidencia y Secretaria Técnica del CPETI ha participado conjuntamente con las instituciones miembros del CPETI en la implementación de Normas Legales orientadas a la prevención del trabajo infantil, entre ellas; la promulgación del Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, con la cual se aprueban la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes, publicado el 20 de abril del 2010 en el Diario Oficial El Peruano, liderando su implementación y velando por el cumplimiento de las mismas.”<sup>508</sup>*

---

<sup>508</sup> Ídem, páginas 66 – 71.

Finalmente, se debe destacar la formulación de un nuevo Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 - 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, publicado el 14 de abril de 2012, el mismo que incluye entre sus principales metas:

- Erradicar el trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima (sexto resultado esperado).
- Erradicar el trabajo peligroso realizado por adolescentes aun dentro de la edad legal permitida (octavo resultado esperado).
- Disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual (décimo cuarto resultado esperado).
- Disminuir el número de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de situaciones de trata de personas (décimo séptimo resultado esperado).
- La no participación, voluntaria o por la fuerza, de niñas, niños o adolescentes en conflictos internos en el país (vigésimo tercer resultado esperado).

Metas que se encuentran vinculadas con las planteadas en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 - 2010 desarrollado, utilizando además como línea de base información estadística en un rango del 2008 al 2012.

Así también, el Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia 2012 – 2021, es complementado por la “Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021”, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR publicado el 5 de septiembre de 2012, la misma que refiere en su presentación que *"La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI) que presentamos tiene como marco lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 - 2021"*.<sup>509</sup>

---

<sup>509</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2012 *Decreto Supremo N° 015-2012-TR. Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021*. 4 de septiembre de 2012.

Planteando del mismo modo como resultados esperados:

- Resultado final:  
Erradicar el trabajo infantil.
- Resultado 1:  
Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo.
- Resultado 2:  
Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.

Así como los siguientes ejes de acción:

- Eje 1: Pobreza.

Objetivo específico 1: Incrementar el ingreso promedio de las familias pobres, con niños, niñas y adolescentes en riesgo, o en trabajo infantil, de modo sostenible.

- Eje 2: Educación y uso del tiempo libre.

Objetivo específico 2: Incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.

- Eje 3: Tolerancia Social.

Objetivo específico 3: Reducir la tolerancia social al trabajo infantil.

- Eje 4: Condiciones de trabajo.

Objetivo específico 4: Mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido.

- Eje 5: Protección

Objetivo específico 5: Incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil adolescente.

- Eje 6: Información y conocimiento (eje transversal)

Objetivo específico 6: Identificar el trabajo infantil y generar información y conocimiento.

### 2.3) El Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012 - 2017.-

El Plan Nacional de Igualdad de Género - PLANIG 2012 – 2017, considera en su presentación y como hitos importantes, a) la creación del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano (ex PROMUDEH) con Decreto Legislativo N° 866, como ente rector en la materia con el mandato de diseñar, proponer y ejecutar políticas de desarrollo social y humana, promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, niñez, adulto mayor y poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza, discriminadas y excluidas; b) la formulación de políticas públicas como el primer “Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres” aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2000-PROMUDEH y con una vigencia entre los años 2000 al 2005; y el segundo “Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006 – 2010”, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, con una vigencia que como se refiere comprendía del año 2006 al 2010; y c) la formulación del presente “Plan Nacional de Igualdad de Género” - PLANIG, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, de fecha 17 de agosto de 2012, con una vigencia del 2012 al 2017, destacando que a diferencia de los dos primeros planes aprobados con anterioridad a la Ley de Igualdad de Oportunidades-LIO, Ley N° 28983<sup>510</sup> del

---

<sup>510</sup> Artículo 4 de la Ley 28983:

*“Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:*

16 de marzo de 2007, el actual plan se encontraba enmarcado dentro de la misma, resaltando su artículo N° 4, referido al Rol del Estado; el mismo que establece la necesidad de implementar políticas públicas bajo una perspectiva de género.

Cabe destacar en cuanto a las referencias citadas respecto de los planes de igualdad de género, que durante el 2011 no se contó con plan alguno sobre la materia.

Los ámbitos de acción identificados en el PLANIG y en los que se expresa la inequidad de género, son: 1) educación, 2) salud, 3) violencia de género en sus múltiples expresiones, 4) empleo y trabajo, 5) medio ambiente y género, 6) acceso a la identidad, y 7) toma de decisiones, participación política y ciudadana.

a) Marco normativo.-

La institucionalización del enfoque de igualdad de género en las políticas gubernamentales está sustentada en diferentes normas nacionales e internacionales que han sido ratificadas e incorporadas a la legislación nacional por el Estado peruano.

Entre las normas nacionales identificadas en el plan que se comenta, encontramos en primer lugar la **Constitución Política de 1993**, cuyo artículo 2 inciso 2 reconoce, entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo. Dicho texto fue parcialmente reformado en el 2002 incorporando en la reforma del artículo 191, el principio de representación por género.

- 
- 1) *Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.*
  - 2) *Adoptar medidas de acción positivas de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.*
  - 3) *Incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias a niveles de gobierno.”*



Del mismo modo, encontramos la referencia al Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, **Ley de Protección contra la Violencia Familiar**, publicada el 27 de Junio de 1997; Ley N° 27558, **Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales**, publicada el 31 de Octubre de 2001; Ley N° 27942, **Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual**, publicada el 27 de Febrero de 2003 y sus modificatorias; Ley N° 27986, **Ley de los trabajadores del Hogar**, publicada el 03 de Junio de 2003; Ley N° 28094, **Ley de Partidos Políticos**, publicada el 01 de Noviembre de 2003; Ley N° 28950, **Ley contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes**, publicada el 16 de Enero de 2007; Ley N° 28983, **Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres**, publicada el 16 de Marzo de 2007; Ley N° 29409, **Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada**, publicada el 20 de septiembre de 2009; Ley N° 29600, **Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo**, publicada el 15 de Octubre de 2010; Ley N° 29715, Ley que modifica el artículo 2 de la Ley N° 28457, **Ley que regula el proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial**, publicada el 21 de Junio de 2011; Ley N° 29819, **Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal**, incorporando el feminicidio, publicada el 27 de Diciembre de 2011.

Del mismo modo, encontramos asignando responsabilidad y competencias a las entidades estatales, a la Ley N° 27867, **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, publicada el 18 de Noviembre de 2002 y sus modificatorias; Ley N° 27972, **Ley Orgánica de Municipalidades**, publicada el 27 de Mayo de 2003; Ley N° 28411, **Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**, publicada el 08 de Diciembre de 2004 y sus modificatorias; Ley N° 29158, **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, publicada el 20 de Diciembre de 2007; y Ley N° 29700, **Ley que incluye el trabajo no remunerado en las cuentas nacionales**, publicada el 04 de Junio de 2011.

Es oportuno indicar también que el Plan referido, presenta otras normas que desarrollan o refuerzan el mandato constitucional de igualdad y no discriminación, entre las cuales se encuentran el **Decreto Supremo N° 009-2006-MIMDES**, publicado el 26 de agosto de 2006, quedándose la

implementación de lactarios en instituciones del Sector Público donde laboren veinte o más mujeres en edad fértil; **Decreto Supremo N° 027-2007-PCM**, publicado el 25 de marzo de 2007, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, entre las que se encuentra la política de igualdad de hombres y mujeres; el **Decreto Supremo N° 004-2008-MIMDES**, publicado el 04 de Abril de 2008, el mismo que precisa que los estatutos de todas las organizaciones jurídicas sin fines de lucro, deberán adecuarse a las normas de la constitución y de la ley relativas a la igualdad jurídica del varón y la mujer; el **Decreto Supremo N° 007-2008-IN**, Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, publicado el 30 de Noviembre de 2008; y la **Directiva N° 001-2011-EF 50.01**, “Para la programación y formulación del presupuesto del Sector Público”, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2011-EF/50.01, publicada el 09 de junio de 2011, cuyo artículo 38 dispone *“que los diversos niveles de gobiernos y sectores, en el marco de la Ley N° 28983 y la Ley N° 29083, deben identificar brechas de género como un criterio que permita determinar la asignación de recursos para el logro de sus objetivos institucionales”*.

Finalmente y como compromiso político con la igualdad de género, el Plan hace mención del **Acuerdo Nacional** adoptado en el año 2002, cuya décimo primera política de Estado se refiere a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Entre las normas internacionales referidas por el presente plan, encontramos el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200A (XXI) de 16 de Diciembre de 1966, aprobado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22128, el 28 de marzo de 1978, **y su Protocolo Facultativo**, firmado por el Perú el 11 de agosto de 1977 y ratificado el 3 de octubre de 1980; normas que comprometen a los Estados Partes a garantizar, tanto a hombres como a mujeres, la igualdad de goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el mismo.

Igualmente, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200A (XXI) de 16 de Diciembre de 1966, siendo aprobado por Decreto Ley N° 22129, del 28 de marzo de 1978, y que compromete a los Estados Parte a garantizar a hombres y mujeres, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto, como son el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias, y que las mujeres reciban protección durante un periodo razonable antes y después del parto.

Del mismo modo, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de Diciembre de 1979 y su Protocolo Facultativo, aprobada por Resolución Legislativa N° 23432 del 04 de junio de 1982 la misma que establece la obligación de los Estados Parte a adoptar medidas legislativas y administrativas para prevenir, investigar y castigar la discriminación hacia las mujeres, y propone una agenda de acción para erradicar dicha discriminación incorporando el principio de igualdad del hombre y de la mujer en sus sistemas legales.

**La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención Belém Do Pará**, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de Junio de 1994, y en nuestro país mediante Resolución Legislativa N° 26583 del 11 de marzo de 1996, que reconoce que la violencia de género perpetrada o tolerada por los agentes de Estado o personas particulares, constituye una grave violación a los derechos humanos, obligando a los Estados a castigarla, prevenirla y erradicarla.

**El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional**, fue adoptado en Italia el 17 de Julio de 1998, durante la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional” y siendo aprobado por nuestro país mediante Resolución Legislativa N° 27517 del 16 de setiembre de 2001, que reconoce como crimen de lesa humanidad, la violación sexual, prostitución forzada,

embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de agresión sexual de gravedad comparable, así como la esclavitud, el tráfico de personas en especial de mujeres y niños, siempre que los delitos referidos consistan en un ataque generalizado contra una población civil.

**La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia organizada Transnacional**, adoptada por las Naciones Unidas en el año 2000, incluyendo sus dos Protocolos Adicionales (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire), aprobados mediante Resolución Legislativa N° 27527 del 8 de octubre de 2001, estableciendo la obligación de los Estados de adoptar medidas adecuadas para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación, para que obtengan indemnización y restitución.

Del mismo modo, el PLANIG, refiere como marco normativo internacional los siguientes Convenios de la OIT: a) **Convenio N° 100, sobre la igualdad de remuneración**, aprobado por Resolución Legislativa N° 13284 del 1 de febrero de 1960; b) **Convenio N° 122, sobre la política del empleo**, aprobado por Resolución Legislativa N° 16588, del 17 de junio de 1967; c) **Convenio N° 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación)**, aprobado por Resolución Legislativa N° 17687, del 10 de agosto de 1970; y d) **el Convenio N° 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares**, aprobado por Resolución Legislativa N° 24508 del 23 de mayo de 1986.

Igualmente, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre la Mujer Indígena**, adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 56° periodo de sesiones, realizada del 27 de febrero al 9 de marzo de 2012.

Finalmente, el PLANIG refiere que el Perú como país miembro de la comunidad internacional, ha asumido un conjunto de **compromisos políticos** para reforzar sus acciones en procura de la igualdad de la mujer y erradicar toda forma de discriminación, entre los cuales encontramos: a) la Plataforma de Acción adoptada en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing-China en el año 1995; b) las medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo +5), adoptadas por consenso en el vigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y celebradas en Nueva York en el año 1999; c) los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000; d) las nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Beijing +5), adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigésimo tercer período extraordinario de sesiones, celebradas en Nueva York en el mes de junio del año 2000; e) el Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y equidad e igualdad de género de la Comisión Interamericana de Mujeres - CIM de la OEA, adoptada por la Asamblea General del año 2000 y ratificada en la Tercera Cumbre de las Américas; f) la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima, Perú el 11 de Septiembre de 2001, durante la realización del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA; g) el Consenso de Quito, aprobado en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito – Ecuador en el año 2007; y h) el Consenso de Brasilia, aprobado en la Décima Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, (CEPAL) realizada en Brasil en el año 2010.

Cabe resaltar que el PLANIG, a diferencia de los dos planes analizados con anterioridad en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil, sí presenta una estructuración ordenada en la que por ejemplo, cuando se lista el marco normativo internacional se refiere la norma de aprobación y mención a sus protocolos facultativos si los tuviera.



b) Instrumento normativo de aprobación.-

El PLANIG fue publicado el 18 de agosto del año 2012, mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP.

c) Período de aplicación.-

El periodo de aplicación del PLANIG es desde el año 2012 al 2017; cabiendo resaltar que este Plan inició su aplicación durante la vigencia del actual gobierno de Ollanta Humala, que culmina el 28 de julio de 2016, por lo que al mantener una vigencia hasta el 2017, incorporará un año de gestión del nuevo gobierno, considerando la categoría de Política de Estado<sup>511</sup> que posee el presente Plan Nacional.

d) Ámbito de aplicación.-

El ámbito de aplicación del PLANIG es de carácter nacional; sin embargo, establece como modalidad de articulación, la intergubernamental, por lo que la actuación del gobierno nacional no deberá sustituir a los gobiernos regionales y locales, sino que deberá efectuarse una actuación conjunta y coordinada con estos.

Siendo un Plande reciente aprobación, aplicable al periodo 2012 - 2017, no existen aún Planes Regionales que se hayan desarrollado al amparo del mismo. Sin embargo, podemos indicar la existencia de Planes Regionales formulados en virtud del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006 – 2010, por lo que a manera de ejemplo, referiremos el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de Cusco 2009 – 2015, aprobado por el gobierno Regional de Cusco, mediante Ordenanza Regional 051-2009 CR/GRC CUSCO, en Sesión Ordinaria de fecha 16 de marzo del mismo año; la misma que en su artículo segundo

---

<sup>511</sup> Ver punto 1) Definición de las políticas públicas y su evolución, Capítulo II.

encarga a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, coordinar las acciones necesarias para la implementación de este.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno Regional de Cusco asumió el compromiso de trabajar por la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y por la equidad de género, constituyendo la Comisión por la Igualdad de Oportunidades – PRIO, la misma que se comprometió no solo a incorporar el enfoque de género sino a los recursos de inversión con el propósito de reducir las brechas existentes contra la mujer y el hombre.<sup>512</sup>

e) Entidad encargada del diagnóstico, formulación, implementación y monitoreo.-

El PLANIG permite identificar a las entidades encargadas de las etapas siguientes:

- Etapa de diagnóstico y formulación.-

Se refiere en el presente Plan que el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, tiene como competencias exclusivas el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado y niveles de gobierno.

En el mismo sentido se indica que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables- MIMP, de conformidad con su Ley de Organización y Funciones, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1098 del 2011, y como ente rector técnico - normativo a nivel nacional, conformante del Ejecutivo, dicta normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito de competencia en la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las

---

<sup>512</sup> GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO.

2009 Ordenanza Regional N° 051-2009 CR/GRC CUSCO. *Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de Cusco 2009 – 2015*. 16 de marzo de 2009. Páginas 2 – 18.

instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado, así como la protección de los derechos de las mujeres con especial énfasis en el fortalecimiento de la ciudadanía y autonomía, igualdad de oportunidades y ampliación de su participación en el ámbito público.

Se destaca en el PLANIG igualmente, la necesaria participación de todas las entidades públicas a nivel nacional y regional, en cuanto a las labores de identificación de las brechas de género indispensables en las etapas de diagnóstico y formulación del plan, tales como por ejemplo los Organismos Constitucionalmente Autónomos, Gobiernos Regionales, Poder Judicial, Poder Legislativo, gobiernos locales en el marco de una acción concertada que permita evitar la duplicidad de esfuerzos.

Del mismo modo, el PLANIG destaca que es el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, quien tiene como competencias exclusivas el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado y niveles de gobierno.

En el mismo sentido se destaca la participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como rector o autoridad normativa a nivel nacional y con facultades para dictar normas y establecer procedimientos relacionados con el ámbito de su competencia, de acuerdo a la Ley de Organización y Funciones MIMP, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1098 del 2011.

- Etapa de implementación.-

El PLANIG refiere también a la Comisión Multisectorial Permanente, creada el 17 de agosto de 2012 mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el “Plan Nacional de Igualdad de Género

2012 – 2017”; instancia de alto nivel integrada por los Vice Ministros y máximas Autoridades de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, encargada de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Género. Menciona que dicha Comisión estará adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el mismo que en su calidad de ente rector la presidirá, asumiendo la responsabilidad de su funcionamiento.

- Etapa de monitoreo.-

Se indica que esta labor estará a cargo de la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación, como órgano de línea del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; correspondiendo la Secretaría Técnica del Plan a la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación de dicha Dirección General, la cual procesará la información y emitirá los informes pertinentes.

Esta etapa será retroalimentada con información proveniente de los diversos sectores, gobiernos regionales y locales, organismos autónomos, y otros poderes del Estado.

f) Definición del problema.-

El PLANIG toma en cuenta como marco conceptual sobre igualdad de género y políticas públicas, el reconocido por las Naciones Unidas respecto del principio de Igualdad, no discriminación y del rol del Estado, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de mujeres y hombres; el mismo que hace referencia a los derechos y responsabilidades que como seres humanos tenemos, debiendo brindar las mismas condiciones, trato y oportunidades sin distinción de clase, sexo, edad, creencias, etnia o cultura.

Sin embargo, frente a la observación y recomendación efectuada por el Comité de la Convención sobre eliminación de todas las formas de

discriminación contra la Mujer, en adelante CEDAW<sup>513</sup>, en su actuación como órgano de control de la ONU, emitidas al VI Informe Perú y formuladas en su 37° período de sesiones realizado del 15 de Enero al 2 de Febrero de 2007, respecto de su preocupación frente a la utilización de los conceptos de igualdad y equidad como sinónimos; para que se tome nota que dichos conceptos expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos; y frente a la recomendación además para que el Estado emplee sistemáticamente del término “igualdad” en sus planes y programas; el PLANING refiere que el Estado Peruano las ha asumido, y ha adoptado la definición de igualdad del CEDAW tal y como se solicitara en la recomendación del Comité.

Se da cuenta en dicho sentido que estas definiciones han sido consideradas por ejemplo en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, publicada el 16 de marzo de 2007, la misma que precisa que la equidad e igualdad son conceptos diferentes.

Así tenemos que el PLANIG también ha incorporado la recomendación del CEDAW, en cuanto refiere que equidad de género es la justicia en el tratamiento de varones y mujeres de acuerdo a sus respectivas necesidades, esto es un tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades (diferenciación); mientras que la igualdad de género es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres, en una situación de igualdad real, independientemente de su naturaleza biológica.

Así, los derechos fundamentales identificados en el referido Plan como vulnerados a raíz de la desigualdad en el empleo y en el trabajo, son la

---

<sup>513</sup>La CEDAW fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, siendo suscrita luego por el Estado peruano con fecha 23 de julio de 1981. El Congreso de la República con fecha 1 de junio de 1982 aprobó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” –CEDAW; siendo aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 23432, el 5 de junio del mismo año.



igualdad, no discriminación, libre desarrollo de la personalidad, y dignidad. Al respecto, el PLANIG menciona parte de estos derechos como reconocidos por la Constitución, pero sin indicar los artículos en los cuales estos están consagrados, los mismos que los podemos observar en los artículos 2 inciso 2 (igualdad, no discriminación y libre desarrollo) y 1 (dignidad).

El PLANIG presenta una clara vinculación entre los derechos a la igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad, al identificar al primero como un derecho humano propio de todas las personas y que puede verse afectado por conductas discriminatorias tendientes a impedir, especialmente a las mujeres, gozar de sus derechos y de las oportunidades del desarrollo en el empleo.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso del derecho a la dignidad, cuya afectación no es identificada, limitándose únicamente a señalar la naturaleza intrínseca a la persona humana que posee.

g) Causalidad.-

Son identificadas como las principales causas de vulneración del derecho al trabajo, la desigualdad, discriminación, y la afectación de la dignidad y el libre desarrollo, surgidos debido a las relaciones y trato diferenciado que históricamente las culturas y sociedades han construido entre hombres y mujeres.

Así mismo, se identifican las diversas dimensiones de la maternidad en las adolescentes, como elementos cruciales de reproducción de trayectorias de pobreza, mayor deserción del sistema escolar, y de inserción precaria en el mercado laboral; aunadas a la trasmisión intergeneracional de patrones de maternidad adolescente, que generan condiciones para que estas mujeres adolescentes y con ellas sus hijos e hijas, conformen un tipo de hogar vulnerable desde el punto de vista económico y social, generándose así en un círculo vicioso.

h) Data cuantificable empleada.-

En cuanto a esta información estadística consignada, es oportuno advertir que si bien la mayoría de esta corresponde a los años 2010-2011, en algunos casos también comprende el año 2008 y 2009, no manteniendo una temporalidad homogénea; igualmente la mayor parte de la información presentada, no refiere el equivalente numérico de los porcentajes consignados, situación que no permite conocer la población comprendida en cada una de las situaciones identificadas.

La data presentada por el PLANIG y en la que expresa la inequidad de género, ha sido esquematizada por este en siete sectores; habiendo sido comprendidos: 1) educación, 2) salud, 3) violencia de género en sus múltiples expresiones, 4) empleo y trabajo, 5) medio ambiente y género, 6) acceso a la identidad, y 7) toma de decisiones, participación política y ciudadana.

Al respecto es oportuno referir que como el objeto principal de análisis del presente Plan, es identificar las principales causas de afectación de las mujeres respecto del derecho al trabajo, relacionadas con la desigualdad, discriminación, y la afectación de la dignidad y su libre desarrollo de la personalidad; hemos considerado importante presentar cada uno de estos sectores referidos en el PLANIG, aun cuando con su sola mención no parezcan tener relación con el objeto de análisis que se comenta.

Esto, porque consideramos que si alguno de ellos afectara por asuntos de género a las mujeres, sea por acciones relacionadas con la desigualdad, discriminación, afectación a la dignidad o a su libre desarrollo de la personalidad; terminarían afectando finalmente también su derecho al trabajo; como por ejemplo cuando debido al menor acceso a la educación, disminuyen sus oportunidades para su posterior inserción a un medio laboral; cuando por la violencia de género en cualquiera de sus modalidades como el acoso sexual, dificulta la permanencia o impide el acceso a nuevas oportunidades de trabajo; como cuando las causas que afectan el medio ambiente afectan igualmente su salud y le imposibilitan una permanencia laboral continua; o

cuando la falta de acceso a la identidad imposibilita igualmente su acceso al mercado laboral.

- Educación.-

La data consigna que en la educación primaria, la asistencia de los niños fue de 95.1 % mientras que de las niñas del 94.6%, según las estadísticas realizadas por el INEI con enfoque de género realizadas en Diciembre de 2011.

Del mismo modo se refiere que en el año 2009 según una encuesta realizada por el MINEDU para medir la calidad educativa, el porcentaje de la población rural femenina de 15a 19 años que al menos tenía primaria completa creció de manera importante a más de 88%; habiendo sido este crecimiento para los niños en ese mismo año del 90%, por lo que no existía una brecha de género significativa en ese año en la educación primaria rural.

A Septiembre del 2011 según las estadísticas realizadas por el INEI con enfoque de género realizadas en Diciembre de 2011, la asistencia escolar de la población de 12 a 16 años de edad en educación secundaria, registra una tasa de 81.5 % de mujeres y de 80.6% de hombres en el área urbana; así mismo en el área rural la asistencia de mujeres fue de 71.2 % y de hombres 69.6 %.

En cuanto a las mujeres que hablan una lengua materna nativa y que viven en un área rural, según las estadísticas realizadas por el INEI Brechas de Género, 2010; solo el 57.8 % de las mujeres acceden a la matrícula de nivel secundario, mientras que en el caso de los hombres esto ocurre en el 66%.

Se consigna igualmente que por medio del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización-PRONAMA, según cifras de la encuestadora IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado 2010, se redujo la tasa

de analfabetismo nacional en 6.49%. Pero en el caso de la mujer en las zonas rurales, sigue siendo el grupo más numeroso con una tasa de 14.4 % en promedio, entre los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Puno y Cusco.

- Salud.-

EL PLANIG consigna que las adolescentes sexualmente activas en situación de pobreza, independientemente de su situación conyugal, son las más expuestas que todas las mujeres en la misma condición al riesgo de infecciones de ITS-VIH, embarazo, parto y aborto.

Igualmente se refiere que según la encuesta INEI - ENAHO 2010 el 61.3% de hombres y 65.6% de mujeres estaban afiliados a algún seguro de salud, al amparo de la Ley Marco de Aseguramiento Universal de Salud, Ley N° 29344. En cuanto al área rural se indica que según la encuesta del INEI-ENDES Continúa 2010, el 82.3 % de mujeres y el 75.7% de hombres contaban con algún seguro de salud.

Se indica igualmente que el uso de métodos anticonceptivos según la encuesta del INEI-ENDES Continúa 2010, cuyos principales resultados fueron presentados en Mayo 2011; se ha incrementado en el área rural que ha pasado de 51.2% en 1996 a 72.4 % en el año 2010.

Los partos atendidos por personal calificado alcanzan el 83.8% a nivel nacional; sin embargo en el área rural según la encuesta del INEI-ENDES Continúa 2010, cuyos principales resultados fueron presentados en Mayo 2011; si bien esta atención ha crecido en un 35% respecto del año 2000, solo el 67.7% de mujeres cuenta con esta atención.

El 28 % de las adolescentes según cifras de la encuestadora IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado para Promsex y Movimiento Manuela Ramos- 2011; considera que no acceder a métodos de planificación es

uno de sus principales problemas de salud reproductiva, mientras que el 41% considera que lo es la falta de información sobre el mismo tema.

- Violencia de género en sus múltiples expresiones.-

El PLANIG en cuanto a la violencia de género se refiere, consigna que el 38.4% de las mujeres que han vivido alguna vez en unión de pareja refieren haber sufrido alguna vez violencia física o sexual según el INEI en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar- ENDES 2010.

Se refiere igualmente que de acuerdo al Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA) del Ministerio del Interior en el 2011; entre el período 2004 -2011 se reportaron 547 casos y 1 mil 648 víctimas del delito de trata de personas. De este total 639 eran mujeres mayores de edad y 670 eran niñas y adolescentes.

Se consigna igualmente según el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, Enero-Diciembre 2010; el que al mes en promedio 10 mujeres son víctimas de feminicidio, es decir son asesinadas por sus ex parejas.

Asimismo, se evidencia el acoso político que expresan las mujeres autoridades, quienes en el desempeño de sus funciones son víctimas de prácticas sexistas y de discriminación de género.

- Empleo y trabajo.-

Se advierte que la mujer peruana representa el 45.6% de la PEA, equivalente a 7 millones 48 mil mujeres; diferenciando adicionalmente que la PEA femenina en el área urbana equivale al 46% de la población, mientras que la existente en el área rural al 44.9% de la misma.



Del mismo modo, se presentan estadísticas por género, que permiten identificar el 82.3% de tasa de actividad económica en los hombres, en contraposición con el 64.8% de las mujeres.

En relación a esta última, se advierte que en el área urbana y de conformidad con las estadísticas con enfoque de género presentadas por el INEI en el 2011, la tasa de actividad de la mujer alcanza el 63.0% en el área urbana, mientras que en el área rural asciende a 74.1%.

El 71.4% de la PEA ocupada femenina urbana, se concentra en empresas que tienen entre 1 a 10 trabajadores, esto es microempresa<sup>514</sup>; el 21,1% en establecimientos de 51, y más trabajadores, y el 7,5% en empresas de 11a 50 trabajadores.

En cuanto a la informalidad del empleo se ha establecido un 67% de mujeres frente al 53% de hombres. Determinándose igualmente según una evaluación de la pobreza extrema en América Latina y El Caribe realizada por CEPAL, 2008 (Estadísticas de América Latina y El Caribe); que por cada 100 hombres en dicha condición, habían 108 mujeres en pobreza extrema.

Del mismo modo se consigna como ingreso promedio de la PEA femenina (S/. 826.8) en el 2010, el mismo que representó el 65,0% del ingreso promedio de la PEA masculina (S/. 1,323.3); presentándose una brecha salarial entre mujeres y hombres.

De acuerdo al histórico consignado por ENDES en los años 2000 y 2008, el porcentaje de hogares con responsabilidades familiares a cargo de una jefatura femenina (23.9%) en el año 2008 mostró un incremento en 4.4% respecto del año 2000 (19.5%). Siendo que de

---

<sup>514</sup> Ver punto 2.1.2.3) Las micro y pequeñas empresas como régimen especial laboral, Capítulo IV.

acuerdo al área de residencia, en el año 2008 la jefatura femenina llegó a 25.7% en el área urbana y 19.9% en el área rural.

Igualmente según lo establecido en la I Encuesta Nacional de Uso del Tiempo realizada por el MIMDES-INEI en el año 2010, el tiempo que dedicaron las mujeres a las actividades domésticas no remuneradas fue en promedio semanal, el doble del tiempo que dedicaron los hombres (39 horas con 28 minutos las mujeres, y 15 horas con 53 minutos, los hombres).

La distribución de la carga global de trabajo (suma del trabajo remunerado y no remunerado) es desigual entre mujeres y hombres, según lo ha establecido el MIMDES<sup>515</sup>. Siendo que es trabajo tanto el que se realiza en el mercado laboral a cambio de una remuneración, como el que se realiza en el ámbito doméstico para garantizar el bienestar y la vida. Las mujeres dedican casi la mitad de su tiempo al trabajo no remunerado (52%), mientras que los hombres solo dedican 24% de su tiempo. Esto explica por qué los hombres tienen mayor oportunidad que las mujeres para obtener ingresos.

El PLANIG consigna igualmente que el MIMDES-INEI en la I Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2010; estableció la insuficiencia de servicios públicos para el cuidado de personas, como guarderías y centros de atención para adultos mayores y personas totalmente dependientes, por lo que el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres se incrementa. Ésta dedicación al cuidado de niños, niñas y adolescentes por parte casi exclusiva las mujeres afecta su ciclo laboral, a diferencia de los hombres que mayormente no asumen esta responsabilidad

---

<sup>515</sup> Cfr. FREYRE VALLADOLID, Mayela, y LÓPEZ MENDOZA, Edgardo. 2011. “Brechas de Género en el uso del tiempo.” Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, página 13.

Finalmente se refiere que las mujeres no obstante conformar el 45% de la PEA activa, se desempeñan en puestos que tienen protección laboral disminuida, tales como trabajadoras del hogar, asalariadas conserveras, agro exportación, entre otros.

- Medio ambiente y género.-

En cuanto al asunto que se refiere según Encuesta del MIMDES-INEI, Uso del Tiempo 2010, se consigna que las mujeres del área rural dedican 19 horas con 41 minutos promedio semanal a cocinar y que considerando que el 68.5% de hogares cocinan con leña y el 16 % con estiércol, podemos colegir el importante papel que tendrían las mujeres en la preservación del medio ambiente y en la salud pública, así como en la ejecución de políticas de cambio a tecnologías más limpias y menos contaminantes. Aunque el Plan no lo refiere explícitamente, el cambio a este tipo de tecnologías posibilitaría igualmente una menor afectación de la salud de todas las mujeres que utilizan mecanismos de cocina como los mencionados, posibilidad que disminuiría la afectación que esta realiza sobre sus capacidades físicas para trabajar.

El acceso al agua insalubre y la falta de saneamiento adecuado, según el Perfil de Género y Salud de la Sub Región Andina-2010, elaborado por OPS Panamá, son factores de riesgo de morbilidad y mortalidad prevenibles. El acceso a fuentes mejoradas en zonas urbanas era de 81% mientras en las rurales del 43% y en las zonas más pobres solo 4 de cada 10 tiene este servicio.

- Acceso a la Identidad.-

Se consigna según el Plan Nacional de Atención de la Problemática de los Indocumentados 2001-2015 del RENIEC, que a inicios del 2011 hay 128 mil 996 mayores de 18 años que no tienen documento nacional de identidad, de los cuales 75 mil 19 (56.6%) son mujeres y así mismo que

69 mil 399 mayores de 18 años no tienen acta de nacimiento, siendo 38 mil 864 (56%) mujeres.

Se refiere igualmente según la Evaluación y Cumplimiento de Metas del Programa Presupuestal Estratégico (PPE) “Acceso de la Población a la Identidad 2010-2011”; que durante dichos años se ha logrado documentar 9 millones 297 mil 148 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años de edad, pero que aún quedan 1 millón 380 mil 546 niños, niñas y adolescentes sin documentar.

- Toma de decisiones, participación política y ciudadana.-

El PLANIG refiere que de los dieciocho Ministerios y la Presidencia del Consejo de Ministros, las Ministras representan el 15.8% y de un total de 32 viceministerios, solo el 21.9% es ocupado por mujeres.

En el mismo sentido que en las elecciones del 2010, el Congreso de la República quedó conformado por 78% de hombres y 22% de mujeres; así como que según el Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2010), se da a conocer que solo doce Gobiernos Regionales reportaron la aprobación de normas que fomentan la participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional a través de cuotas de género.

- i) Objetivos y líneas de acción.-

El PLANIG establece ocho objetivos estratégicos y sus respectivos resultados esperados, proponiendo en materia de igualdad en el empleo y el trabajo, al quinto de dichos objetivos: *“garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres”*.

En atención de la materia que nos ocupa, cual es la de garantizar la igualdad en el empleo y el trabajo, desarrollaremos a continuación el quinto objetivo que se refiere, así como la línea de acción para lograr los siete resultados que se esperan por las entidades responsables según se plantean. Del mismo modo daremos a conocer las metas, indicadores aplicables y el medio de verificación a emplear.

**Objetivo Estratégico 5: Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres.**

- El primer resultado establecido respecto de este objetivo, busca garantizar los derechos de maternidad y paternidad en las entidades públicas; para lo cual se identifica como entidades responsables al MTPE, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, los tres Poderes del Estado (Poder Legislativo, Ejecutivo, y Judicial), los Organismos Constitucionalmente Autónomos, y los Gobiernos Regionales y Locales.

Las metas establecidas en dicho caso son, que al 2017 a) se modifique la Ley N° 29409, Ley de licencia por paternidad, a fin de ampliar el número de días útiles reconocidos bajo dicha disposición, y b) que el 100% de las entidades públicas garanticen los derechos por maternidad y paternidad.

En este punto cabe advertir que para el establecimiento de esta meta no se plantea la línea de base sobre la cual serán aplicados los porcentajes referidos.

Los indicadores aplicables a fin de medir la obtención de las dos metas establecidas, son para el primer caso, la ley modificada; mientras que para el segundo, la identificación del porcentaje de entidades públicas que para ese entonces garanticen los derechos por maternidad y paternidad, el número de hombres que accedan a la licencia por



paternidad, y el número de mujeres que accedan a la licencia por maternidad.

Los medios con los cuales se contará para la identificación de los indicadores de medición referidos, son en el primer caso la norma publicada, mientras que en el segundo la presentación de un informe anual de cada entidad sobre la Ley N° 28983.

Al respecto es oportuno hacer notar que si bien el resultado planteado se refiere a los derechos de maternidad y paternidad; al referir en la meta esperada solo la modificación de la Ley N° 29409, que concede el derecho de licencia remunerada por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada con una duración de cuatro días hábiles consecutivos y no indicar cuál sería el resultado esperado en lo que se refiere a la maternidad, ni en qué sentido se debería modificar la normativa legal, por cuanto la Ley que se indica se encuentra vigente desde el 21 de septiembre de 2009 y en el caso de la Ley N° 26644 descanso por maternidad desde junio de 1996; deviene en insuficiente.

- El segundo resultado establecido busca que los y las trabajadoras del hogar gocen de plenos derechos laborales; para lo cual se identifica como entidades responsables al MTPE, Ministerio de Justicia, al Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, y Poder Legislativo.

Las metas establecidas en dicho caso son que al 2017 a) se modifique la Ley N° 29876, Ley de trabajadoras del hogar, a fin de garantizar los mismos derechos de cualquier trabajador/a, y b) que el 50% de las trabajadoras del hogar cuenten con seguro social.

En este punto, igualmente, cabe advertir que para el establecimiento de esta meta no se plantea la línea de base sobre la cual serán aplicados los porcentajes referidos.

Los indicadores aplicables a fin de medir la obtención de las dos metas establecidas son, para el primer caso, la ley modificada; mientras que para el segundo, la identificación del porcentaje de trabajadoras del hogar que cuenten, para ese entonces, con seguro social.

Los medios con los cuales se contará para la identificación de los indicadores de medición referidos son, en el primer caso la norma publicada; mientras que en el segundo, la data obtenida por el INEI, y la presentación del informe del MTPE para el informe anual sobre la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

- El tercer resultado establecido busca que las entidades públicas garanticen un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual; para lo cual se identifica como entidades responsables al Poder Ejecutivo, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Gobiernos Regionales y locales.

La meta establecida en dicho caso es, plantea la reducción gradual del incumplimiento, de tal manera que al 2017 el 100% de entidades públicas hayan implementado medidas en cumplimiento de la Ley N° 27942, Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual; que si bien fue promulgada en el año 2003, recién es considerada para su cumplimiento total a la fecha que se refiere.

Los indicadores aplicables a fin de medir la consecución de la meta referida son a) el porcentaje de entidades públicas que implementen acciones de prevención del hostigamiento sexual, y b) el porcentaje de entidades públicas que implementen acciones de atención y sanción en cumplimiento de la Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual.

El medio con el que se contará para la identificación del indicador de medición referido, será la información que cada entidad debe presentar

para la elaboración del informe anual de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

- El cuarto resultado establecido procura que el Estado promueva en el sector privado, el cumplimiento de la Ley N° 27942, Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual; para lo cual se identifica como entidad responsable al MTPE.

La meta establecida en dicho caso, es que al 2017 se reduzca el porcentaje de empresas infractoras detectadas por los servicios de inspección sobre el universo de empresas fiscalizadas; incrementándose el número de empresas privadas supervisadas por el MTPE, que cumplan con la Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual.

El indicador aplicable a fin de medir la consecución de la meta establecida, es el número de empresas privadas supervisadas por el MTPE que cumplan, en dicho momento, con la Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual. En este punto es oportuno referir, que el PLANIG no especifica en qué porcentaje debe incrementarse el número de empresas supervisadas, ni los mecanismos inspectivos que se tendrían que mejorar para la consecución de dicha meta.

El medio con el que se contará para la identificación del indicador de medición referido, será la emisión de un Informe anual por MTPE.

- El quinto resultado establecido apunta a que las mujeres que realizan trabajos precarios accedan a sistemas previsionales y de seguridad social; para lo cual se identifican como entidades responsables al MTPE y a Essalud.

La meta establecida en dicho caso es que al 2017 se haya implementado un sistema previsional y de aseguramiento progresivo a la

salud, que priorice a mujeres que realicen dichos trabajos precarios. En este caso, consideramos conveniente referir que la mejor manera de proteger al precario no es creando un nuevo sistema previsional y de salud; sino rescatándolo de la precariedad.

El indicador aplicable a fin de medir la obtención de la meta establecida, es el funcionamiento del sistema previsional y de aseguramiento de la salud.

El medio con el que se contará para la identificación del indicador de medición referido será la información que cada entidad debe presentar, para la elaboración del informe anual de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

- El sexto resultado establecido apunta a que los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garanticen la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad; para lo cual se identifican como entidades responsables a todos los sectores del Estado en el marco de sus competencias, y a los gobiernos regionales.

La meta establecida en dicho caso es que al 2017, el 100% de los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, hayan incorporado la cuota de género. Al respecto, el PLANIG no determina los sectores específicos que están a cargo de cada uno de los programas señalados.

Cabe referir igualmente que no se ha establecido el porcentaje que garantizará la cuota de género en función de los tres grupos de mujeres señaladas: rurales andinas, amazónicas y en situación de discapacidad; no obstante ser el grupo más vulnerable dentro del género que nos ocupa, y por lo tanto requerir de una protección especial. Así mismo, no presentan la línea de base que permita

determinar el escenario actual sobre el que se aplicará la cuota de género para llegar al 2017 con el 100% señalado.

Son cuatro los indicadores aplicables a fin de medir la consecución de la meta establecida, los mismos que son a) el porcentaje de programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, que incorporen a la fecha la cuota de género, b) el porcentaje de mujeres rurales que participen en dichos programas, c) el porcentaje de mujeres andinas, amazónicas que participen en dichos programas, y d) el porcentaje de mujeres en situación de discapacidad que participen en dichos programas, las cuales se encuentran comprendidas dentro de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, de fecha 24 de diciembre de 2012.

El medio con el que se contará para la identificación de los indicadores de medición referidos será la información que cada entidad debe presentar para la elaboración del informe anual de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

- Y finalmente, el séptimo resultado establecido, busca que el PBI visibilice el aporte económico del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres; para lo cual se identifican como entidades responsables al Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, y al INEI.

Las metas propuestas en dicho caso son que a) al 2015 se cuente con una metodología que permita cuantificar el aporte del trabajo doméstico no remunerado, y b) que al 2017 se haya incorporado en el producto bruto interno la valoración del trabajo doméstico no remunerado.

Los indicadores aplicables a fin de medir la consecución de las metas establecidas, serán para el primer caso la aprobación de la metodología referida, y para el segundo, el porcentaje de aporte al producto bruto interno del trabajo doméstico no remunerado.



El medio con el que se contará para la identificación de los indicadores de medición referidos es el informe que cada entidad debe presentar, para la elaboración del informe anual de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

En relación a los resultados y metas planteados respecto del “Objetivo Estratégico 5” del PLANIG, corresponde advertir las siguientes observaciones:

- Contempla resultados y metas específicas haciendo una diferenciación entre entidades públicas o privadas.
  - Del mismo modo, aunque se establecen con claridad los resultados que pretenden alcanzarse con su aplicación; no se identifican la forma o mecanismos que se utilizarán para la consecución de estos.
  - Por otro lado, las metas referidas para lograr cada uno de los resultados propuestos, no han sido identificadas de acuerdo a su tiempo de obtención; es decir, no se establecen metas a corto o mediano plazo, que permitan programar la implementación de las mismas.
  - Igualmente, si bien en cada meta se contemplan los porcentajes que se esperan reducir o incrementar, según sea el caso; no se establece la situación actual de cada uno de los supuestos que se verán afectados por dichas reducciones o incrementos, de manera que no se puede conocer ni medir con certeza la magnitud o el verdadero aporte de las metas consagradas.
- j) Participación de los actores sociales.-

En cuanto a la participación de otros actores en la etapa de diagnóstico, se limita a mencionar la realización de numerosas consultas y recepción de

aportes de diversos funcionarios; sin identificar a los diversos actores sociales que hubieran participado en dicha etapa.

En cuanto a la etapa de formulación, refiere que han participado 17 sectores, 25 Gobiernos Regionales, 7 organismos constitucionalmente autónomos, y 19 organizaciones de la sociedad civil especializadas, entre las que se encuentran representantes de grupos que trabajan por los derechos de las mujeres; trabajadoras del hogar; mujeres sindicalizadas; niños, niñas y adolescentes; mujeres adultas mayores; mujeres víctimas de la violencia; mujeres viviendo con VIH; mujeres privadas de su libertad; representantes de organizaciones de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales; mujeres rurales, indígenas, amazónicas, afro descendientes y mujeres empresarias; pero sin identificar a ninguna de ellas.

En cuanto a la etapa de implementación, destaca la participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como rector o autoridad normativa a nivel nacional, el mismo que refiere a la Comisión Multisectorial Permanente, creada el 17 de agosto de 2012 mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el “Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017”; instancia de alto nivel integrada por los Vice Ministros y máximas Autoridades de los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Finalmente, el PLANIG destaca que es el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, quien tiene como competencias exclusivas el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado y niveles de gobierno.

k) Presupuesto.-

No se hace referencia al presupuesto a emplear, ni los importes necesarios para la implementación del Plan.

Respecto del PLANIG es oportuno referir finalmente, que aun cuando en la presentación de este se hace una referencia como hitos importantes del mismo, al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres con vigencia del 2000-2005 y al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010; no hay mayores comentarios que esta simple mención y menos un análisis comparativo de los avances que hubieran podido lograrse por intermedio de estos o las dificultades que se hubieran presentado a ser superadas en el presente PLANIG.

Así tenemos que respecto del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres con vigencia del 2000 – 2005 que se menciona y no obstante la búsqueda realizada sobre la presentación de informes anuales que refirieran su avance o informe final y conclusiones; no ha sido posible encontrar información en dicho sentido.

Solo fue posible encontrar sus objetivos estratégicos (denominación similar a la utilizada por el PLANIG), metas (denominación con la cual el presente plan se refiere a lo que el PLANIG reconoce como “Resultados”), y acciones (denominación con la cual el presente plan se refiere a lo que el PLANIG reconoce como “metas”), contempladas al momento de su aprobación, mediante Decreto Supremo N° 001-2000-PROMUDEH, debiendo referir que nos centraremos en el cuarto objetivo denominado “Empleo”, por cuanto se encuentra vinculado directamente al derecho del trabajo:

- **Objetivo estratégico 4.1.-**

Promover los derechos económicos de la mujer.

**Metas:**

Un informe anual sobre el aporte de las mujeres a la economía nacional.

**Primera acción:**

El Ministerio de Economía, INEI, y Promudeh deberán realizar estudios sobre el trabajo de las mujeres y su aporte a la economía nacional.

**Segunda acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán promover y apoyar iniciativas gubernamentales y no gubernamentales orientadas a diversificar posibilidades ocupacionales de mujeres y hombres, incentivando en el caso de las primeras la realización de trabajos no tradicionales.

**- Objetivo estratégico 4.2.-**

Promover el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, al empleo, los mercados y el comercio.

**Metas:**

Al término del 2005, el 20% las mujeres de extrema pobreza deberán mejorar sus condiciones de vida.

**Primera acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán apoyar iniciativas gubernamentales y no gubernamentales orientadas a fomentar y respaldar el trabajo de la mujer por cuenta propia, así como la creación de pequeñas empresas, fortaleciendo su acceso al crédito y capital en condiciones apropiadas.

**Segunda acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán apoyar iniciativas gubernamentales y no gubernamentales en procura de lograr la igualdad de acceso de las mujeres a una capacitación laboral eficaz, al readiestramiento, el asesoramiento y los servicios de colocación, no limitándose a los empleos tradicionales.

**Tercera acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh, deberán apoyar las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales orientadas a la prestación de asistencia técnica, asesoramiento, capacitación y adiestramiento en relación con su ingreso a la economía.

**- Objetivo estratégico 4.3**

Concientizar a los agentes laborales, empresas y organizaciones sindicales sobre los obstáculos y discriminaciones existentes en el mundo laboral.

**Metas:**

Al término del 2005 el 50% de los empresarios y trabajadores deberán adoptar medidas tendientes a eliminar de la negociación colectiva las cláusulas que supongan discriminación.

**Primera acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán Coordinar acciones para promover que los empleadores eliminen las prácticas discriminatorias referentes al sexo.

**Segunda acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán instar a las empresas y organizaciones sindicales para adoptar medidas orientadas a la eliminación de las cláusulas de la negociación colectiva que supongan algún tipo de discriminación para la mujer, así como garantizar el cumplimiento de las cláusulas antidiscriminatorias establecidas en los Convenios Colectivos.

**- Objetivo estratégico 4.4**

Promover la equidad en las responsabilidades familiares como condición básica para el desarrollo eficaz de una política de igualdad de oportunidades en el empleo.



**Metas:**

El 25% de la población sensibilizada.

**Primera acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh deberán proponer incentivos que procuren un ejercicio real por parte de los hombres de los permisos y licencias.

**Segunda acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y Promudeh, deberán apoyar a las organizaciones empresariales para que adopten una estrategia de integración de las cuestiones de equilibrio entre el trabajo y la vida en la visión central de la empresa.

**Tercera acción:**

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Sociedad Civil, y Promudeh deberán prestar asistencia y atención a los hijos de mujeres trabajadoras, ampliando el acceso a las redes de apoyo para las mismas.

Al respecto creemos oportuno referir, que los objetivos estratégicos planteados en materia de Empleo, no establecen en todos los casos las metas que se pretenden obtener en cuanto a resultados; y en cuanto estas son planteadas, solamente mencionan el porcentaje sin indicar la línea de base poblacional que este representa, ni el antecedente porcentuales ni numéricos sobre el cual han planteado dichas metas, dificultando la medición al término de la vigencia del Plan, respecto al cumplimiento de objetivos.

En cuanto al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, es oportuno indicar en el mismo sentido, que tampoco ha sido posible encontrar informes anuales o un informe final en el que se detallan los logros obtenidos en cuanto a las metas planteadas o temas pendientes a ser abordados por el presente PLANIG, habiendo sido solo

posible encontrar los lineamientos (denominación con la cual el presente plan se refiere a lo que el PLANIG reconoce como “Objetivos Estratégicos”), objetivos estratégicos (denominación con la cual el presente plan se refiere a lo que el PLANIG reconoce como “Resultados”), resultados esperados y acciones estratégicas (que no son comprendidos en el PLANIG) y metas (denominación similar a la utilizada en el PLANIG) referidos al momento de aprobación de dicho plan, mediante Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES.

Al respecto, debemos indicar igualmente que por su vinculación al derecho del trabajo, nos centraremos únicamente en el cuarto lineamiento referido a “Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres”, el mismo que comprende:

- **Objetivo Estratégico 4.1.-**

Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género e igualdad de oportunidades, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de igual valor.

• **Primer resultado esperado al 2010:**

La legislación laboral garantiza el pleno ejercicio de los derechos laborales con igualdad de oportunidades.

**Acciones estratégicas:**

Gestión concertada con el Poder Legislativo y Ejecutivo para la suscripción de los convenios internacionales de protección de los derechos de las mujeres en materia laboral. Sectores responsables: Poder Ejecutivo, MTPE, MIMDES.

Gestión concertada con el Poder Legislativo y Ejecutivo, gobiernos regionales y locales para la aprobación de normas nacionales, regionales y locales, con la finalidad de garantizar el derecho de la mujer y el varón a percibir igual remuneración por un trabajo de igual valor. Igualmente, proteger el acceso y

permanencia en el empleo de la mujer embarazada o con responsabilidades familiares, bajo cualquier modalidad contractual. Sectores responsables: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, MTPE, MIMDES.

Garantizar el pleno ejercicio pleno de derechos laborales por parte de las trabajadoras del hogar.

Involucrar a los varones en el trabajo reproductivo mediante licencia de paternidad por nacimiento de hijos o hijas, o por adopción, bajo cualquier modalidad de contratación.

**Metas:**

Al 2010, el Estado peruano incrementará en 40% la suscripción de los pactos, tratados y convenciones internacionales pendientes de ratificación que garantizan la protección de los derechos de las mujeres en materia laboral.

Igualmente, se prevé, que al 2010 el Estado peruano habrá incrementado en 40% la adecuación de su normatividad interna a los estándares internacionales en relación a la protección de los derechos laborales, en particular de las mujeres.

• **Segundo resultado esperado al 2010:**

Mujeres y varones con iguales oportunidades de mejora de ingresos y empleo de calidad mediante el acceso, contratación, permanencia, promoción y progreso en la actividad laboral.

**Acciones estratégicas:**

Diseñar e implementar mecanismos de acción afirmativa a favor de las mujeres para promover su acceso a puestos directivos y trabajos de alta especialización tanto en el sector

público como el privado. Sectores responsables: MTPE, MIMDES, sindicatos.

Incrementar la laborinspectiva de oficio de la Autoridad de Trabajo en los sectores público y privado para la verificar el cumplimiento de las normas laborales que garantizan la no discriminación por razón de sexo y otros derechos laborales de las mujeres. Sector responsable: MTPE.

Fiscalizar que las entidades públicas y privadas cumplan las sanciones que le hubieran sido impuestas relativas a la no discriminación, con énfasis en los casos de acceso de las mujeres a cargos de dirección. Sectores responsables: MTPE, Defensoría del Pueblo, gremios empresariales, sindicatos, y colegios profesionales.

Incorporar las necesidades específicas de mujeres y varones en los convenios colectivos. Sectores responsables: MTPE, Defensoría del Pueblo, gremios empresariales, sindicatos, y colegios profesionales.

Aprobar directivas internas que disuadan conductas de hostigamiento sexual y establezcan sanciones, así como difundir las normas de prevención y sanción en las instituciones públicas y privadas. Sectores responsables: Poder Ejecutivo, instituciones públicas y privadas en general.

**Metas:**

Al 2010 se habrá incrementado en 30% del número de mujeres en puestos directivos en el sector público y privado.

Al 2010 se habrá incrementado en un 30% los procesos de investigación a las instituciones públicas y privadas para verificar la no discriminación laboral de las mujeres.

Al 2010 se habrá incrementado en 30% el número de instituciones públicas y privadas que cumplan con las sanciones impuestas relativas a la no discriminación.

Al 2010 se habrá incrementado un 30% del número de convenios colectivos que comprendan las necesidades específicas de mujeres y varones.

Al 2010 el 60% de las instituciones públicas y el 20% de las privadas habrán aprobado e implementado directivas que prevengan y sancionen el hostigamiento sexual.

✓ **Tercer resultado esperado al 2010:**

Mujeres y varones podrán acceder a programas de fortalecimiento de capacidades productivas, de gestión empresarial y de innovación tecnológica, así como acceder a información de mercado y a recursos financieros.

**Acciones estratégicas:**

Diseñar y ejecutar programas de capacitación laboral y formación productiva empresarial, sin discriminación de género, en las diversas ramas de la actividad económica, tradicional y no tradicional, a través de convenios con universidades y centros tecnológicos de acuerdo a la demanda del mercado. Sector responsable: no se señala.

Propiciar y apoyar el acceso de las mujeres a recursos financieros, insumos y tecnologías apropiadas que mejoren su trabajo e incrementen la productividad, le otorguen competitividad en igualdad de condiciones que los varones. Sector responsable: MTPE, MIMDES, Gobiernos regionales y locales, centrales sindicales, organizaciones empresariales, gremios productivos.



Incentivar a través de los Gobiernos regionales y locales la Implementación de ferias comerciales para el intercambio de productos, experiencias y ampliación de mercados entre mujeres urbanas, rurales, andinas, amazónicas y afro peruanas. Sector responsable: no se señala.

Estimular la participación de las mujeres en las asociaciones y redes de las micro, pequeña y mediana empresa, para mejorar su inserción en el mercado y contribuir a la definición de políticas de desarrollo del sector. Sector responsable: MTPE, MIMDES, PRODUCE, Gobiernos Regionales y Locales.

**Metas:**

Al 2010 se habrá elevado en 10% el nivel de competitividad de las mujeres que accedieron a recursos financieros, tecnología, capacitación, asistencia técnica y mercados.

Al 2010 se habrá incrementado en 30% el número de mujeres en asociaciones y redes de micro, pequeñas y medianas empresas.

✓ **Cuarto resultado esperado al 2010:**

Se incrementa la cobertura y mejora de los sistemas de previsión y seguridad social y ocupacional con equidad de género.

**Acciones estratégicas:**

Modificar las normas que generen discriminación en el acceso a prestaciones de salud, pensiones de los cónyuges cuando la titular es la mujer y reconocer estos derechos en las uniones de hecho. Sectores responsables: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, sindicatos, gremios empresariales.

Fiscalizar que se cumplan las normas y sanciones sobre seguridad e higiene ocupacional que afectan la salud integral de las mujeres trabajadoras. Sectores responsables: MTPE, MIMDES, MINSA, sindicatos, gremios empresariales.

**Metas:**

Al 2010 se habrán incrementado en 30% el número de normas referidas a seguridad social y sistema previsional que protegen especialmente a las mujeres.

Al 2010 se habrá reducido en 50% el número de trabajadoras afectadas por riesgo ocupacional

- **Objetivo Estratégico 4.2:**

Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para generar y mejorar los ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales.

• **Primer resultado esperado al 2010:**

Planes Concertados de Desarrollo Económico Regional y Local con equidad de género.

**Acciones estratégicas:**

Incorporar a mujeres en procesos de planificación, presupuesto y gestión participativa del desarrollo económico local y regional; así como incorporar en los Bancos de Proyectos Regionales y Locales los emprendimientos económicos de mujeres organizadas y no organizadas. Del mismo modo, diseñar, planificar y ejecutar un sistema de monitoreo y evaluación de los Planes de Desarrollo Económico Regional y Local. Sectores responsables: Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Gremios empresariales.

**Metas:**

Al 2010 el 50% de Gobierno Regionales y el 25% de Gobierno Locales tienen y ejecutan Planes de Desarrollo Económico concertado, con equidad de género e implementan Bancos de Proyectos con emprendimientos económicos de mujeres.

- **Segundo resultado esperado al 2010:**

Mujeres y varones acceden a oportunidades Descentralizadas de fortalecimiento de capacidades productivas, financieras y de gestión empresarial en el marco de una cultura de calidad y competitividad.

**Acciones estratégicas:**

Constituir Sistemas Regionales y Locales de Formación y Calificación Productiva vinculados a las demandas del mercado, en especial a las mujeres rurales, con participación de Instituciones educativas del sector público y privado. Sectores responsables: Gobiernos Regionales, Locales.

Gobiernos Regionales y Locales articulan ofertas de recursos financieros de Cajas Municipales para mujeres y varones emprendedores. Sectores responsables: Gobiernos Regionales, Locales, Sociedad Civil.

Mejorar el acceso de las mujeres a la propiedad y titulación de la tierra, y bienes de capital. Sectores responsables: Gobiernos Regionales, Locales e Instituciones educativas públicas y Privadas, Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT, y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI.

**Metas:**

Al 2010, el 50% de Gobiernos Regionales y el 25% de gobiernos locales habrán constituido un Sistema de

Formación y Calificación Productiva vinculadas al mercado, en especial para mujeres rurales.

Al 2010, el 50% de Gobiernos Regionales y el 25% de gobiernos locales habrán articulado oferta y demanda de recursos financieros, especialmente, para mujeres rurales.

Al 2010, se habrá incrementado en 20% el número de mujeres con títulos de propiedad de tierras y bienes de capital.

- **Tercer resultado esperado al 2010:**

Gobiernos Regionales y Locales reorientan y priorizan fondos de inversión pública y privada para proyectos económicos de mujeres, principalmente organizadas.

**Acciones estratégicas:**

Fortalecer las capacidades de las mujeres emprendedoras organizadas, para la elaboración de proyectos económicos rentables. Sectores responsables: Gobiernos Regionales y Locales, MEF, Sociedad Civil organizada.

Facilitar mecanismos y procedimientos para constituir y formalizar redes empresariales de mujeres, con el Registro Único de Organizaciones Sociales - RUOS, según sector económico. Sectores responsables: Gobiernos Locales, Asociaciones Empresariales de Mujeres.

Fortalecer la capacidad propositiva y de cogestión de las mujeres organizadas para su incorporación a procesos o instancias participativas tales como el Presupuesto Participativo, el Consejo de Coordinación Local y el Comité de Gestión en materia de proyectos de inversión local. Sectores

responsables: Gobiernos Locales, Asociaciones Empresariales de Mujeres.

**Metas:**

Al 2010, se habrá incrementado en 30% el número de Proyectos económicos de mujeres priorizados en el presupuesto participativo.

Al 2010, se habrá incrementado el número de Redes empresariales de mujeres, con el Registro Único de Organizaciones Sociales - RUOS, por sectores económicos.

Al 2010 se habrá incrementado el número de mujeres representantes de asociaciones empresariales incorporadas en Consejos de Coordinación Local, Comités de Gestión, Presupuesto Participativo.

Como se podrá apreciar los tres Planes Nacionales referidos utilizan una terminología diferente unos de otros, por lo que se dificulta el análisis, comparación y seguimiento de los objetivos, lineamientos y resultados formulados.

Igualmente, no se establece en ninguno de ellos una línea de base numérica que sustente los porcentajes a los cuáles se espera llegar, ni se refieren todos los antecedentes numéricos y porcentuales de los que parten para proponer sus metas.

Del mismo modo, los Planes que se refieren, no han sido estructurados siguiendo el mismo orden en cuanto a los objetivos de igualdad de género planteados.



En dicho sentido creemos oportuno reiterar que si bien el PLANIG por ser de reciente data, no presenta aún un primer Informe respecto de su aplicación, en los dos Planes Nacionales previos a este y estando ya concluidos, no ha sido posible encontrar informes anuales o informes con resultados finales.

Al respecto, en cuanto se pretendió encontrar, por ejemplo, información respecto del Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2006 – 2010, solo fue posible encontrar un “Informe de avances en el cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing” emitido por las Naciones Unidas<sup>516</sup>, consignando solo lineamientos iniciales que implicaban la acción conjunta del Estado y la sociedad civil, tales como:

- Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.
- Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

El mismo documento refiere también, no obstante que como hemos indicado no ha sido posible encontrar informes parciales o resultados, haberse constituido mecanismos de seguimiento, siendo estos:

---

<sup>516</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“Informe de avances en el cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”. *Eclac.cl* [<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/8/36338/Peru.pdf>]

- La Comisión Multisectorial de seguimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, constituida mediante Resolución Ministerial N° 022-2006-PCM del 26 de enero del 2006; la misma que estaba conformada por los Ministerios de Justicia, Salud, Trabajo, Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas, Agricultura, Interior, Educación, de la Producción, de la Mujer y Desarrollo Social, y el INEI; habiendo solicitado su integración otros sectores del Estado como el Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores, Energía y Minas, e Instituciones como el Jurado Nacional de Elecciones, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ministerio Público, y Poder Judicial.
- Las Comisiones Intrasectoriales de Seguimiento al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, conformadas en los Ministerios de Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Agricultura, Educación, y de la Mujer y Desarrollo Social. Habiendo formalizado el MIMDES incluso, la constitución de la Comisión que se encargaría del seguimiento, mediante Resolución Ministerial N° 430-2006-MIMDES del 22 de junio del 2006.
- La Mesa de trabajo con la Sociedad Civil para el seguimiento al Plan Nacional que se refiere; conformada por organizaciones y redes de la Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales, Gremios/Sindicatos, Organizaciones Sociales de Base de Mujeres; y la Cooperación Internacional: La Red Perú- Comisión de la Mujer, Cooperación Técnica Internacional – MESAGEN, representada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA, Centro de Capacitación de Trabajadoras del Hogar, Centro de Culturas Indígenas del Perú - CHIRAPAQ, Movimiento Manuela Ramos, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Colegio Médico del Perú, Consorcio de Apoyo a la Pequeña y Microempresa - COPEME, Género y Economía, Red Nacional de Promoción de la Mujer, Asociación de Municipalidades del Perú, Red Nacional de Municipalidades Rurales-REMURPE, Asociación de Comunicadores Sociales - CALANDRIA, Asociación

Nacional de Centros-ANC, Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y afines de Lima Metropolitana - FEMOCCPAALC, Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral - CONAMOVIDI, Coordinadora Nacional de Club de Madres y Comedores, Asociación Nacional Coordinadora de Clubes de Madres, Sindicato Único de Trabajadoras del Hogar de Lima Metropolitana, CUT, CGTP, Centro de Capacitación para Trabajadoras del Hogar – CCTH.

Mecanismos de seguimiento que como hemos referido, no ha sido posible verificar en cuanto al desempeño de la labor desarrollada.

En dicho sentido, existen dos mecanismos de acción del Estado; el primero, referido a la formulación de Planes Nacionales como los vistos previamente, y el segundo, respecto de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, que le otorga a la Defensoría del Pueblo un papel preponderante.

Así, en relación al mismo Plan 2006-2010, fue posible encontrar cinco reportes de la Defensoría del Pueblo emitidos en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, de defender los derechos fundamentales de las personas y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, establecidos en el Capítulo XI, artículo 162 de la Constitución; atribuciones que fueron consignadas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que establece en su inciso a) del Artículo 8°, que la Defensoría del Pueblo deberá reportar anualmente los avances en el cumplimiento de la mencionada Ley.

Así tenemos que la Defensoría del Pueblo en el Quinto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, emitido en el año 2011, resume los principales aspectos tratados sobre el mismo tema en cuatro reportes anteriores:<sup>517</sup>

---

<sup>517</sup> Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

- El Primer y Segundo Reporte emitidos en el año 2008 y 2009, respectivamente, presentan las primeras medidas adoptadas por las entidades públicas, tanto en el ámbito nacional y regional como municipal. Así, entre los primeros hallazgos refiere haber constatado el desconocimiento de la referida Ley; que la mayoría de medidas adoptadas eran de carácter normativo, y que era necesario definir el rol rector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social -MIMDES (actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP), así como la coordinación con los gobiernos regionales y municipales.
- El Tercer Reporte emitido en el año 2009 igualmente, analizó las políticas públicas en el ámbito laboral, y las medidas adoptadas por los gobiernos regionales para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades. Determinando en dicho sentido la existencia de avances de tipo normativo y la necesidad de adecuar los Planes Regionales al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Del mismo modo, determinó la urgencia de asignar partidas presupuestarias para la real implementación de los referidos Planes Regionales.
- A través del Cuarto Reporte emitido en el año 2010 se recomendó a los Gobiernos Regionales la asignación de recursos específicos para la ejecución de las actividades y metas previstas en los Planes Regionales, considerando que estos constituían una demostración de la voluntad política del Estado para enfrentar la desigualdad y la discriminación.

Finalmente la Defensoría del Pueblo efectúa un análisis del cumplimiento de la Ley por parte de los gobiernos regionales, supervisando los presupuestos

---

2011 “Quinto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres – segunda supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales”. Lima: Defensoría del Pueblo, página 51.

asignados para cumplir con los proyectos o programas destinados a la reducción de las brechas de género.

En dicho reporte se indica que *“la acción gubernamental en el ámbito regional supone, además, realizar acciones de coordinación con los gobiernos locales para el funcionamiento de los programas de lucha contra la pobreza y el desarrollo social del Estado con énfasis en la igualdad de oportunidades con equidad de género; así como formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, supervisar las acciones de prevención de la violencia política, familiar y sexual”*.<sup>518</sup>

Finalmente, la Defensoría del Pueblo concluye advirtiendotambién, en los reportes que se refiere, la ausencia de una voluntad política orientada a la reducción de las brechas de desigualdad existentes:

*“Es más, los cambios favorables no alcanzan a todas las mujeres de manera homogénea ni mucho menos les permiten el real ejercicio de todos los derechos que les corresponden. Ello evidencia que subsisten barreras que requieren ser superadas de manera inmediata pues afectan, en especial, a las mujeres que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad debido a diversas razones como pueden ser su condición rural su condición de migrante, alguna condición de discapacidad, su pertenencia a la población en situación de pobreza, o a su condición de afrodescendiente, amazónica o andina.”*<sup>519</sup>

Igualmente, determina la necesidad de: *“garantizar la real igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres requiere no sólo establecer este mandato a nivel de compromisos normativos y políticos sino que, necesariamente, implica asumir un compromiso económico financiero, debiendo este último plasmarse en acciones destinadas a mejorar la condición y posición de las mujeres en la sociedad. Y para ello, la información sobre brechas de desigualdad constituye un insumo indispensable para la*

---

<sup>518</sup> Ídem, página 57.

<sup>519</sup> Ídem, página 11.



*identificación de la agenda nacional y regional, y la consecuente priorización de recursos económicos para concretar medidas específicas orientadas a alcanzar la igualdad de oportunidades*".<sup>520</sup> Esto es que la Defensoría del Pueblo advierte igualmente, la necesidad imperativa de disponer de presupuesto para garantizar una real igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.



---

<sup>520</sup> Ídem, página 12.

## Capítulo VI

### Guía para desarrollar una política pública en favor del derecho de sindicación

Considerando el estado situacional en el que se encuentra el ejercicio del derecho de sindicación, producto de los aspectos externos e internos, normativa restrictiva en materia colectiva, mediatizada labor inspectiva de parte de la autoridad administrativa del trabajo, no siempre oportuna labor judicial, no ratificación del Convenio N° 135 de la OIT, y otros; creemos se hace necesaria la acción del Estado mediante la formulación de una política pública como la propuesta en la presente tesis.

Así, creemos que el deber de protección especial del Estado debe comprender también a los trabajadores, aun cuando no estén considerados según el artículo 4 de la Constitución como grupo vulnerable bajo protección reforzada, mas sí bajo protección simple; teniendo en cuenta la disparidad existente entre estos y los empleadores, tal y como lo hemos sustentado a lo largo del Capítulo III de la presente tesis.

Según el artículo 23 de la Constitución, el Estado igualmente tiene el deber de promover condiciones para el progreso social y económico; rol que consideramos no sería posible sin darle vital importancia al ejercicio del derecho de sindicación. Así, el artículo 28 amplía el deber del Estado, que no se agota en el reconocimiento de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, sino que se extiende a la cautela de su ejercicio democrático; garantizando la libertad sindical, fomentando la negociación colectiva y la solución pacífica de los conflictos laborales, entre otros.

Por lo expuesto, en el presente capítulo proponemos una guía a manera de manual de instrucciones, de tal forma que cumpla un objetivo orientador y facilitador de su adecuada aplicación por los diversos actores dentro de las etapas de diagnóstico, formulación, elección de la mejor alternativa propuesta, implementación y monitoreo.

En dicho sentido, la guía propuesta tendrá en primer lugar un carácter procedimental, por cuanto comprenderá las diversas etapas que se deberán seguir para lograr su desarrollo sistemático; y en segundo lugar un desarrollo temático, por cuanto describirá el contenido y las consideraciones a tener en cuenta en cada una de las etapas.

### 1) Etapa de diagnóstico.-

Para hacer necesaria la elaboración de una política pública será imprescindible en primer lugar determinar la existencia de un problema, el mismo que debido a su magnitud o grado de afectación se haya convertido en un problema público<sup>521</sup> o esté en vías de serlo, de tal modo que haga necesaria la acción del Estado a través de la implementación de una medida estructurada que por tratarse de un problema de naturaleza laboral, deberá contemplar la acción conjunta de actores públicos (Estado) y privados (empleadores, trabajadores y organizaciones vinculadas al tema).

Así mismo, el proceso de identificación deberá estar centrado en el origen del problema y no en la consecuencia final que este genera, por cuanto de ocurrir esto, el proceso de análisis adolecerá de un diagnóstico válido, de una eficiente evaluación, y no incluirá a algunos actores involucrados; resultando en un conflicto y agravamiento del mismo.<sup>522</sup>

En la presente tesis, se plantea como ***problema público la falta de eficacia que tiene en nuestro país el derecho de sindicación en sus dos dimensiones, esto es individual materializada en a) el limitado número de población sindicalizable, y b) el bajo número de población sindicalizada producto de las dificultades que los trabajadores tienen para poder ejercer el derecho de sindicación, no obstante ser titulares***

---

<sup>521</sup> Ver punto 1) Definición de políticas públicas y su evolución, Capítulo II.

<sup>522</sup> Cfr. MONTESINOS MONTESINOS, Egon Elier.

2007 “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”. *Cuadernos de administración*. Bogotá, año 2007, volumen 20, número 033, página 329. Consultado: 18 de septiembre de 2012. [<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/205/20503314.pdf> ]

***del mismo, así como para constituir organizaciones sindicales no solo a nivel de empresa; y colectiva, producto de las dificultades que las organizaciones sindicales constituidas tienen para poder incrementar el número de sus afiliados;*** problema público resultante de las acciones e intervencionismo por parte del Estado, poderes económicos, ideologías políticas e intereses grupales y personales que inciden en los aspectos externos e internos, así como por la vigencia de una normativa restrictiva en materia colectiva.

Esta falta de eficacia de la sindicación no hace posible que el derecho a la libertad sindical pueda cumplir con *“sus funciones de equilibrio social y económico, solución de conflictos laborales y creación de normas adecuadas a los distintos ámbitos productivos”*; tornándose más difícil aún la construcción de una *“mayor inclusión social y redistribución económica.”*<sup>523</sup>

En dicho sentido, en la presente etapa se deberá procurar obtener como antecedente y objetivo central una descripción detallada y ajustada a la realidad, que plasme la situación en la que se encuentra el ejercicio de la libertad sindical en nuestro país y que convoque a todos los involucrados en la problemática planteada, así como la obtención de toda la información disponible al respecto; de manera desagregada, detallada, esquematizada, y cuantificada referida a factores de género, edades, ámbito territorial, muestras actuales con descripción de la base estadística, entre otros; estos es, obteniendo todos los elementos necesarios para “poner en la agenda del Gobierno” la problemática planteada.

### **1.1) Criterios para hacer un buen diagnóstico del problema público a tratar.-**

Con la finalidad de reflexionar en relación a la importancia de contar con un diagnóstico óptimo que nos permita identificar con claridad el problema

---

<sup>523</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2011 “Estructura de la negociación colectiva 2010”. Diapositivas presentadas en el curso de derecho colectivo del trabajo, dictado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, año 2011-2. Lima.

público planteado; consideramos importante formularlas siguientes interrogantes:

- ¿Se ha tomado acaso conciencia de la importancia de una información adecuada respecto a los diversos aspectos que influyen en el ejercicio del derecho de sindicación?
- ¿Se ha valorado cómo la obtención de una información cierta constituye un adecuado soporte para el ejercicio democrático en nuestro país?
- ¿Se ha comprendido por parte de los involucrados (trabajadores, empleadores y Estado), la importancia de procurar una información adecuada para lograr mejorar el ejercicio de la libertad sindical (derecho de sindicación) como un derecho humano inalienable y vital para un crecimiento y desarrollo equitativo y justo?

Consideramos que desde el Estado no se ha reconocido la importancia de contar con información que permita diagnosticar la situación del derecho de sindicación, ni mucho menos de los aspectos que influyen en el ejercicio del mismo; situación que en la actualidad no permite obtener una línea de base actualizada y esquematizada respecto del problema público planteado.

Por dicho motivo, deberá ser labor prioritaria del MTPE *liderar* la obtención de información desagregada, detallada y esquematizada referida a género, edades, ámbito territorial, fecha precisa de obtención; información que no solo deberá estar circunscrita a una data estadística numérica, sino que como veremos más adelante en el caso de los aspectos internos que carecen de criterio de medición cuantificable, el diagnóstico deberá efectuarse mediante la esquematización de información política / histórica.

## 1.2) Población afectada.-

El MTPE como directamente responsable del tratamiento del problema público identificado, tanto en su dimensión individual como colectiva, deberá identificar a la población afectada:



a) Individual:

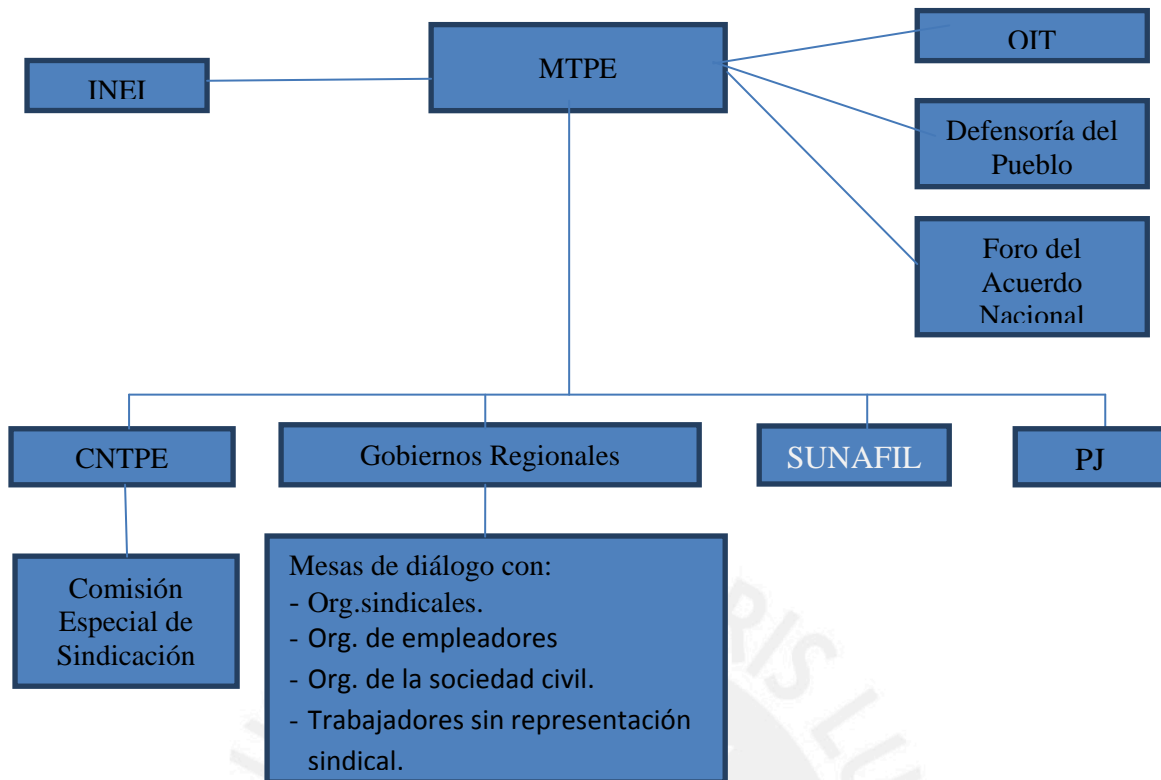
- Trabajadores que se desempeñan en una economía informal, ya sea como asalariados o independientes.
- Trabajadores subempleados, ya sea asalariados o independientes.
- Trabajadores autoempleados (independientes).
- Trabajadores asalariados bajo contratos modales (plazo fijo).
- Trabajadores asalariados comprendidos en labores de tercerización e intermediación laboral.
- Trabajadores asalariados comprendidos en el régimen especial de las micro y pequeñas empresas.
- Posibles trabajadores asalariados registrados bajo la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil.

b) Colectiva:

- Delegados elegidos por los trabajadores al interior de la empresa.
- Organizaciones sindicales de empresa, actividad, gremio y oficios varios, de empleados, obreros y mixtas.
- Organizaciones sindicales de grado superior: federaciones y confederaciones.

**1.3) Determinación de los participantes competentes e involucrados.-**

A continuación, presentaremos el esquema de participación a aplicar en la etapa de diagnóstico liderado por el MTPE como institución competente; y conformado por los diversos actores involucrados por su afectación directa, así como por las instituciones, instancias de diálogo, actores y organismos internacionales involucrados por su participación.



### 1.3.1) De las instituciones competentes.-

#### 1.3.1.1) Poder Ejecutivo.-

El Estado mediante la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007, determina en el capítulo II referido precisamente a las competencias del Poder Ejecutivo, artículo 4; que éste es el encargado de desarrollar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las que son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado, en todos los niveles de gobierno.

Dicha Ley determina en su artículo 22, inciso 2; que los Ministerios **diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales** y sectoriales, **asumiendo la rectoría respecto de ellas**; y en su artículo 23 inciso 1, que son funciones de los Ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales bajo su competencia.

Por lo que en cuanto a la política pública propuesta en la presente tesis, siendo ésta de materia laboral, será el MTPE como institución competente, la encargada de liderar la etapa de diagnóstico.

#### 1.3.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.-

De acuerdo a la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del MTPE, publicada el 16 de junio de 2009, es competencia exclusiva y excluyente del citado Ministerio *“formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materia de derechos fundamentales en el ámbito laboral.”*

Para dicho efecto, mediante el Decreto Supremo N° 004-2010-TR, publicado el 21 de abril de 2010, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, el mismo que agrupa y califica sus funciones.

Dentro de las **funciones específicas exclusivas**, dicho Reglamento contempla expresamente en su artículo 3.3; la elaboración, aprobación y supervisión del cumplimiento de los planes nacionales como función específica exclusiva del MTPE; disposición general que confirma la responsabilidad que tiene dicha entidad en cuanto al ciclo propio de una política pública laboral, que busque fomentar y dotar de eficacia como derecho fundamental a la sindicación, tal y como se ha propuesto en la presente tesis, y en cuya condición, deberá **liderar la etapa de diagnóstico** consistente en la toma de información desagregada, detallada y esquematizada referida a género, edades, ámbito territorial, fecha precisa de la información, muestras actuales con descripción de la base estadística, **en diálogo permanente** con el CNTPE, Gobiernos Regionales, Poder Judicial, y SUNAFIL; así como con la Defensoría del Pueblo en su calidad de supervisora de una toma de información sin exclusiones, verificando los aportes que sean entregados al MTPE; la OIT en su calidad de organismo asesor especializado; el INEI en su condición de organización técnica especialista y colaboradora en la identificación y toma de información; y el Foro del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y concertación, en cuya condición tomará conocimiento del

documento preliminar, realizando los aportes que considere pertinentes y otorgándole el respaldo político necesario.

Al respecto, cabe resaltar como antecedente, que el MTPE lideró también la toma de información en las políticas públicas referidas al trabajo forzoso y trabajo infantil; no así la referida a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que fue de responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.<sup>524</sup>

Por otro lado, el artículo 7 del mismo Reglamento establece que el funcionario competente para adoptar las decisiones es el Ministro de Trabajo; el mismo que dentro de sus funciones tiene la formulación, planeamiento, dirección, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de la política nacional; pudiendo esta encontrarse orientada a la potenciación de un derecho fundamental laboral, como el derecho de sindicación.

En consideración con lo expuesto, el MTPE como institución especializada en materia laboral y dotada de competencia para liderar las diferentes etapas de una política pública como la propuesta; deberá tener bajo su responsabilidad el desarrollo de la etapa de diagnóstico.

### 1.3.2) De los actores involucrados por su afectación directa.-

Comprende a las instituciones directamente afectadas con la aplicación de la política pública propuesta, que en tanto no se encuentren representados en el CNTPE; podrán participar activamente en la etapa de diagnóstico mediante el desarrollo de **mesas de diálogo** convocadas por los Gobiernos Regionales en estricta coordinación con el MTPE, con la finalidad de que proporcionen la información pertinente en consideración a su directa vinculación con la problemática referida, lo que los ubica en una posición privilegiada respecto al conocimiento de su realidad.

---

<sup>524</sup> Ver punto 2.3) El Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012 – 2017, Capítulo V.

### 1.3.2.1) Organizaciones sindicales.-

Las organizaciones sindicales como sujetos indispensables y defensores de los derechos laborales, actúan en nombre y representación de los trabajadores, en cuya condición han sido reconocidos en el artículo 28 de la Constitución Política, en cuanto esta indica que el Estado reconoce los derechos de sindicación; así como que cautela su ejercicio democrático, garantizando la libertad sindical.

Así, si bien es cierto, las principales organizaciones sindicales a nivel de confederaciones ya forman parte del CNTPE; nuestra propuesta de política pública en favor del derecho de sindicación, considerainvitar en esta etapa, a las organizaciones sindicales que en la mayoría de casos aun cuando tienen la posibilidad de conformar organizaciones superiores tales como Federaciones o Confederaciones; ven dificultada la posibilidad de hacerlo con la misma fortalezaal no tener similar representatividad, por lo que ven dificultada la oportunidad de formar parte del CNTPE, y por consiguiente la posibilidad de participar y exponer ante ellos sus necesidades; razón por la que se deberá invitar:

- Organizaciones sindicales, de empleados, obreros y mixtas, que a nivel de empresa, rama, actividad, gremio y oficios varios, se encuentran distribuidas en todo el país agrupando a trabajadores en general.
- Organizaciones sindicalesde empleados, obreros y mixtas, que a nivel de empresa, rama, actividad, gremio y oficios varios agrupen de forma exclusiva o general a trabajadores tercerizados, intermediados, bajo contratos a plazo fijo, autoempleados o correspondientes a las Mypes.
- Organizaciones sindicales de grado superior (federaciones y confederaciones) a nivel nacional, no representadas en el CNTPE.

Organizaciones que previamente a su convocatoria, deberán ser mapeadas e identificadas por los Gobiernos Regionales.



#### **1.4.2.2) Organizaciones de empleadores.-**

Si bien es cierto, las principales organizaciones de empleadores conformantes de un sistema empresarial con objetivos estratégicos, operativos y de organización, diseñados para alcanzar objetivos específicos, son integrantes del CNTPE; nuestra propuesta de política pública en favor del derecho de sindicación, considera incluir también en esta etapa a las organizaciones de empleadores que en la mayoría de casos aun cuando tienen la posibilidad de asociarse, ven dificultada su participación en el CNTPE al no tener el mismo nivel de representatividad y respaldo económico que las organizaciones que lo conforman; razón por la que se deberá invitar:

- Organizaciones empresariales a nivel nacional, no representadas en el CNTPE, principalmente conformadas por pequeños empresarios y Mypes.

Organizaciones que previamente a su convocatoria, deberán ser mapeadas e identificadas por los Gobiernos Regionales.

#### **1.3.2.3) Trabajadores sin representación sindical.-**

Si bien como hemos referido las organizaciones sindicales como representantes legítimos de los trabajadores, tengan o no participación en el CNTPE, son actores a considerar en la presente etapa de diagnóstico; creemos oportuno considerar también en la misma condición importante, a los trabajadores que no integran las organizaciones sindicales; es decir, trabajadores sin ninguna representación sindical, los cuales en conjunto, son incluso numéricamente mayores que los sindicalizados, tales como:

- Trabajadores que se desempeñan en una economía informal, ya sea como asalariados o independientes.
- Trabajadores subempleados, ya sea asalariados o independientes.
- Trabajadores autoempleados (independientes).
- Trabajadores asalariados bajo contratos modales (plazo fijo).

- Trabajadores asalariados comprendidos en labores de tercerización e intermediación laboral.
- Trabajadores asalariados comprendidos en el régimen especial de las micro y pequeñas empresas.
- Posibles trabajadores asalariados registrados bajo la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil.

Dichos trabajadores previamente a su convocatoria, deberán ser identificados por los Gobiernos Regionales, pudiendo participar luego proporcionando información referida a la directa vinculación con su propia realidad, la misma que debido a su carencia de representación sindical, no es tomada en cuenta ni por las instancias de Gobierno, ni por las organizaciones sindicales.

### **1.3.3) De las instituciones, instancias de diálogo, actores y organismos internacionales involucrados por su participación.-**

Si bien es cierto, el MTPE como organismo responsable debe liderar la etapa de diagnóstico de la política pública propuesta por la presente tesis; creemos debe incorporar también a otras instituciones, instancias de diálogo, actores y organismos internacionales con el objeto de facilitar, hacer viable y legitimar la política pública propuesta, en procura de la consolidación no solo del ejercicio del derecho de sindicación por parte de sus titulares, sino igualmente de la democracia y paz social.

#### **1.3.3.1) Instituciones públicas.-**

##### **1.3.3.1.1) Gobiernos Regionales.-**

De acuerdo al capítulo XIV de la descentralización, artículo 188 de la Constitución Política; la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Establece también que esta descentralización se realiza por etapas con

el objetivo de asignar competencias y transferir recursos a los gobiernos regionales y locales, de manera progresiva y ordenada.

Dispone también el artículo 189 del texto constitucional, que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos, y que el ámbito local de gobierno, son las provincias, distritos y centros poblados. Así como también, mediante su artículo 191, que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y mediante el artículo 192, que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional en armonía con las políticas y planes nacionales.

Es así, que la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de Noviembre de 2002; norma la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Regionales, estableciendo su autonomía política, económica y administrativa, con plena jurisdicción en sus circunscripciones territoriales.

Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 004-2010-TR, publicado el 21 de abril de 2010, aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, en cuyo artículo 3 inciso 3.4.2, se reconoce expresamente como **función específica compartida** del MTPE y de los Gobiernos Regionales, el garantizar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales en el ámbito laboral, reconocidos en la Constitución Política del Perú e instrumentos internacionales relacionados con el trabajo, el empleo y la protección social; tales como la libertad sindical, y los otros tres principios fundamentales propugnados por la OIT, como son la libertad de trabajo y erradicación del trabajo forzoso, erradicación del trabajo infantil, e igualdad de oportunidades y no discriminación.

De acuerdo a lo expuesto, los Gobiernos Regionales deben ser incorporados en la etapa de diagnóstico, por poseer plena jurisdicción y conocimiento de sus circunscripciones territoriales; en función de las cuales deberán, en

estricta coordinación con el MTPE, identificarmediante un mapeo y posterior empadronamiento,el número, ubicación geográfica, y actividad económica de:

- Organizaciones sindicales de empleados, obreros y mixtas,que a nivel de empresa, rama, actividad, gremio y oficios varios, se encuentren distribuidas en sus respectivas regiones, agrupando a trabajadores en general.
- Organizaciones sindicalesde empleados, obreros y mixtas,que a nivel de empresa, rama, actividad, gremio y oficios varios agrupen de forma exclusiva o general a trabajadores tercerizados, intermediados, bajo contratos a plazo fijo, autoempleados o correspondientes a las Mypes, existentes en sus respectivas regiones.
- Organizaciones sindicales de grado superior (federaciones y confederaciones) en sus respectivas regiones.

En el caso de las organizaciones de empleadores, los Gobiernos Regionales deberán igualmente, en estricta coordinación con el MTPE, mapear y empadronar a:

- Organizaciones empresariales regionales, principalmente conformadas por pequeños empresarios y Mypes.

Finalmente, en el caso de los trabajadores sin representación sindical en su región, el mapeo y empadronamiento deberá comprender a:

- Trabajadores que se desempeñan en una economía informal, ya sea como asalariados o independientes.
- Trabajadores subempleados, ya sea asalariados o independientes.
- Trabajadores autoempleados (independientes).
- Trabajadores asalariados bajo contratos modales (plazo fijo).
- Trabajadores asalariados comprendidos en labores de tercerización e intermediación laboral.
- Trabajadores asalariados comprendidos en el régimen especial de las micro y pequeñas empresas.

- Posibles trabajadores asalariados registrados bajo la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil.

En función al mapeo general realizado, los Gobiernos Regionales deberán posteriormente determinar cuáles y cuántas de las organizaciones sindicales y de empleadores identificadas, tienen participación y representación ante el CNTPE; a efectos de poder invitar a las no representadas, conjuntamente con los trabajadores sin representación sindical y organizaciones de la sociedad civil, a las mesas de diálogo a desarrollar en las localidades comprendidas en su ámbito territorial.

#### **1.3.3.1.2) Defensoría del Pueblo.-**

La Constitución Política determina en su Capítulo XI De la Defensoría del Pueblo, artículo 61; que ésta es autónoma y que los órganos públicos están obligados a colaborar con ella cuando ésta lo requiera.

Establece igualmente en su artículo 162, que le corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad; así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

Así, al crearse la Defensoría del Pueblo mediante la Ley N° 26520 publicada el 8 de Agosto de 1995, se determinan como sus principios generales, el defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, entre otros.

Por esta razón, es que consideramos que la Defensoría del Pueblo debe participar en la presente etapa de diagnóstico, en su condición de garante y defensor del derecho fundamental de sindicación, así como de supervisor para que la administración estatal cumpla con los deberes que respecto al mismo le corresponden, siendo éstos el reconocimiento, cautela, garantía y fomento del derecho en cuestión.



Así, la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de sus funciones deberá:

- **Supervisar** que la obtención de la información, se realice sin discriminación por cuestiones de raza, edad, género, sexo, ámbito geográfico y nivel de instrucción; comprendiendo en esta labor la evaluación de las mesas de diálogo convocadas por los Gobiernos Regionales con las organizaciones sindicales, de empleadores y de trabajadores no representados en el CNTPE; así como trabajadores sin representación en organizaciones sindicales, y organizaciones de la sociedad civil; importante actuación que no ha sido advertida sin embargo, en cuanto se han evaluado detalladamente otros Planes Nacionales, propuestas de planes y lineamientos.<sup>525</sup>
- **Supervisar** igualmente, que todos los aportes recabados por los Gobiernos Regionales sean entregados al MTPE.

#### 1.3.3.1.3) Instituto Nacional de Estadística e Informática.-

El INEI fue creado como órgano rector del Sistema Estadístico Nacional en el Perú, mediante Decreto Ley N° 21372 publicado el 31 de diciembre de 1975, con el nombre de Instituto Nacional de Estadística – INE.

El 3 de mayo de 1990, mediante la publicación del Decreto Legislativo N° 604, amplió sus responsabilidades al crear una sub jefatura de informática dentro de su estructura interna; adoptando la actual denominación de Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI; estableciéndose en su artículo 8 que es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión, que actúa como organismo central y rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de estadística e informática oficiales del país.

En cumplimiento de dichas responsabilidades, consideramos que con el objeto de fortalecer una adecuada toma de información, en procura de una

---

<sup>525</sup> Ver Capítulo V) Propuestas de las Organizaciones Sindicales y Planes Nacionales como antecedentes de una Política Pública en favor del derecho a la libertad sindical.

correcta identificación de una línea de base que permita lograr los objetivos planteados en la política pública propuesta en materia de sindicación; en la presente etapa de diagnóstico, el INEI deberá **hacer entrega** a solicitud del MTPE de la información que obre en su poder vinculada a aspectos externos tales como desempleo, informalidad, autoempleo y subempleo.

Del mismo modo, en caso de no existir o no encontrarse actualizada la misma; deberá **considerar atender los requerimientos** del MTPE, mediante la toma de información técnico – estadística desagregada, detallada y esquematizada por género, edades, ámbito territorial, fecha precisa de la información, muestras actuales con descripción de la base estadística, entre otros, para lo cual formulará las encuestas a nivel nacional que correspondan.

### 1.3.3.2) Instancias de diálogo.-

#### 1.3.3.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.-

El CNTPE, espacio de interlocución de composición tripartita, actúa como mecanismo de diálogo social y concertación de políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y protección social en función del desarrollo nacional y regional<sup>526</sup>; por lo que deberá participar en la etapa de diagnóstico recabando información cuantificable, desagregada, detallada y esquematizada por género, edades, ámbito territorial, fecha precisa de la información, muestras actuales con descripción de la base estadística, entre otros, de parte de las organizaciones sindicales y de empleadores que lo conforman.

Sin embargo, la información no solo deberá circunscribirse a una data estadística cuantificable, sino también histórico – política que pudiera ser proporcionada por las organizaciones sindicales, de empleadores, y el MTPE, en relación a los aspectos internos de carácter estructural característicos de las principales federaciones y confederaciones sindicales, tales como pugnas intersindicales, radicalización sindical clasista y

---

<sup>526</sup> Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

enfrentamientos con el empresariado, politización sindical, débil democracia interna, poca adaptación tecnológica; así como los aspectos internos de carácter coyuntural, tales como el terrorismo y cuestionamiento del sistema imperante, y la desnaturalización delictiva; información que si bien es cierto no puede ser cuantificada numéricamente, sí puede ser referida históricamente como antecedente del sindicalismo en el país.

Para dicho efecto, consideramos deberá conformarse una Comisión Especial de Sindicación<sup>527</sup>, de composición tripartita, la misma que desarrollará una toma de información estadística cuantificable, pero también de información político – histórica; las mismas que serán proporcionadas al MTPE para su consideración al momento de esquematizar adecuadamente toda la información recibida.

#### 1.3.3.2.2) Foro del Acuerdo Nacional.-

El **Foro del Acuerdo Nacional**, como espacio de diálogo y concertación, fue creado mediante Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, publicado el 18 de octubre de 2002, y se encuentra conformado por representantes del Gobierno, los partidos políticos que poseen representación en el Congreso de la República, las organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional, y es encabezado por el Presidente de la República.

Dicho espacio de diálogo y concertación se formalizó con la finalidad de dotar de institucionalidad a un acuerdo político que venía trabajando meses atrás diferentes temas de interés nacional, entre ellos los laborales.

Así, en el **Acuerdo Nacional** se incorporan los cuatro principios fundamentales de la OIT, consagrados en el segundo punto de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en

---

<sup>527</sup> Cabe referir que en el CNTPE se ha conformado ya con anterioridad, una Comisión Especial de Economía Informal, de composición tripartita, dedicada al análisis de una problemática que aqueja a un gran número de trabajadores; la misma que fuera constituida el 31 de mayo de 2007. Dicha Comisión Especial elaboró el informe denominado “Caracterización y Problemática de los trabajadores de la economía informal en el Perú”, el cual fue aprobado por el Pleno del CNTPE, en septiembre de 2008.

Ginebra en el año 1998, haciendo que dicho acuerdo cobre suma importancia para el desarrollo de una política pública de respeto al ejercicio de la libertad sindical (derecho de sindicación, específicamente) como la propuesta en la presente tesis.

Así, se establece como segundo objetivo, la política de Estado del Acuerdo Nacional número catorce denominada “acceso al empleo pleno, digno y productivo”; mediante la cual, el Estado se compromete a garantizar “*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*” (el subrayado es nuestro); ratificando políticamente el **principio fundamental de libertad sindical** establecido por la OIT, pero mediante un tratamiento poco desarrollado y centrado en un Proyecto de Ley pendiente de aprobación hasta la fecha.

No obstante lo expuesto, consideramos que al estar el **Foro del Acuerdo Nacional** conformado por partidos políticos, y en la medida que éstos establezcan en su agenda temas sindicales, los podrán incorporar en propuestas legislativas; por lo que consideramos:

- Debe formar parte de la etapa de diagnóstico de la política pública propuesta, recibiendo del MTPE el documento preliminar, compuesto por la información recaba de los Gobierno Regionales y CNTPE, realizando aportes y otorgándole el respaldo político necesario; participación que sin embargo, no ha sido advertida en cuanto se han evaluado las otras Políticas Públicas, propuestas de políticas y lineamientos.<sup>528</sup>

### 1.3.3.3) Actores privados nacionales.-

---

<sup>528</sup> Ver Capítulo V) Propuestas de las Organizaciones Sindicales y Planes Nacionales como antecedentes de una Política Pública en favor del derecho a la libertad sindical.

#### 1.3.3.3.1) Organizaciones de la sociedad civil.-

Siendo el libre ejercicio de la sindicalización en nuestro país, un asunto que convoca transversalmente a todos los actores de nuestra sociedad; consideramos que una política pública como la propuesta deberá convocar de manera amplia, generalizada y sin exclusiones por razones de género, raza, ámbito geográfico o naturaleza de la labor desarrollada, y mediante la convocatoria de **audiencias** por los Gobiernos Regionales a:

- Instituciones de la sociedad civil, tales como la Mesa de Lucha Contra la Pobreza, organizaciones no gubernamentales – ONG's, instituciones religiosas, universidades, entre otros; es decir, incluir también a agrupaciones que de otro modo verían imposibilitada su concurrencia, con el objeto de fortalecer la etapa de diagnóstico, mediante la provisión de información que permita tomar conocimiento de sus inquietudes, aportes y sugerencias.

Convocatoria que salvo su amplia y ordenada consideración en el PLANIG 2012-2017; si bien es cierto ha sido advertida también en los otros Planes y Propuestas desarrolladas<sup>529</sup>, no lo ha sido de manera esquematizada.

#### 1.3.3.4) Organismos internacionales.-

##### 1.3.3.4.1) Organización Internacional del Trabajo.-

La OIT como organismo internacional especializado de la ONU se fundamenta en la visión de que una paz universal duradera, solo podrá ser

---

<sup>529</sup> Ver Capítulo V) Propuestas de las Organizaciones Sindicales y Planes Nacionales como antecedentes de una Política Pública en favor del derecho a la libertad sindical.



alcanzada si está soportada por el trato decente de los trabajadores. Su estructura tripartita otorga el mismo derecho a voto, a trabajadores, empleadores y gobiernos durante sus deliberaciones y cuya misión y objetivo es promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo respecto de temas vinculados con el trabajo<sup>530</sup>; consideramos deberá ser invitado como **ente asesor externo especializado y evaluador** del MTPE en la etapa de diagnóstico, recomendando la información a solicitar a los diversos participantes de la presente etapa, y evaluando la información finalmente recabada.

#### 1.4) Evaluación de recursos.-

Si bien es cierto, los antecedentes directos e indirectos presentados en la tesis<sup>531</sup>, no dan cuenta de los recursos humanos con los que cuentan, ni de los recursos económicos que necesitaron para llevar a cabo la toma de información; consideramos que para el desarrollo óptimo de la etapa de diagnóstico de la política pública que proponemos en la presente tesis, el MTPE deberá:

- Identificar al MEF como la entidad competente para otorgar los recursos presupuestales necesarios para el desarrollo de la etapa de diagnóstico de la política pública propuesta.
- Conocer los recursos con los que cuenta, tanto en personal, soporte de infraestructura y medios.
- Determinar los requerimientos de información, personal capacitado, medios tecnológicos, e infraestructura, con el objetivo de establecer las necesidades, y formular la solicitud de los recursos presupuestales correspondientes.

#### 1.5) Acciones a adoptar.-

---

<sup>530</sup> Ver Capítulo III) La libertad sindical: evolución histórica y normativa.

<sup>531</sup> Ver Capítulo V) Propuestas de las Organizaciones Sindicales y Planes Nacionales como antecedentes de una Política Pública en favor del derecho a la libertad sindical.

### 1.5.1) Aspectos previos a considerar.-

El **MTPE** previamente a la toma de información, deberá identificar las posibles barreras que pudieran obstaculizar dicha acción, debiendo considerar los factores siguientes:

- En lo político:  
Cuidar que los intereses de los grupos de poder económico, no obstaculicen la toma de una adecuada información; coordinando con los Gobiernos Regionales.
- En lo económico:  
Solicitar una asignación presupuestal adecuada y oportuna, de tal manera que permita el desarrollo óptimo de la etapa de diagnóstico.
- En lo social:  
Coordinar con los Gobiernos Regionales y Defensoría del Pueblo, con el objeto de minimizar al máximo las exclusiones por razones de género, edad, raza, religión, nivel de instrucción, económicas, sociales y de ámbito territorial; de tal manera que la etapa de diagnóstico recabe una información y actuación en todos los actores involucrados sin excepción.
- En lo institucional:  
Deberá orientar a los Gobiernos Regionales y alCNTPE, respecto de su necesaria participación en la etapa de diagnóstico, y respecto de la información a recabar y sus características.

### 1.5.2) Identificación de información pre-existente.-

El **MTPE** como entidad competente y encargada de liderar el desarrollo de la etapa de diagnóstico deberá, teniendo en cuenta factores de género, edad, ámbito geográfico, nivel de instrucción, y otros que considere convenientes;

solicitar al **INEI** la información estadística actualizada que posea referida a los siguientes **aspectos externos de naturaleza económica**:

- Desempleo.
- Informalidad.
- Autoempleo.
- Subempleo.

Por otro lado, el **MTPE**, teniendo considerando los mismos factores; deberá identificar y evaluar la información estadística propia actualizada vinculada a la *informalidad, autoempleo y subempleo*, como **aspectos externos de naturaleza económica**, determinando si la misma contempla la siguiente data:

En relación a los trabajadores:

- Número de trabajadores **asalariados** a nivel nacional y regional, para identificar el número de trabajadores sindicalizables.
- Número de trabajadores **independientes** a nivel nacional y regional, igualmente para identificar el número de trabajadores sindicalizables.
- Número de trabajadores que se desempeñan en una **economía informal**, ya sea como asalariados o independientes, a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador.
- Número de trabajadores **subempleados**, ya sea asalariados o independientes a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador.
- Número de trabajadores **autoempleados** (independientes) a nivel nacional y regional, identificando la actividad a la que se dedican.

En relación a los trabajadores sindicalizados:

- Número de trabajadores **asalariados e independientes sindicalizados** a nivel nacional y regional.

- Número de trabajadores **asalariados e independientes sindicalizados** por actividad del empleador a nivel nacional y regional, así como el tipo de sindicato que conforman (empresa, rama, actividad y oficios varios, a nivel nacional y regional).
- Número de trabajadores **sindicalizados** que se desempeñan en una **economía informal**, ya sea como asalariados o independientes, a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador, así como el tipo de sindicato que conforman (empresa, rama, actividad y oficios varios).
- Número de trabajadores **subempleados sindicalizados**, ya sea asalariados o independientes a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador, así como el tipo de sindicato que conforman (empresa, rama, actividad y oficios varios).
- Número de trabajadores **autoempleados** (independientes) **sindicalizados**, a nivel nacional y regional, identificando la actividad a la que se dedican, así como el tipo de sindicato que conforman (rama, actividad, y oficios varios).

En relación a los sindicatos, federaciones y confederaciones:

- Número de **sindicatos** por empresa, rama, actividad y oficios varios, a nivel nacional y regional.
- Número de **sindicatos** conformados total o parcialmente por trabajadores que se desempeñan en una economía informal, subempleados y autoempleados, identificando el tipo de sindicato (empresa, rama, actividad y oficios varios).
- Número de trabajadores que conforman los diferentes **sindicatos registrados** a nivel nacional y regional.
- Número de **sindicatos** conformantes de federaciones a nivel nacional y regional, identificándolos; así como el número de trabajadores comprendidos.
- Número de **federaciones** conformantes de confederaciones a nivel nacional y regional, identificándolas; así como el número de trabajadores comprendidos.

- Número de **registros sindicales cancelados**, indicando el motivo.

Del mismo modo, el **MTPE** considerando los factores indicados, deberá identificar la información estadística actualizada propia en relación a los siguientes **aspectos externos de naturaleza legal**:

- Temporalidad de la relación laboral (contratación a plazo fijo).
- Tercerización e intermediación.
- Régimen especial de las micro y pequeñas empresas.
- Modalidad formativa de capacitación laboral juvenil.
- Elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación.

Para lo cual deberá identificar si la misma considera:

- En cuanto a la temporalidad de la relación laboral:
  - Número de contratos temporales utilizados a nivel nacional y regional, en comparación con los contratos a plazo indeterminado; identificando el tamaño de la empresa (micro, pequeña, mediana y gran empresa).
  - Número de contratos temporales utilizados, por modalidad.
  - Número de contratos temporales por actividad del empleador, a nivel nacional y regional.
  - Número de sindicatos conformados total o parcialmente por personal bajo contratos temporales, a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador, así como el tipo de sindicato (empresa, rama, actividad y oficios varios).
- En cuanto a la tercerización e intermediación:
  - Número de empresas de tercerización e intermediación, a nivel nacional y regional; identificando actividad.
  - Número de empresas de intermediación registradas en el RENEIL, a nivel nacional y regional.



- Número de trabajadores comprendidos en empresas de tercerización e intermediación, a nivel nacional y regional, identificando actividad.
  - Número de trabajadores comprendidos en empresas de tercerización e intermediación, a nivel nacional y regional, con contratos temporales y a plazo indeterminado; identificando la actividad del empleador, así como el tipo de sindicato (empresa, rama, actividad y oficios varios).
  - Número de sindicatos conformados total o parcialmente por trabajadores comprendidos en empresas de tercerización e intermediación, a nivel nacional y regional, identificando la actividad del empleador, así como el tipo de sindicato (empresa, rama, actividad y oficios varios).
- En cuanto al régimen especial de las micro y pequeñas empresas:
- Número de micro y pequeñas empresas formales, a nivel nacional y regional, identificando actividad.
  - Número de trabajadores comprendidos en micro y pequeñas empresas formales, a nivel nacional y regional.
  - Número de trabajadores en micro y pequeñas empresas formales, bajo contratos temporales y a plazo indeterminado.
  - Número de micro y pequeñas empresas informales, a nivel nacional y regional, identificando actividad.
  - Número de trabajadores comprendidos en micro y pequeñas empresas informales, a nivel nacional y regional.
  - Número de sindicatos de empresa, rama, actividad y oficios varios, a nivel nacional y regional, que afilian total o parcialmente a trabajadores de la micro y pequeña empresa.
  - Número de trabajadores de la micro y pequeña empresa formal e informal, sindicalizados a nivel nacional y regional, identificando actividad.
- En cuanto a la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil:

- Número de empresas que utilizan la capacitación laboral juvenil, a nivel nacional y regional.
  - Número de personas comprendidas en la capacitación laboral juvenil, a nivel nacional y regional, identificando la actividad.
  - Número de personas comprendidas en la capacitación laboral juvenil en la micro y pequeña empresa.
- En cuanto a la elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación:
- Número de delegados elegidos a nivel nacional y regional, identificando cuántos corresponden a las micro y pequeñas empresas.
  - Número de delegados elegidos en empresas con menos de 20 trabajadores.
  - Número de delegados elegidos en empresas con 20 o más trabajadores, a nivel nacional y regional.
  - Número de trabajadores representados por delegados a nivel nacional y regional.

En cuanto a la información político – histórica referida a los diversos **aspectos internos**, que las organizaciones sindicales y de empleadores, así como el **MTPE** puedan proporcionarle a la Comisión Especial de Sindicación, como una muestra de real compromiso y voluntad de apoyar el fortalecimiento democrático de la actividad sindical; deberán considerar los siguientes aspectos **de carácter estructural**:

- Pugnas intersindicales y clientelismo político histórico:
- Motivaciones valederas por las cuáles las principales centrales sindicales, CGTP y CTP, mantienen pugnas sindicales que desvirtúan la verdadera labor de defensa de los trabajadores.

- La radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado:
  - Motivaciones valederas por las cuáles la CGTP mantiene hasta la actualidad la radicalización sindical clasista y enfrentamiento con el empresariado, como impulso principal de su acción sindical, por encima de una defensa efectiva de los derechos de los trabajadores.
  
- La politización sindical:
  - Motivaciones por las cuáles las principales confederaciones como la CGTP y CTP, desarrollan su accionar directamente vinculados a partidos políticos en actividad, como el Partido Comunista y el APRA.
  
- La débil democracia interna:
  - Motivaciones por las cuáles los principales sindicatos, federaciones y confederaciones, actúan alejadas de las prácticas democráticas al interior de sus organizaciones, imposibilitando el surgimiento de nuevos cuadros dirigenciales; para lo cual deberán considerar la información respecto a procesos de elección interna con participación efectiva de todos sus agremiados, cambio de junta directiva, entre otros.
  
- Poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión:
  - Razones por las cuáles no han actualizado la información cibernética y demás medios de difusión, que describan actualizadas las actividades a desarrollar por los principales sindicatos, federaciones y confederaciones.
  - Periodicidad de los cambios y/o actualización de la información presentada.

Del mismo modo, en cuanto a los siguientes **aspectos internos de carácter coyuntural**:

- El terrorismo y el cuestionamiento al sistema imperante:
  - Razones por las cuáles algunas organizaciones sindicales (sindicatos, federaciones y confederaciones) no se han desvinculado claramente de comportamientos violentos que los lleven a ser identificados con acciones vinculadas al terrorismo y cuestionamiento del sistema imperante.
  
- La desnaturalización delictiva:
  - Razones por las que algunas organizaciones sindicales, como la de construcción civil, desarrollan acciones violentas vinculadas a extorción, cobro de cupos por obra, y disputas por la ejecución de las mismas.

El **MTPE** igualmente, a través de la **SUNAFIL**, deberá identificar la información estadística pre existente a nivel nacional y regional que obre en su poder vinculada a la **labor inspectiva** desarrollada respecto de la vulneración del derecho de sindicación, en cuanto a:

- Número total de denuncias presentadas, identificando la actividad y modalidad de contratación del denunciante.
- Número de denuncias presentadas, con motivo de la vulneración del derecho de sindicación; identificando la actividad y modalidad de contratación del denunciante.
- Número total de inspecciones realizadas, ya sea por denuncia o de oficio; identificando actividad y modalidad de contratación del denunciante.
- Número de inspecciones realizadas, ya sea por denuncia o de oficio, vinculadas a la vulneración del derecho de sindicación; identificando actividad y modalidad de contratación del denunciante.
- Número de resoluciones, en las cuales se confirma la vulneración del derecho de sindicación argumentada por el denunciante.

- Número total de inspectores.

Finalmente, el **MTPE** deberá solicitar al **Poder Judicial** le proporcione la **información estadística procesal** a nivel nacional y regional que obre en su poder, referida a la vulneración del derecho de sindicación, debiendo considerar:

- Número de demandas interpuestas en la vía ordinaria y constitucional (amparo).
- Tipo de petitorio solicitado.
- Número de demandas declaradas fundadas e infundadas.
- Número de jueces especializados en materia laboral.
- Promedio de duración total del proceso.

### 1.5.3) **Determinación de aspectos a considerar en la toma de información.-**

El **MTPE**, con la asesoría técnica – especializada de la **OIT**, deberá revisar:

- Información estadística proporcionada por el **INEI** en relación a los aspectos externos de naturaleza económica, tales como desempleo, informalidad, autoempleo y subempleo.
- Información estadística propia, vinculada a los aspectos externos e internos, y la labor inspectiva de la autoridad administrativa del trabajo en materia de sindicación.
- Información estadística del **PJ**, en cuanto a los procesos judiciales referidos a la vulneración del derecho de sindicación.

Para dicho efecto, deberán establecer la utilidad de la información recabada, en función de que ésta se encuentre actualizada, y haya sido elaborada tomando en consideración factores de género, edad, ámbito geográfico y nivel de instrucción; para su utilización en la etapa de diagnóstico.



En caso de que la estadística revisada no contenga los factores señalados o la información necesaria, detallada en el punto 1.5.2) del presente capítulo; la OIT deberá sugerir, y el **MTPE** disponer su consideración como parte de la información a ser recabada por los Gobiernos Regionales y el CNTPE.

En el mismo sentido, el **MTPE** deberá procesar la información histórico – política que conjuntamente con las organizaciones sindicales y empresariales que conforman el CNTPE, proporcionen a la Comisión Especial de Sindicación en relación a los aspectos internos de carácter estructural y coyuntural, para su consideración respecto al desarrollo de la actividad sindical.

#### **1.5.4) Coordinaciones respecto de la toma de información.-**

El **MTPE** deberá coordinar, mediante el desarrollo de mesas de trabajo con los **Gobiernos Regionales**, y mediante reuniones con la Comisión Especial de Sindicación del **CNTPE** que se conforme, el **PJ** y la **SUNAFIL**, los aspectos relacionados a la información a recabar.

En el caso de los Gobierno Regionales, se deberá coordinar respecto a convocar ampliamente a las organizaciones sindicales, organizaciones de empleadores, organizaciones de la sociedad civil, y trabajadores no representados en el CNTPE ni en organizaciones sindicales, comprendidos en las localidades que componen su región; de manera que pueda garantizarse una amplia convocatoria

En el caso de la Comisión Especial de Sindicación del CNTPE, se deberá coordinar respecto a convocar a sus miembros, garantizando la participación de las organizaciones de sindicales y de empleadores más representativas del país.

En cuanto a la labor jurisdiccional del PJ en materia de sindicación, se deberá coordinar respecto de la información requerida, así como en cuanto a las consideraciones y características establecidas en la misma.

Finalmente, en cuanto a la SUNAFIL respecto de la labor inspectiva del MTPE en materia de sindicación, deberá coordinarse la presentación de la información que se requiera de forma esquematizada de acuerdo a los factores señalados.

#### 1.5.5) Toma de información.-

Los **Gobiernos Regionales** y la **Comisión Especial de Sindicación del CNTPE** deberán tomar la información de acuerdo a las instrucciones y consideraciones impartidas por el **MTPE**.

Para dicho efecto, los **Gobiernos Regionales** deberán convocar ampliamente a las organizaciones sindicales, organizaciones de empleadores, organizaciones de la sociedad civil, y trabajadores no representados en el CNTPE ni en organizaciones sindicales, comprendidos en las localidades que componen su región; para el desarrollo de las *mesas de diálogo* establecidas<sup>532</sup>; debiendo igualmente la **Comisión Especial de Sindicación del CNTPE** convocar a las organizaciones sindicales y de empleadores que las componen.

Del mismo modo, el **INEI** deberá atender, mediante la realización de encuestas a nivel nacional y regional, la toma de información referida a los aspectos externos de naturaleza económica, de acuerdo a los requerimientos y consideraciones precisadas por el **MTPE**.

Considerando que la toma de información a realizar en la presente etapa de diagnóstico requiere una data esquematizada y actualizada, sin exclusiones por consideraciones de género, edad, ámbito geográfico y nivel de instrucción, a nivel regional y nacional, la misma que no obra en su totalidad

---

<sup>532</sup> El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017 determinó por ejemplo n, la realización de numerosas consultas y aportes recogidos de 17 sectores; 25 gobiernos regionales; 7 organismos constitucionalmente autónomos; 19 organizaciones de la sociedad civil; y aportes de representantes de trabajadores del hogar, mujeres sindicalizadas, mujeres adultas mayores, mujeres víctimas de la violencia, mujeres con VIH, mujeres rurales / indígenas / mujeres amazónicas / afro-descendientes, mujeres empresarias, entre otros.

en poder del INEI como órgano rector del Sistema Estadístico Nacional en el Perú, ni en los anuarios estadísticos emitidos por el MTPE como autoridad administrativa del trabajo; creemos que dicha toma de información deberá efectuarse en un rango de **diez (10) a doce (12) meses**.<sup>533</sup>

Finalmente, la toma de información por los Gobiernos Regionales de acuerdo a las consideraciones, recomendaciones y esquematización planteadas por el MTPE, deberá ser supervisada por la **Defensoría del Pueblo**, en tanto a que la amplia convocatoria propuesta incluya a todos los actores sin discriminación de género, edad, ámbito geográfico y nivel de instrucción, a nivel regional y nacional; y en cuanto garantice que el documento de diagnóstico situacional final, refleje todo el proceso de toma de información y aportes desarrollado.

#### **1.5.6) Esquematización y revisión de la información recogida.-**

El **MTPE**, con la asesoría de la **OIT**, una vez recibida la información recaba a nivel regional y nacional por los Gobierno Regionales, CNTPE, SUNAFIL, y el Poder Judicial; deberá esquematizarla y procesarla en un documento preliminar que presente un diagnóstico situacional del ejercicio del derecho de sindicación, considerando los aspectos externos económicos y legales, labor inspectiva del MTPE y jurisdiccional del Poder Judicial; el mismo que le posibilitará la determinación de una línea de base actualizada y cuantificable para la formulación de la política pública que proponemos.

Del mismo modo, el documento preliminar deberá incorporar la información histórica – política resultante de la consideración de los aspectos internos de carácter estructural y coyuntural, proporcionada por la propia autoridad administrativa de trabajo, así por las organizaciones sindicales y de empleadores conformantes del CNTPE.

#### **1.5.7) Emisión del documento final de la etapa de diagnóstico.-**

---

<sup>533</sup> Cabe indicar que los Planes Nacionales referidos en el Capítulo V como antecedentes indirectos, no hacen referencia al plazo de duración de la toma de información.

El documento preliminar que contenga el diagnóstico situacional estadístico e histórico – político, elaborado en función de los aportes recibidos de los Gobiernos Regionales, CNTPE, SUNAFIL y el Poder Judicial, será presentado por el **MTPE** inmediatamente concluida la toma de información, ante el **Foro del Acuerdo Nacional** para su consideración y de ser el caso realización de algún aporte, otorgándole finalmente el respaldo político necesario; lo que deberá darse en un rango de **treinta (30) a cuarenta y cinco (45) días desde su recepción**.

Una vez culminada su consideración por el Foro del Acuerdo Nacional, el MTPE, de ser el caso, incluirá los aportes efectuados, debiendo emitir el documento final correspondiente a la presente etapa, en un rango adicional de **treinta (30) a cuarenta y cinco (45) días**.

## 2) Etapa de formulación.-

La política pública en favor del derecho de sindicación que proponemos, deberá ser formulado tomando como base el documento final de diagnóstico situacional estadístico e histórico-político.

Dicha formulación deberá contar con más de una alternativa técnica y política viable, con el objetivo de solucionar el problema público identificado; considerando que será el Ministro de Estado de la Cartera de Trabajo y Promoción del Empleo, como autoridad directamente responsable del sector competente, quien luego de un análisis detallado de las mismas, determinará la alternativa a implementar.

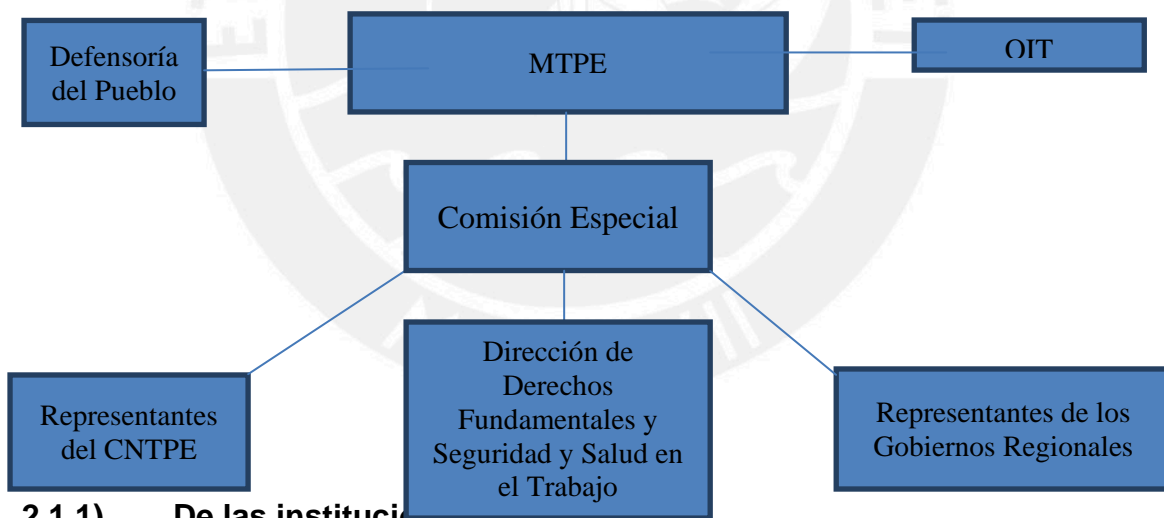
La formulación igualmente deberá considerar el periodo de duración de la política pública propuesta, fecha de inicio y culminación del mismo, debiendo establecer los objetivos y metas, así como la posibilidad de que el logro de los mismos requiera de uno o más planes nacionales consecutivos; debiendo fijar también las acciones a adoptar, los recursos con los que se cuentan, los factores externos que pudieran influir en su implementación, y la afectación positiva o negativa a los actores directamente involucrados.

Así, el desarrollo de la presente etapa de formulación deberá desarrollarse en un rango de **seis (6) a nueve (9) meses** posteriores al término de la etapa de diagnóstico.

## 2.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.-

En la presente etapa de formulación es importante identificar con claridad el esquema de participación a aplicar, el cual deberá estar liderado por el MTPE como institución competente; y conformado por las instituciones, instancias de diálogo y organismos internacionales involucrados, en consideración a su experiencia, conocimientos, competencias y responsabilidades.

De acuerdo a lo expuesto, presentamos la estructura de participación en la etapa de formulación que se refiere:



### 2.1.1) De las instituciones competentes.

#### 2.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.-

El MTPE en su condición de responsable de todo lo concerniente a las políticas públicas que en materia laboral se formulen<sup>534</sup>, deberá prever la

<sup>534</sup> Ver punto 1.3.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Capítulo VI.



creación de una Comisión Especial<sup>535</sup> **liderada** por la **Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo**, la misma que tiene como una de sus funciones principales formular la política pública en materia de promoción, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito laboral.

Dicha Comisión deberá estar compuesta por los representantes por los Gobiernos Regionales, de acuerdo a criterios de vinculación histórica, política y/o práctica que determinen; así como por los representantes de las organizaciones sindicales y de empleadores que conforman el CNTPE.

## **2.1.2) De las instituciones, instancias de diálogo y organismos internacionales involucrados por su participación.-**

### **2.1.2.1) Instituciones públicas.-**

#### **2.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.-**

Los Gobiernos Regionales formarán parte activa de la Comisión Especial propuesta, en tanto tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y en cuanto promueven igualmente el desarrollo y la economía regional en armonía con las políticas y planes nacionales; por lo que deberán aportar la experiencia y realidad imperantes en sus regiones y localidades en la presente etapa de formulación.

Para dicho efecto, deberán elegir a sus representantes, tomando en consideración criterios de vinculación histórica, política y/o práctica que determinen.

Cabe referir, que el número de representantes de los Gobiernos Regionales será determinado por el MTPE.

---

<sup>535</sup> Instancia igualmente establecida en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, del año 2005; abordado en el punto 2.2) El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 – 2010, Capítulo V.

#### 2.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.-

En tanto a la Defensoría del Pueblo le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad<sup>536</sup>; consideramos **supervisar** a la Comisión Especial liderada por la Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE, en el desarrollo de la formulación de la política pública en materia de sindicación propuesta, así como la labor que en dicho sentido desarrollarán los representantes de los Gobiernos Regionales y del CNTPE comprendidos en la presente etapa.

#### 2.1.2.2) Instancias de diálogo.-

##### 2.1.2.2.1) Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.-

El CNTPE, como espacio válido de interlocución de composición tripartita, consideramos deberá participar en la presente etapa de formulación, aportando los conocimientos y experiencia de quienes lo integran, no solo en cuanto a la información estadística cuantificable en las condiciones que se han determinado, sino en tanto son conocedores de la información histórico-política que ha afectado el ejercicio del derecho a la sindicación en nuestro país, y que compone el informe final de diagnóstico validado.

Dicha participación se realizará a través de los representantes que las organizaciones sindicales y de empleadores elijan, debiendo considerar para dicho efecto a quienes hayan integrado la **Comisión Especial de Sindicación** en consideración a su participación en la etapa de diagnóstico, y al conocimiento que poseen del tema.

Cabe referir, que el número de representantes de las organizaciones sindicales y de empleadores será determinado por el MTPE.

---

<sup>536</sup> Ver punto 1.3.3.1.2) Defensoría del Pueblo, Capítulo VI.

### 2.1.2.3) Organismos internacionales.-

#### 2.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.-

La OIT como instancia internacional especializada, consideramos deberá participar como **ente asesor** del MTPE prestando apoyo a la Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud, aportando su conocimiento y experiencia en cuanto a la consideración del derecho de sindicación como un derecho fundamental y humano.

### 2.2) Acciones a adoptar.-

El MTPE como responsable de la etapa de formulación de la política pública que proponemos, dispondrá que la **Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo** lidere la Comisión Especial, debiendo proponer con la asesoría de la OIT y supervisión de la Defensoría del Pueblo, las siguientes acciones:

#### a) En relación a los aspectos externos:

##### - De naturaleza económica:

- Realizar planteamientos en procura de reducir del desempleo.
- Realizar planteamientos que busquen la reducción de la informalidad, tanto de los asalariados como independientes.
- Realizar planteamientos en procura de disminuir el subempleo formal e informal, tanto de los asalariados como independientes.

##### - De naturaleza legal:

- Proponer la revisión de los diferentes tipos de contratos modales existentes, en procura de la reducción de los mismos y la continuidad únicamente de los que revistan una verdadera causa objetiva que los motive.

- Proponer la revisión de la normativa referida a la intermediación, de tal manera que se reduzca su utilización a la prestación de servicios temporales, y se disminuya el porcentaje máximo establecido de trabajadores destacados a la empresa usuaria.
- Proponer la revisión de la normativa referida a la tercerización, procurando se restrinja su utilización a labores no correspondientes a la actividad principal, se haga obligatorio el registro de las empresas de tercerización, y se establezca un porcentaje máximo de trabajadores destacados a las empresas usuarias.
- Proponer la revisión de la continuidad del régimen especial de las Mypes.
- Proponer la revisión de la capacitación laboral juvenil como modalidad formativa, considerando el alto porcentaje de jóvenes beneficiarios que pudieran ser comprendidos dentro de la misma (20% del personal del área o 20% del total de trabajadores), la ampliación a 6 meses adicionales en los casos de labores de poca calificación o complejidad, y la sola sustentación de 5 horas semanales en los programas de capacitación. Creemos que deberá proponerse igualmente la eliminación de la excepción de las Mypes, respecto de la presentación de sus planes y programas de capacitación.

**b) En relación a los aspectos internos:**

**- De carácter estructural:**

- Pugnas intersindicales y clientelismo político histórico:  
Motivar que las organizaciones sindicales conformantes del CNTPE realicen un autoanálisis histórico – político respecto a

cómo las pugnas y clientelismo político no solo dividieron a la clase trabajadora en el surgimiento del sindicalismo en el país, sino que la mantienen dividida en la actualidad con centrales sindicales antagónicas y opuestas ideológicamente; situación que debilita la acción del sindicalismo.

- La radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado:

Motivar que las organizaciones sindicales conformantes del CNTPE discutan respecto del carácter clasista en caso lo hayan incorporado a su actividad sindical, y respecto a cómo éste respondió a una coyuntura política de los años 70 no necesariamente vigente en la actualidad.

- La politización sindical:

Motivar a que las organizaciones sindicales privilegien la defensa de la representación de los trabajadores, sobre la vinculación que con todo derecho sus dirigentes mantengan respecto de determinadas organizaciones políticas.

- La débil democracia interna:

- ✓ Motivar que las organizaciones sindicales tomen conciencia respecto a que la perdurabilidad en el cargo de sus dirigentes les imposibilita el surgimiento de nuevos líderes que renueven sus propuestas y hagan más atractiva la posibilidad de sindicación para los trabajadores que mayoritariamente no han tomado dicha opción.

- ✓ Motivar a que las propias organizaciones sindicales soliciten el apoyo del organismo electoral especializado (ONPE) en los procesos de elección interna, otorgándole a los mismos la validación requerida.

- Poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión:

Motivar su adaptación al avance tecnológico por parte de las organizaciones sindicales, posibilitando su modernización y adaptación a los cambios, de manera tal que todos los



trabajadores sindicalizados o no puedan tener acceso a sus propuestas y actividades, así como a la posibilidad de hacer llegar sus sugerencias y aportes.

Adicionalmente, consideramos importante también motivar a que las organizaciones sindicales evalúen su conformación, considerando criterios de edad, género, niveles de capacitación, y otros que les posibiliten conocer de manera pormenorizada a sus afiliados; así como qué trabajadores son los menos motivados a sindicalizarse.

- **De carácter coyuntural:**

- El terrorismo y el cuestionamiento al sistema imperante:  
Motivar a que las organizaciones sindicales realicen un claro deslinde con las acciones violentas que desnaturalicen sus acciones, condenándolas claramente.
- La desnaturalización delictiva:  
Motivar a que las organizaciones sindicales hagan un deslinde con las acciones de protesta que devengan en conductas de naturaleza delictiva.

c) **En relación a los aspectos normativos en materia de sindicación:**

- **Normativa internacional:**

- Proponer se solicite al Congreso de la República, ratificar el Convenio N° 135 de la OIT, referido a los representantes de los trabajadores y las facilidades que deben otorgárseles.

- **Normativa nacional:**

- Proponer al Congreso de la República la reforma de la LRCT y su Reglamento, con el objeto de hacerla compatible con los diversos Convenios y Tratados Internacionales suscritos por nuestro país, en los aspectos referidos a:

- ✓ Suprimir la restricción actual consistente en solo cuatro tipos de sindicatos, posibilitando su constitución según lo estimen por conveniente los trabajadores.
- ✓ Suprimir la orientación que privilegia la formación de sindicatos de empresa, facilitando la adecuación de las diversas formas de organización sindical a los diferentes tipos de trabajo existentes.
- ✓ Reducir el número de 20 trabajadores requeridos para la constitución y subsistencia de sindicatos a nivel de empresa, considerando el mayoritario número de microempresas que comprenden hasta 10 trabajadores.
- ✓ Reducir el número de 50 trabajadores para la constitución y subsistencia de sindicatos de otra naturaleza.
- ✓ Brindar protección a los trabajadores en periodo de prueba para que puedan ejercer libremente su derecho de sindicación.
- ✓ Suprimir el condicionante de afiliación sindical para los trabajadores de confianza y de dirección.
- ✓ Ampliar la actual protección del fuero sindical a todos los trabajadores sindicalizados como titulares del derecho, independientemente de si ocupen cargo directivo alguno o no.
- ✓ Otorgar una protección especial al dirigente sindical considerando su mayor exposición por las actividades de su cargo; debiendo incorporarse de ser posible, medidas preventivas contra actos antisindicales, como el despido.
- ✓ Incorporar garantías judiciales contra actos tendientes a menoscabar el ejercicio del derecho de sindicación, tales como la nulidad de despido fundado en la afiliación sindical o participación en actividades

sindicales que permitan la reincorporación del trabajador.

**d) En relación al CNTPE:**

- Proponer la modificación de la Ley N°27111, en lo referente a la determinación del número de representantes de trabajadores y empleadores ante el CNTPE, de tal manera que éstos tengan paridad de representantes; así como que éstos se encuentren regidos por un sistema de elección previa que les otorgue legitimidad, de tal manera que las propuestas y planteamientos sean representativos de la mayor cantidad de trabajadores y empleadores posible; y que se establezca la periodicidad mínima de reuniones, entre otros que posibiliten darle mayor agilidad y efectividad al CNTPE.

**e) En relación a los aspectos formativos y de difusión:**

**- De la capacitación:**

- Proponer se solicite al Congreso de la República, la creación de un fondo y asignación de aportes económicos para la capacitación y labores de información a desarrollar por las organizaciones sindicales; de tal manera que estas se vean reforzadas en la evaluación de los aspectos internos. Los aportes económicos podrán ser realizados en función de la cantidad de trabajadores afiliados a la organización sindical, y para su empleo por las citadas organizaciones en la difusión de sus planteamientos y actividades de proselitismo sindical, modernización tecnológica, difusión del ejercicio democrático y logro de la paz social, sobre todo en los momentos actuales en los que se habla del rebrote del terrorismo, entre otros. Dicha capacitación podrá ser realizada por el MTPE, universidades, ONG's, y OIT.

- Formular programas de capacitación activa y permanente a las organizaciones sindicales, de empleadores, y trabajadores en general, a fin de que puedan tener conocimiento de los requisitos, derechos y obligaciones propias del ejercicio de la sindicación; así como respecto de la formalización, subempleo, autoempleo, contratos modales, tercerización e intermediación, mypes, modalidades formativas laborales, y otros que sean de su interés.

Dichos programas podrán ser impartidos por el MTPE, universidades, ONG's, y OIT.

- Formular programas de capacitación temporal itinerante a las organizaciones sindicales, de empleadores, y trabajadores en general en temas vinculados al ejercicio del derecho de sindicación; así como respecto a la formalización, subempleo, autoempleo, contratos modales, tercerización e intermediación, mypes, modalidades formativas laborales, entre otros.

Dichos programas podrán ser impartidos por el MTPE, universidades, ONG's, OIT, entre otros.

- **De la difusión:**

- Desplegar masivas campañas de promoción de los derechos laborales, a cargo del MTPE, principalmente en relación al derecho de sindicación, entre los trabajadores asalariados e independientes, y empleadores, tanto del sector formal como informal, y respecto de sus derechos y obligaciones.
- Difundir la conveniencia de la formación de sindicatos de rama, con el objeto de fortalecer la actividad sindical y la representación de los trabajadores con un mayor nivel de alcance.

**f) En relación al ámbito procesal:**

- Proponer la modificación del artículo 51 de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, de manera que se contemple como competentes para conocer procesos de amparo generados por la afectación del derecho de sindicación; a jueces laborales especializados.

**g) En relación a la labor inspectiva:**

- Potencializar la labor inspectiva mediante el incremento del número de inspectores
- Definir por parte del MTPE, mediante protocolos y directivas, la aplicación de nuevas, eficientes y efectivas acciones, con el objeto de cumplir la normativa vigente. Dichos documentos deberán estar orientados principalmente a la detección de la vulneración del derecho de sindicación.
- Capacitar a los inspectores en relación al derecho de sindicación, a efectos de que puedan desarrollar su labor de manera más eficiente y certera.

**h) En relación al trabajo decente:**

- Evaluar la inclusión del fortalecimiento, respeto y promoción del derecho de sindicación, en un futuro “Plan Nacional de Trabajo Decente”; tomando en consideración la importancia del diálogo social y la actuación de los sindicatos en la consecución del mismo.

**2.3) Periodo de vigencia, objetivos y metas.-**

Considerando la complejidad del tema de sindicación al que se refiere la presente tesis; la ausencia de política pública alguna al respecto; y las dificultades para la realización de un diagnóstico y obtención de información a



nivel nacional, en la forma en la que se ha determinado, y con la participación de las instituciones, instancias de diálogo y actores hasta ahora no necesariamente considerados por autoridad alguna; creemos que la política pública a formular deberá tener una vigencia de cinco (05) años, plazo no sujeto a la duración de un periodo gubernamental y establecido más bien en consideración a su naturaleza de política de Estado. De ser necesario, deberá considerarse la emisión posterior de una política pública adicional.<sup>537</sup>

La Comisión Especial liderada por la Dirección de Derechos Fundamentales y seguridad y salud en el trabajo del MTPE deberá identificar un **objetivo general** que permita promover, garantizar y fortalecer el libre ejercicio del derecho de sindicación en nuestro país.

Para dicho efecto, deberá establecer **objetivos específicos** que posibiliten:

- **Primer objetivo específico:**

Promover, fortalecer y garantizar el ejercicio individual del derecho de sindicación que tienen la totalidad de trabajadores asalariados e independientes, como titulares del mismo.

- **Segundo objetivo específico:**

Promover, fortalecer y garantizar a las organizaciones sindicales ya constituidas, considerando que éstas son un soporte importante que coadyuvará al fortalecimiento del régimen y sistema democrático en nuestro país.

Las **metas** establecidas para la consecución de los objetivos específicos determinados, deberán posibilitar:

- **En relación al primer objetivo específico:**

---

<sup>537</sup> Los planes nacionales analizados como antecedentes indirectos, han comprendido en todos los casos más de una versión.  
Ver punto 2) Antecedentes indirectos, Capítulo V.

- Incrementar el número de población sindicalizable asalariada e independiente, procurando la reducción del número de desempleados que al 2011 representaban el 4.05%.<sup>538</sup>
- Incrementar el número de la población sindicalizable asalariada, entre quienes se encuentren comprendidos bajo la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil, siempre que ésta oculte una relación laboral.<sup>539</sup>
- Incrementar el número de población sindicalizable asalariada a nivel de empresa entre los trabajadores comprendidos en la Mype, considerando que las mismas al 2010 representaron el 99.8% del mercado empresarial.<sup>540</sup>

- **En relación al segundo objetivo específico:**

- Incrementar la tasa de afiliación sindical, compuesta por trabajadores asalariados e independientes, de 4.12% en el 2011, a 10% al 2020, esto es al término de la primera política pública que se propone; lo que representaría un incremento del 142%.

Incrementar la tasa de afiliación sindical en un 5% adicional al 2025, esto es a la culminación de la segunda política pública posible de ser implementada; obteniéndose en total un 15% de la población laboral sindicalizada.

En dicho sentido, si bien las metas que proponemos difieren de la presentada por la OIT en su Agenda Hemisférica 2006 - 2015 para el trabajo decente en las Américas, en la cual se establece un incremento del 15% al 2015; consideramos que

<sup>538</sup> No es posible cuantificar el incremento de la población sindicalizable en función de la reducción del desempleo, por cuanto la misma depende de situaciones exógenas.

<sup>539</sup> No es posible cuantificar el incremento que se busca, por cuanto no se cuenta con información que refleje el número de personas bajo capacitación laboral juvenil desnaturalizada.

<sup>540</sup> No es posible determinar porcentualmente la población sindicalizable a nivel de empresa a incrementar, debido a que en el caso de los trabajadores de las micro empresas dicha posibilidad está ausente, mientras que en el caso de los trabajadores comprendidos en la pequeña empresa no existe información registrada.

ésta diferencia está sustentada tomando en cuenta el nivel de desempleo (4.05% al 2011), autoempleo (35.15% al 2011), subempleo (53.28% al 2011), el alto nivel de informalidad en el país (79.4% de informalidad entre las empresas formales e informales al 2009); contratos temporales (48.63% al 2011), tercerización e intermediación (representando entre ambas solo en el mes de diciembre de 2011, el 1.45%), el mayoritario número de Mypes (99.8% al 2010), y el número de convenios de capacitación laboral juvenil (9.95% del total de convenios registrados en las diferentes modalidades formativas en el 2011), así como la inexistencia de una política pública como la propuesta.

#### 2.4) Recursos con los que se cuenta.-

Siendo el MTPE el responsable de la formulación de las políticas nacionales y sectoriales en materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, prevención y solución de conflictos laborales, entre otras; consideramos importante destacar que cuenta con los **recursos propios y permanentes** siguientes:

- Personal capacitado en la temática laboral en general, así como en cuanto a la materia del derecho desindagación, a través de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Una estructura orgánica con áreas especializadas en temas de conflictos, a cargo de la Dirección General de Trabajo, la misma que comprende a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos y Responsabilidad Social Empresarial, encargada de efectuar los análisis de campo necesarios con la finalidad de prever y detectar anticipadamente el surgimiento de conflictos laborales, y determinar la fase en la que estos se encuentran, con la finalidad de adoptar las acciones pertinentes.

Asimismo, el MTPE puede acceder a los siguientes **recursos eventuales** de la OIT:

- Cooperación técnica internacional para la capacitación de los actores involucrados en la materia. Esto, por cuanto la citada organización ofrece programas de asistencia, tanto a las organizaciones de trabajadores como de empleadores; con la finalidad de alentar un verdadero desarrollo del diálogo social y fomentar la defensa de derechos fundamentales laborales, como la libertad sindical.
- Programa In Focus, como herramienta de cooperación técnica primordial para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como para el aseguramiento del progreso social. A través de dicho programa, se busca *“promover los beneficios del diálogo social como fin en sí mismo y como medio de acción esencial para el éxito de todos los objetivos estratégicos de la OIT”*<sup>541</sup>, dentro de los cuales considera, entre otros, la protección, fomento y desarrollo de la libertad sindical; derecho que además se constituye como principio fundamental del citado organismo.
- Fomento del diálogo social en todos los ámbitos, tanto para sus Estados miembros, como para las empresas y los trabajadores; desarrollando mesas de diálogo o actividades de similar naturaleza, fomentando la participación directa de los actores, con el objetivo de recabar la información que los mismos le brinden; permitiéndose analizarlas y conocer los elementos que pueden ser objeto de una negociación.

En adición a los recursos ya referidos, el MTPE deberá considerar los recursos financieros necesarios, a fin de desarrollar de manera exitosa la política pública propuesta.

## 2.5) Factores externos a considerar.-

---

<sup>541</sup>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2005 “La OIT, ¿Qué es, qué hace?”. *Ilo.org* Consulta: 18 de noviembre de 2012, página 37. [[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS\\_082366/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_082366/lang--es/index.htm)]

Es importante tener en consideración igualmente, los factores externos que al no poder ser controlados, podrían dificultar la formulación, implementación, elección de la mejor alternativa propuesta, y monitoreo de la política pública propuesta; por lo que la presente etapa, si bien es cierto se refiere a la formulación, deberá preverse también la posible afectación sobre las demás.

Estos factores externos, pueden ser el resultante de situaciones coyunturales internacionales, tales como una crisis económica internacional, o motivaciones políticas internas; pero que podrían determinar el archivamiento y postergación de la política pública.

Igualmente, será importante tener en consideración que el desarrollo de la presente política pública, deberá contar necesariamente con asignaciones presupuestales específicas de parte del MEF, que previamente deben ser aprobadas.

### **2.6) Afectación de los diversos actores.-**

Siendo el MTPE, el responsable de la formulación, deberá evaluar en la presente etapa, posibles afectaciones positivas o negativas a los diversos actores sociales durante la aplicación de la alternativa propuesta.

### **3) Etapa de elección de la mejor alternativa propuesta.-**

Una vez establecidas en la etapa de formulación las dos o más alternativas viables de política pública; éstas deberán ser presentadas al Ministro de la Cartera de Trabajo y Promoción del Empleo, para que como titular del sector, tome la decisión de elegir la mejor alternativa propuesta, tomando en consideración:

- Análisis de costo / beneficio en relación a cada propuesta, con la finalidad de poder identificar la alternativa que posibilite mayores beneficios, logrando así reducir al mínimo los posibles aspectos



- negativos. Este análisis permitirá identificar cuál es la alternativa más viable para lograr el objetivo específico establecido.
- Que, la alternativa elegida tenga sostenibilidad en el tiempo; sin obviar la identificación de los posibles factores que de aparecer, pudieran perturbar la continuación de la misma. Para dicho efecto, resultará necesario analizar a los actores involucrados por su afectación directa (organizaciones sindicales y de empleadores, así como trabajadores sin representación sindical) desde una perspectiva económica, sociológica y cultural; pudiendo determinar de esta manera los aspectos propios de cada uno de ellos.
  - Si la elección se está circunscribiendo únicamente a un factor técnico o si implica adicionalmente aspectos políticos.

Consideramos que la presente etapa deberá tener un rango de duración de **quince (15) a treinta (30) días**; debiendo culminar con la presentación de la solicitud de aprobación de la política pública en favor del derecho de sindicación que proponemos, mediante Decreto Supremo, por parte del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, a la Presidencia de la República.<sup>542</sup>

#### 4) Etapa de implementación.-

En la presente etapa se deberá adoptar una estrategia de implementación realista, posible de ejecutar, considerando las capacidades, recursos y tiempos con los que se cuentan. Igualmente, deberá determinarse quién se encargará de la aplicación de la política pública propuesta.

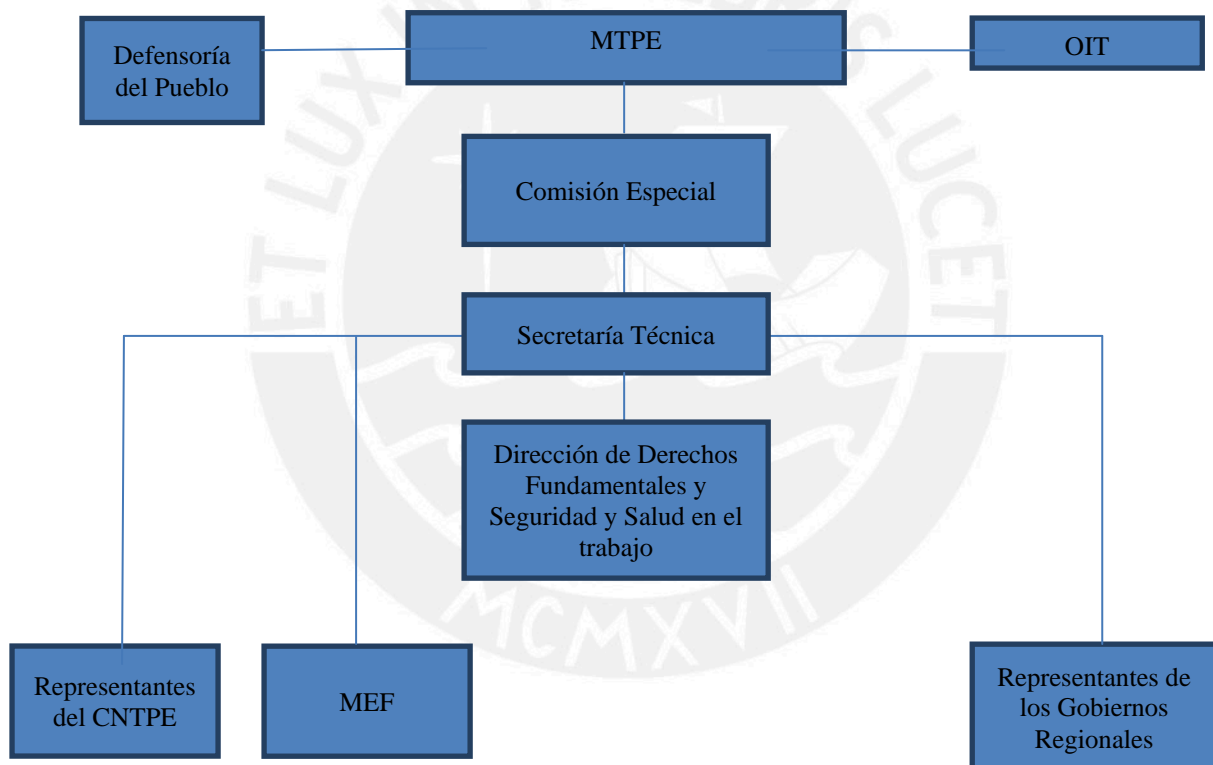
---

<sup>542</sup> Se propone la aprobación mediante Decreto Supremo en consideración a que es la máxima norma a emitir por el Poder Ejecutivo; y considerando que los demás planes nacionales analizados en el Capítulo V, como antecedentes indirectos, fueron igualmente aprobados mediante la misma norma.

Consideramos que la etapa de implementación de la presente política pública deberá tener una duración de **cinco (05) años**; iniciando en el 2016 y culminando en el 2020.<sup>543</sup>

#### 4.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.-

En la presente etapa de implementación se determinará a las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales participantes en la misma, en atención de sus competencias, responsabilidades y experiencias.



##### 4.1.1) De las instituciones competentes.

##### 4.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.-

<sup>543</sup> La política nacional propuesta ha considerado una duración de cinco (05) años desde el inicio de la etapa de implementación; metodología de medición del plazo similar a la utilizada por los planes nacionales analizados como antecedentes indirectos.  
Ver punto 2) Antecedentes indirectos, Capítulo V.

El MTPE como ente rector y autoridad técnico normativa a nivel nacional en el ámbito laboral, establece los procedimientos a implementar relacionados con la política pública propuesta en la presente tesis.

En dicha condición, consideramos deberá crear una **Secretaría Técnica**<sup>544</sup> adscrita a la Comisión Especial encargada de la etapa de formulación, la misma que deberá estar igualmente liderada por la Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo; y conformada por el MEF, representantes del CNTPE y de los Gobiernos Regionales para la implementación de la política pública propuesta.

Dicha Secretaría estará encargada de la articulación, coordinación, acción con todas las instituciones públicas y privadas, sociedad civil, y sociedad en su conjunto, en el proceso de la implementación del presente plan.

#### **4.1.1.2) Ministerio de Economía y Finanzas.-**

De acuerdo a las facultades conferidas según el Decreto Legislativo N° 183 y sus modificatorias; se establece que el MEF es la entidad encargada de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos al presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social; debiendo en este sentido asumir las responsabilidades que le compete y atender las necesidades presupuestarias que requiera el MTPE, producto de la implementación de la política pública propuesta; por lo que deberá **formar parte** de la Secretaría Técnica con el objeto de supervisar los asuntos relativos al presupuesto asignado, de conformidad con el artículo 5 de la referida norma.

#### **4.1.2) De las instituciones, instancias de diálogo, y organismos internacionales involucrados por su participación.-**

---

<sup>544</sup> Instancia similar establecida en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, del año 2005; abordado en el punto 2.2) El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006 – 2010, Capítulo V.

#### 4.1.2.1) Instituciones públicas.-

##### 4.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.-

Los Gobiernos Regionales como **miembros activos** de la Secretaría Técnica participarán en la implementación de la política pública en materia de sindicación propuesta, en los ámbitos geográficos que les corresponda, a través de sus representantes elegidos, debiendo priorizar la permanencia de los que fueran elegidos en la etapa de formulación.

##### 4.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.-

La Defensoría del Pueblo **supervisará** a la Secretaría Técnica en la implementación de la política pública en materia de sindicación propuesta, así como la labor que en dicho sentido desarrollaren las instituciones comprendidas en la presente etapa.

#### 4.1.2.2) Instancias de diálogo.-

##### 4.1.2.2.1) Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.-

El CNTPE, como **miembro activo** de la Secretaría Técnica, deberá participar a través de los representantes que las organizaciones sindicales y de empleadores que elijan, debiendo considerar para dicho efecto a quienes hayan participado en la etapa de formulación, en atención al conocimiento que poseen del tema.

#### 4.1.2.3) Organismos internacionales.-

##### 4.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.

La OIT como instancia internacional especializada deberá participar como **ente asesor** del MTPE prestando apoyo a la Secretaría Técnica y aportando con su experiencia al éxito de la implementación de la política pública propuesta.

#### 4.2) Acciones a adoptar.-

La **Secretaría Técnica** encargada, deberá implementar las acciones siguientes:

- Promover la participación de las instituciones públicas y privadas, en la implementación de la política pública propuesta.
- Articular entre las instituciones públicas y privadas, la implementación del presente plan como un objetivo de interés y alcance nacional.
- Coordinar con las instituciones públicas, la implementación de la política pública propuesta; procurando su cooperación y apoyo mutuo entre los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local.
- Ejecutar las acciones que correspondan para la implementación del objetivo general, objetivos específicos y metas previstas; asumiendo su liderazgo para la eliminación de las dificultades que se pudieran presentar en dicho proceso, coordinando y complementando las labores, evitando la duplicidad y superposición de las mismas.

#### 5) Etapa de monitoreo.-

El monitoreo debe considerar la línea de base obtenida en la etapa de diagnóstico del problema, a fin de contrastarla con la información cuantificable que se obtenga durante y al término de su implementación; realizando para ello cuatro informes parciales anuales y un informe final al quinto año. Se deberán emplear y crear indicadores que puedan ir midiendo el desempeño progresivo de la política implementada.



La presente etapa permitirá dilucidar si el funcionamiento de la política pública implementada es el adecuado; cuáles son los resultados que se van obteniendo; si la información que se recibe es confiable y oportuna, posibilitando hacer a tiempo los ajustes necesarios por parte de la Comisión Especial designada por el MTPE para el desarrollo de la etapa de implementación, para el logro del objetivo general, objetivos específicos y metas planteadas.

**5.1) Determinación de los participantes competentes e involucrados.-**

En la presente etapa de monitoreo se determinará a las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales participantes en la misma, en atención de sus competencias, responsabilidades y experiencias:



**5.1.1) De las instituciones competentes.-**

**5.1.1.1) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.-**

La Comisión Especial creada para el desarrollo de la etapa de formulación, deberá ser igualmente la encargada en la presente etapa de recepcionar, analizar y condensar los informes preliminares anuales de monitoreo presentados por la Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, producto de los informes que con la misma periodicidad reciba de los representantes de los Gobiernos Regionales y del CNTPE.

Dicha Comisión, luego los alcanzará mediante un Informe condensado anual al MTPE para su evaluación progresiva, hasta completar el número de cuatro (04).

El quinto informe tendrá el carácter de Informe Final, el cual deberá incluir un análisis de los cuatro Informes anuales anteriores, así como del último año de implementación, lo que permitirá determinar si la política pública cumplió con las metas establecidas. De ser así, lo hará de conocimiento del Poder Ejecutivo, mencionando detalladamente los resultados obtenidos. En caso contrario o de estimarse necesario, propondrá la formulación de una nueva política pública, estableciendo como línea de base los resultados obtenidos.

#### **5.1.1.2) Contraloría General de la República.-**

La Contraloría en cumplimiento de sus competencias constitucionales, de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, y de los actos de las instituciones sujetas a control<sup>545</sup>, realizará las acciones de control para que los fondos destinados se dediquen exclusivamente al fin para el cual fueron asignados.

#### **5.1.2) De las instituciones, instancias de diálogo, y organismos internacionales involucrados por su participación.-**

---

<sup>545</sup> Artículo 82 de la Constitución.- La Contraloría General de la República.

*“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.”*

### **5.1.2.1) Instituciones públicas.-**

#### **5.1.2.1.1) Gobiernos Regionales.-**

Liderarán las labores de monitoreo que se realizan en su jurisdicción, las que posteriormente generarán un informe anual.

Del mismo modo, posteriormente, como conformantes de la Comisión Especial, revisarán conjuntamente con los demás miembros de la misma, los cuatro (4) Informes anuales presentados por los otros integrantes; así como el Informe Final emitido al quinto año.

#### **5.1.2.1.2) Defensoría del Pueblo.-**

En cumplimiento de sus atribuciones, **supervisará** a la Comisión Especial, en el desempeño de las labores de condensación de los cuatro (04) informes anuales preliminares, así como en la elaboración del Informe Final.

### **5.1.2.2) Instancias de diálogo.-**

#### **5.1.2.2.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.-**

Recepcionará la información de monitoreo que le hagan llegar los representantes que como conformantes del mismo fueran elegidos; debiendo generar un informe preliminar anual.

Del mismo modo, posteriormente, como conformante de la Comisión Especial, revisará conjuntamente con los demás miembros de la misma, los otros informes anuales presentados por los otros integrantes; así como el Informe Final resultante al término del quinto año.

#### **5.1.2.2.2) Foro del Acuerdo Nacional.-**

Habiendo participado en la etapa de diagnóstico, brindando los aportes correspondientes al documento preliminar recibido de parte del MTPE, y otorgándole el respaldo político necesario; en la presente etapa deberá recibir al término del quinto año de implementación de la política pública propuesta, el Informe Final de parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, a efectos de tomar conocimiento de los objetivos y metas alcanzadas, brindando igualmente el respaldo político necesario.

### **5.1.2.3) Organismos internacionales.-**

#### **5.1.2.3.1) Organización Internacional del Trabajo.-**

La OIT como instancia internacional especializada deberá participar como **ente asesor** del MTPE prestando apoyo a la Comisión Especial liderada por la Dirección de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, y aportando con su experiencia en la emisión de los cuatro (4) Informes anuales.

Posteriormente, asesorará al MTPE en la formulación del Informe Final a presentar al Poder Ejecutivo, y al Foro del Acuerdo Nacional.

### **5.2) Consideraciones a tomar en cuenta respecto del monitoreo.-**

A efectos de desarrollar de manera óptima la etapa de monitoreo, el MTPE deberá:

- Poner a disposición de todos los participantes competentes e involucrados, estadísticas actualizadas y segmentadas por género, edad, ubicación geográfica y demás; de manera tal que contrastada con la utilizada como línea de base en la etapa de formulación de la política pública propuesta, posibilite un monitoreo imparcial, transparente, confiable (mostrar datos ciertos), claro, útil y de fácil accesibilidad.

- Monitorear a nivel nacional y en su totalidad la aplicación de la política propuesta, cuidando que todos los participantes competentes e involucrados; cumplan con los acuerdos, coordinaciones y compromisos asumidos, de tal manera que se puedan llegar a alcanzar el objetivo principal, objetivos específicos y metas propuestas.
- Obtener una oportuna medición sistemática de los resultados, con la finalidad de valorar objetivamente el progreso en la implementación de la política pública propuesta.





## Conclusiones

**Primera.-** El Estado social y democrático de derecho es la manifestación del Estado de derecho, por cuanto adopta el sometimiento jurídico de los poderes públicos; es la manifestación del Estado social, por cuanto adopta el mecanismo de funcionamiento estatal ligado a la sociedad, procurando corregir las desigualdades existentes; y es una manifestación del Estado democrático, por cuanto adopta la fuerza característica de la expresión del pueblo (poder popular).

**Segunda.-** El Estado social y democrático de derecho se considera vigente en nuestro país, no obstante no estar referido de esa manera en nuestra Constitución; ya que el artículo 43 de nuestra Carta Fundamental define textualmente al Perú como una “*República democrática, social, independiente y soberana*”, más no como “*Social y Democrática de Derecho*”; siendo el Tribunal Constitucional, el que mediante la sentencia del Expediente 008-2003-AI emitida en el año 2003, calificó a nuestro Estado como “*social y democrático de derecho*”, mediante una interpretación integral de los artículos 3 y 43 de la Constitución. Que así mismo, en la citada sentencia se enuncian los principios esenciales sobre los que se funda el Estado social y democrático de derecho, siendo estos la libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales.

En relación a lo señalado, se ha determinado entonces que las características propias de este tipo de Estado responden al papel activo que este asume no sólo en lo relativo al reconocimiento de derechos de las personas, sino también en la elaboración de mecanismos que permiten garantizar la efectividad de los mismos, así como una participación activa de los ciudadanos más allá del sufragio; fundados sobre la base de la dignidad del ser humano, derecho y principio fundamental, así como fin supremo de la sociedad y del Estado. Así, la actuación del Estado deberá estar orientada a la generación de mecanismos para dotar de efectividad a los derechos

fundamentales, posibilitando que el ser humano, al poder gozar de ellos, procure para sí una vida digna.

**Tercera.**-En un Estado social y democrático de derecho como el reconocido en nuestro país; las políticas públicas constituyen el mecanismo necesario para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, mediante la implementación de un conjunto de acciones tendientes a abordar un problema público identificado, las que serán desarrolladas y lideradas por el sector público, el mismo que deberá incentivar y posibilitar que tomen parte en éstas la comunidad en general y en particular los diversos actores sociales.

**Cuarta.**-Las políticas públicas, al requerir la participación activa de la ciudadanía como elemento esencial, fortalecen y constituyen una manifestación de la democracia participativa y un campo de desarrollo del diálogo social, entendido este último como una forma de interacción de los actores a través del desarrollo de consultas, negociaciones o intercambio de información sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales, con la finalidad de obtener alternativas de solución consensuadas para la prevención, enfrentamiento y solución de problemas públicos.

Las políticas públicas a formular dentro de éste contexto, no deben privilegiar solo un enfoque técnico, ya que de hacerlo no le otorgará al debate, negociación, aprobación y ejecución con los actores sociales involucrados, la importancia que éstos tienen.

**Quinta.**-Las políticas públicas son un conjunto de acciones lideradas por el sector público, las cuales permitirán e incentivarán ámbitos de participación de la comunidad en general y de los actores sociales en particular. Dicho instrumento estará orientado al tratamiento de un problema público identificado en un determinado sector de la sociedad o espacio geográfico a nivel nacional, regional o local.

**Sexta.-**Un problema público constituye una afectación negativa del bienestar de la sociedad, una comunidad específica, o un espacio geográfico determinado; y cuya solución requiere de la intervención del Estado a través de la generación de una política pública.

**Séptima.-** Si bien el Tribunal Constitucional no ha adoptado expresamente definición alguna respecto a las políticas públicas, ha incorporado dicho instrumento a través del reconocimiento de su importancia en el resguardo de los derechos fundamentales de la persona humana; el mismo que al ser responsabilidad del Estado, obliga a éste a la adopción de medidas al respecto.

**Octava.-**Una política pública está compuesta por las etapas de diagnóstico, formulación, elección de la mejor alternativa propuesta, implementación, y monitoreo; debiendo procurar la participación activa de los diversos actores sociales en todas ellas, con excepción de la elección de la mejor alternativa propuesta, que será de responsabilidad exclusiva del Estado.

**Novena.-**En la etapa de diagnóstico se debe procurar detectar oportunamente el problema público a tratar, evitando que el mismo pueda agravarse; para lo cual se debe establecer una línea de base cuantificable y actualizada como punto de inicio, así como el tiempo que se requiere para enfrentar el problema; de manera que sea posible “ponerlo en la agenda” del Estado.

**Décima.-**En la etapa de formulación se debe tomar en consideración las alternativas pre existentes para la solución del problema identificado. En caso de no existir éstas, se deberá proceder a la elaboración de más de una alternativa viable.

**Décima primera.-**En la etapa de elección de la mejor alternativa propuesta se debe comparar las opciones formuladas, efectuando un análisis de costo beneficio, con el objetivo de identificar a la que permita obtener mayores beneficios, reduciendo de ésta manera los posibles efectos negativos.

**Décima segunda.**-En la etapa de implementación se debe adoptar una estrategia realista y posible de ejecutar, tomando en cuenta capacidades, recursos, y tiempos disponibles; debiendo determinarse también, la entidad encargada.

**Décima tercera.**-En la etapa de monitoreo se debe tomar como línea de base la información obtenida en la etapa de diagnóstico, a fin de contrastarla con la que se obtenga en la implementación de la política pública, de manera que pueda medirse el impacto que se va generando durante todo el proceso, así como al término del mismo.

Igualmente, se deben emplear indicadores que permitan la medición del desempeño progresivo de la alternativa implementada.

La etapa de monitoreo debe ser imparcial, transparente, confiable, clara y útil; de manera que se logre legitimidad y apoyo de los actores involucrados, y se minimice la resistencia de los afectados y detractores.

**Décima cuarta.**-Las organizaciones sindicales al cumplir un rol imprescindible en todo Estado social y democrático de Derecho, son la expresión del ejercicio de un principio y derecho fundamental como la libertad sindical; a través del cual se fortalece el sistema democrático, se consolida el desarrollo económico, y se procura la paz social por medio de la obtención del trabajo decente.

Así, unas organizaciones sindicales fuertes y consolidadas contribuyen a reducir las desigualdades y la exclusión social; por lo que es necesario el fortalecimiento del derecho de sindicación.

**Décima quinta.**-El derecho fundamental de sindicación, no obstante su importancia, reconocimiento y protección normativa a nivel nacional e internacional, no es respetado plenamente en nuestro país.

La Constitución en su artículo 28, lo consagra bajo una fórmula laxa, limitándose a otorgarle tres responsabilidades al Estado, siendo estas: a) reconocerlo, b) cautelar su ejercicio democrático, y c) garantizar su desarrollo.

En el mismo sentido, el TUO de la LRCT y su Reglamento, al ser de corte restrictivo, limitan su ejercicio.

**Décima sexta.**-La Cuarta Disposición Final de la Constitución, posibilita que interpretemos el derecho de sindicación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre la materia ratificados por el Perú.

**Décima séptima.**- En este sentido, al haber ratificado el Perú, el 2 de marzo de 1960 y el 13 de marzo de 1964, dos de los Convenios Internacionales más importantes en la materia, aprobados por la OIT como organismo internacional especializado, como son el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (1948), y el Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), respectivamente; el derecho de sindicación debe ser tratado e interpretado en virtud de los mismos.

**Décima octava.**- Al adoptar la OIT en 1998, en la 86 Conferencia Internacional del Trabajo, la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, a través de la cual se declara el carácter de fundamental de cuatro derechos, cuyos convenios son de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros, siendo estos: a) la libertad de asociación, libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, b) la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, c) la abolición del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; se consolidó a la libertad sindical como uno de los cuatro derechos fundamentales y estableció para los Estados miembros, la obligación y el deber de promoverla, protegerla, incentivarla y hacerla realidad de buena fe.



**Décima novena.-** El derecho a la libertad sindical, se encuentra compuesto por tres elementos que lo dotan de contenido esencial, siendo estos la sindicación, negociación colectiva y huelga; debiendo resaltar que la presente tesis ha centrado su desarrollo en el derecho de sindicación de los trabajadores como titulares del mismo, en atención a que éste constituye el punto de partida para la consecución progresiva y efectiva de los otros dos derechos, y a que su origen fue producto de la lucha de la clase trabajadora en favor de la equiparación de poderes con el empleador.

Igualmente, se centró el desarrollo en su aplicación en el sector privado, debido a que los trabajadores amparados bajo el sector público se rigen por normativa especial.

**Vigésima.-** El derecho de sindicación reconoce a los trabajadores la capacidad de constituir asociaciones y adherirse a ellas (elemento institucional), para lo cual los facultaa decidir libre y voluntariamente el ejercer su derecho de constitución o afiliación (libertad positiva), o en su defecto de no afiliación o desafiliación (libertad negativa).

**Vigésima primera.-** La laxitud constitucional y el corte restrictivo de la normativa infra-constitucional en materia colectiva; los aspectos externos de naturaleza económica y legal, así como los aspectos internos de carácter estructural y coyuntural; llevaron a que en el año 2011, la tasa de sindicación a nivel nacional fuera de 4.12%, esto es el porcentaje más bajo registrado desde 1997.

**Vigésima segunda.-** Como aspectos externos de naturaleza económica, encontramos al desempleo, informalidad, autoempleo y subempleo.

Los trabajadores asalariados e independientes afectados por éstos tres últimos, ven dificultad de manera significativa el ejercicio y desarrollo del derecho de sindicación, no obstante ser titulares del mismo; sea por desconocimiento, urgencia de privilegiar otras necesidades, y/o la “reconducción y orientación” legal de la sindicación a nivel de empresa.

**Vigésima tercera.**-Como aspectos externos de naturaleza legal, encontramos la temporalidad de la relación laboral, tercerización e intermediación, micro y pequeñas empresas como régimen especial laboral, capacitación laboral juvenil como modalidad formativa, y la elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación.

En cuanto a la temporalidad, no obstante estar permitida solo como excepción para las actividades de naturaleza transitoria, es posible advertir su utilización mayoritaria en supuestos en los que incluso no se encuentra presente la causa objetiva que la motiva; afectando el libre ejercicio del derecho de sindicación de los trabajadores asalariados, al poner en riesgo su continuidad laboral, haciendo de éstos, trabajadores “sindicalizables condicionados”.

En cuanto a la tercerización e intermediación, debido a la complejidad de ambas y al uso errado que en muchos casos se hace de las mismas; se genera precariedad en el vínculo laboral que mantienen los trabajadores asalariados destacados, haciendo de éstos también, trabajadores “sindicalizables condicionados”. Así, al no tener una vinculación directa con su empleador, ven imposibilitado su derecho de sindicación a nivel de empresa; priorizando además otras necesidades vinculadas a su subsistencia, y no al ejercicio del referido derecho a nivel de rama, actividad y oficios varios.

En cuanto a las micro y pequeñas empresas, conformantes del 99.8% del empresariado formal de nuestro país, se ha identificado que en el caso de la primera se imposibilita la sindicación a nivel de empresa, por cuanto la normativa laboral establece la necesidad de un número mínimo de 20 trabajadores para la constitución y subsistencia de un sindicato a dicho nivel, y dichas unidades económicas comprenden hasta un máximo de 10 trabajadores; mientras que en el caso de las segundas, se dificulta la sindicación al mismo nivel, por cuanto en el caso de las empresas que comprenden de 1 a 20 trabajadores, tendrían que afiliar a su totalidad para la formación y subsistencia de un sindicato, y en el caso de las que comprenden

de 21 a 50 trabajadores, tendrían que afiliar unas a la totalidad y otras a la mitad de los mismos.

Respecto de los otros niveles de sindicación, en el caso de las micro y pequeñas empresas; si bien los trabajadores comprendidos podrían ejercer el derecho en cuestión, la temporalidad de su contratación, así como la “orientación” que mantiene el TUO de la LRCT hacia la formación de sindicatos de empresa, les dificulta percibir tal posibilidad; existiendo además en los trabajadores comprendidos, una priorización de otras necesidades enfocadas a la subsistencia y no al ejercicio del derecho.

En cuanto a la capacitación laboral juvenil, advertimos que su posible utilización como sustitute de una contratación de índole laboral, producto de la permisividad de la norma y falta de supervisión de parte de la Autoridad Administrativa del Trabajo; estaría afectando la base de trabajadores sindicalizables.

En cuanto a la elección de delegados como mecanismo alternativo al derecho de sindicación, si bien la falta de información nos ha impedido identificar con claridad si la misma genera una afectación al referido derecho; advertimos la necesidad de establecer si en las empresas con 20 o más trabajadores, se está empleando dicha forma de representación en sustitución de las organizaciones sindicales. De ser éste el caso, se deberán determinar las razones que motivan dicha situación; por cuanto podría estar afectando el ejercicio del derecho de sindicación y generando consecuentemente la disminución de la tasa de afiliación sindical.

**Vigésima cuarta.-** Como aspectos internos de naturaleza estructural, motivados por las propias organizaciones sindicales; se encuentran las pugnas intersindicales y clientelismo político histórico, la radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado, la politización sindical, la débil democracia interna, y la poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión; los que afectan el ejercicio del derecho de sindicación, por cuanto debilitan la acción de las organizaciones sindicales

tanto interna, como externamente frente a los trabajadores asalariados e independientes (sindicalizados y no sindicalizados) y a la ciudadanía en general.

**Vigésima quinta.**-Como aspectos internos de carácter coyuntural, motivados por las organizaciones sindicales, encontramos al terrorismo y cuestionamiento al sistema imperante, y la desnaturalización delictiva; los que han generado un alejamiento de las organizaciones sindicales respecto de trabajadores sindicalizados o no, como producto de no haber realizado por parte de algunas de éstas organizaciones, un claro deslinde con dichas acciones violentas.

**Vigésima sexta.**-No obstante la baja tasa de afiliación sindical, producto de las diversas limitaciones al ejercicio del derecho de sindicación; no ha sido elaborada hasta la fecha una política pública en favor del mismo, por lo que hemos realizado un análisis de sus antecedentes directos e indirectos más próximos.

Así, como antecedentes directos encontramos a la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente presentada por la OIT en el 2003, y el Plan Nacional de Trabajo Decente para el periodo 2011 – 2016 elaborado por el MTPE, documentos que comprenden a la libertad sindical y advierten sobre la importancia de respetar el citado derecho; así como la “Propuesta de lineamientos para una política de garantía y fomento de la libertad sindical” elaborada por las centrales sindicales (CGTP, CNT, y CTP) y presentada en el año 2006 ante el CNTPE, la misma que advirtió la necesidad de una política pública respecto del derecho fundamental de sindicación.

Como antecedentes indirectos, encontramos a los Planes Nacionales de Igualdad de Género, Contra el Trabajo Infantil y Contra el Trabajo Forzoso, implementados desde el 1 de febrero de 2000, 30 de septiembre de 2005, y 1 de mayo de 2007, respectivamente; planes referidos a tres de los cuatro derechos fundamentales en el trabajo reconocidos por la OIT, obviándose

hasta la fecha desarrollo alguno en torno al cuarto derecho, siendo este la libertad sindical.

**Vigésimaséptima.**-Considerando el estado situacional en el que se encuentra el ejercicio del derecho de sindicación; hemos determinado como necesaria la acción del Estado mediante la formulación de una política pública en favor del referido derecho, fundada en el deber de protección especial que éste debe otorgar a los trabajadores, aun cuando no estén considerados constitucionalmente como grupo vulnerable bajo protección reforzada, pero sí bajo protección simple, teniendo en cuenta la disparidad existente entre estos y los empleadores.

El Estado igualmente tiene el deber de promover condiciones para el progreso social y económico; rol que consideramos no sería posible sin darle vital importancia al ejercicio del derecho de sindicación.

**Vigésimaoctava.**-Con el objetivo de orientar y facilitar la generación de una política pública en favor del derecho de sindicación; hemos elaborado una guía a manera de manual de instrucciones, de tal manera que facilite el adecuado desarrollo de las etapas de diagnóstico, formulación, elección de la mejor alternativa propuesta, implementación y monitoreo.

En dicho sentido, la guía propuesta tiene en primer lugar un carácter procedimental, por cuanto comprende las diversas etapas que deberán seguirse para lograr su desarrollo sistemático; y en segundo lugar un desarrollo temático, por cuanto describe el contenido y las consideraciones a tener en cuenta en cada una de las etapas.

**Vigésimanovena.**-El desarrollo de cada una de las etapas de la política pública en favor del derecho de sindicación, si bien debe estar liderada por el MTPE, como institución competente; debe considerar igualmente, la participación activa de actores, instituciones, instancias de diálogo y organismos internacionales involucrados.



**Trigésima.**-La etapa de diagnóstico debe considerar como problema público a abordar, la falta de eficacia que tiene en nuestro país el derecho de sindicación en sus dos dimensiones, esto es individual materializada en a) el limitado número de población sindicalizable, y b) el bajo número de población sindicalizada producto de las dificultades que los trabajadores tienen para poder ejercer el derecho de sindicación, no obstante ser titulares del mismo, así como para constituir organizaciones sindicales no solo a nivel de empresa; y colectiva, producto de las dificultades que las organizaciones sindicales constituidas tienen para poder incrementar el número de sus afiliados.

Así, a efectos de identificar una línea de base actualizada, el MTPE debe liderar la obtención de información desagregada, detallada y esquematizada referida a género, edades, ámbito territorial, fecha precisa de obtención, en función a los aspectos externos, y la efectividad de la labor inspectiva y judicial, que generan el problema público identificado; debiendo igualmente liderar, la toma de información política / histórica referida a los aspectos internos. Solo de esta manera, será posible “poner en la agenda del Estado”, el problema público identificado.

**Trigésima primera.**-La etapa de formulación debe tomar como base el documento final de diagnóstico situacional estadístico e histórico – político; debiendo emitirse más de una alternativa técnica y política viable, con el objetivo de solucionar el problema público identificado, considerando que será el Ministro de Estado de la Cartera de Trabajo y Promoción del Empleo, como autoridad directamente responsable del sector competente, quien luego de un análisis detallado de las mismas, determinará la alternativa a implementar.

La política pública a formular debe tener una vigencia de cinco (05) años; pudiendo de ser necesario, emitirse posteriormente una política pública.

Debe identificarse como objetivo general de la política en cuestión, el promover, garantizar y fortalecer el libre ejercicio del derecho de sindicación en nuestro país.

Para dicho efecto, deben establecerse como objetivos específicos, la promoción, garantía y el fortalecimiento tanto del ejercicio individual del derecho de sindicación que tienen la totalidad de trabajadores asalariados e independientes, como titulares del mismo; como de las organizaciones sindicales ya constituidas, considerando que éstas son un soporte importante que coadyuvará al fortalecimiento del régimen y sistema democrático en nuestro país.

Las metas establecidas para la consecución de los objetivos específicos determinados, deben posibilitar en relación al primer objetivo específico referido; incrementar el número de población sindicalizable asalariada e independiente, procurando la reducción del número de desempleados que al 2011 representaban el 4.05%; incrementar el número de la población sindicalizable asalariada, entre quienes se encuentren comprendidos bajo la modalidad formativa de capacitación laboral juvenil, siempre que ésta oculte una relación laboral; incrementar el número de población sindicalizable asalariada a nivel de empresa entre los trabajadores comprendidos en la Mype, considerando que las mismas al 2010 representaron el 99.8% del mercado empresarial.

En relación al segundo objetivo específico referido, las metas deben procurar el incremento de la tasa de afiliación sindical, compuesta por trabajadores asalariados e independientes, de 4.12% en el 2011, a 10% al 2020, esto es al término de la política pública que se propone, lo que representaría un incremento del 142%.

Deben fijarse también las acciones a adoptar, los recursos con los que se cuentan, los factores externos que pudieran influir en su implementación, y la afectación positiva o negativa a los actores directamente involucrados.

**Trigésima segunda.**-Las acciones a adoptar en la etapa de formulación, en relación a los aspectos externos de naturaleza económica, deben estar orientadas a reducir el desempleo; así como la informalidad y subempleo formal e informal, tanto de los trabajadores asalariados como independientes.

**Trigésima tercera.**-En cuanto a los aspectos externos de naturaleza legal debe proponerse acciones orientadas a la revisión normativa de los diferentes tipos de contratos modales existentes, procurando la continuidad únicamente de los que revistan una verdadera causa objetiva que los motive.

Respecto de la intermediación, debe proponerse la revisión de la normativa existente, de manera tal que se reduzca su utilización a la prestación de servicios temporales, y se disminuya el porcentaje máximo establecido de trabajadores destacados en las empresas usuarias.

En cuanto a la tercerización, debe proponerse también la revisión de la normativa, procurando se restrinja a labores no correspondientes a la actividad principal, haciendo obligatorio el registro de las empresas tercerizadoras, y estableciendo un porcentaje máximo de trabajadores destacados a las empresas usuarias.

En relación al régimen especial de las Mypes, debe proponerse la revisión de su continuidad.

Y respecto de la capacitación laboral juvenil como modalidad formativa, debe proponerse la revisión de la norma, respecto del porcentaje de jóvenes beneficiarios que pueden ser comprendidos dentro de la misma (20% del personal del área o 20% del total de trabajadores), la posibilidad de ampliación a 6 meses adicionales en labores de poca calificación o complejidad, así como la exigencia de solo la sustentación de 5 horas semanales en los programas de capacitación. En el caso de las Mypes, debe proponerse igualmente, la eliminación de su excepción respecto de la presentación de planes y programas de capacitación.

**Trigésima cuarta.**- En relación a los aspectos internos de carácter estructural, como las pugnas intersindicales y clientelismo político histórico; deben determinarse acciones que motiven a las organizaciones sindicales conformantes del CNTPE, a realizar un autoanálisis histórico – político

respecto a cómo dichas pugnas y clientelismo, dividieron y dividen en la actualidad a la clase trabajadora, debilitando la acción del sindicalismo.

En relación a la radicalización sindical clasista y enfrentamientos con el empresariado; se debe motivar también que dichas organizaciones sindicales discutan respecto del carácter clasista, y cómo el mismo es mantenido en algunos casos en la actualidad.

Respecto de la politización sindical, se debe motivar que las organizaciones sindicales privilegien sus actividades de defensa y representación de los trabajadores, por encima de la vinculación que con todo derecho sus dirigentes mantengan respecto de determinadas organizaciones políticas.

En cuanto a la débil democracia interna, se debe motivar a las organizaciones sindicales a tomar conciencia respecto a cómo la ausencia de ésta, imposibilita el surgimiento de nuevos líderes y propuestas que renueven la actividad sindical; así como a que consideren el apoyo de organismos especializados como la ONPE, en los procesos de elección interna.

En relación a la poca adaptación tecnológica a los medios cibernéticos y de difusión; se debe motivar también la modernización y adaptación de las organizaciones sindicales, posibilitando un mayor acercamiento con los trabajadores, sean éstos sindicalizados o no.

Debe también motivarse a las organizaciones sindicales para que evalúen su conformación, tomando en cuenta criterios de edad, género, niveles de capacitación, y otros que les permitan conocer de manera pormenorizada a sus afiliados; así como qué trabajadores son los menos motivados a sindicalizarse.

**Trigésima quinta.-** En relación a los aspectos internos de carácter coyuntural, como el terrorismo y el cuestionamiento al sistema imperante, así como la desnaturalización delictiva; se debe motivar a las organizaciones

sindicales igualmente, a realizar un claro deslinde con la violencia, y con las conductas delictivas que pongan en cuestionamiento la actividad sindical.

**Trigésima sexta.-** En cuanto a los aspectos normativos internacionales en materia de sindicación; se debe solicitar al Congreso de la República, la ratificación del Convenio N° 135 de la OIT, referido a los representantes de los trabajadores y las facilidades que deben otorgárseles.

**Trigésima séptima.-** En relación a la normativa nacional en materia de sindicación; debe proponerse al Congreso de la República la reforma de la LRCT y su Reglamento, considerando la supresión de la restricción actual a solo cuatro tipos de sindicatos, posibilitando su constitución según lo estimen por conveniente los trabajadores; la orientación que privilegia la formación de sindicatos de empresa, facilitando la adecuación de las diversas formas de organización sindical a los diferentes tipos de trabajo existentes; el número requerido de 20 trabajadores para la constitución y subsistencia de sindicatos a nivel de empresa, considerando el mayoritario número de microempresas que comprenden hasta 10 trabajadores; el número de 50 trabajadores para la constitución y subsistencia de sindicatos de otra naturaleza; y el condicionante de afiliación sindical para los trabajadores de confianza y de dirección.

Del mismo modo, se debe proponer brindar protección a los trabajadores en periodo de prueba para que puedan ejercer libremente su derecho de sindicación; ampliar la actual protección del fuero sindical a todos los trabajadores sindicalizados como titulares del derecho, independientemente de si ocupen cargo directivo alguno o no; otorgar una protección especial al dirigente sindical considerando su mayor exposición por las actividades de su cargo, incorporando medidas preventivas contra actos antisindicales; así como garantías judiciales contra actos tendientes a menoscabar el ejercicio del derecho de sindicación.

**Trigésima octava-** En cuanto al CNTPE, debe proponerse la modificación de la Ley N°27111, en lo referente a la determinación del número de



representantes de trabajadores y empleadores, de tal manera que éstos tengan paridad de representantes; así como que éstos se encuentren regidos por un sistema de elección previa que les otorgue legitimidad; y que se establezca la periodicidad mínima de reuniones, posibilitando una mayor agilidad y efectividad de las mismas.

**Trigésima novena.-** En relación a los aspectos formativos; se debe proponer al Congreso de la República, la creación de un fondo y asignación de aportes económicos para la capacitación y labores de información a desarrollar por las organizaciones sindicales; con el objeto de reforzar la evaluación de sus aspectos internos.

Los aportes económicos deben ser establecidos en función de la cantidad de trabajadores afiliados a la organización sindical, y para su empleo por las citadas organizaciones en la difusión de sus planteamientos y actividades de proselitismo sindical, modernización tecnológica, difusión del ejercicio democrático y logro de la paz social. Dicha capacitación podrá ser realizada por el MTPE, universidades, ONG's, y OIT.

Del mismo, se deben formular programas de capacitación activa y permanente a las organizaciones sindicales, de empleadores, y trabajadores en general, a fin de que puedan tener conocimiento de los requisitos, derechos y obligaciones propias del ejercicio de la sindicación; así como respecto de temas vinculados a la formalización, subempleo, autoempleo, contratos modales, tercerización e intermediación, mypes, modalidades formativas laborales, y otros que sean de su interés. Dichos programas podrán ser impartidos por el MTPE, universidades, ONG's, y OIT.

Finalmente, se deben formular programas de capacitación temporal itinerante a las organizaciones sindicales, de empleadores, y trabajadores en general, en temas vinculados al ejercicio del derecho de sindicación; así como respecto a la formalización, subempleo, autoempleo, contratos modales, tercerización e intermediación, mypes, modalidades formativas laborales,

entre otros. Dichos programas podrán ser impartidos por el MTPE, universidades, ONG's, OIT, entre otros.

**Cuadragésima.-**En cuanto a la difusión, se deben desplegar masivas campañas de promoción de los derechos laborales, a cargo del MTPE, principalmente en relación al derecho de sindicación, entre los trabajadores asalariados e independientes, y empleadores, tanto del sector formal como informal, y respecto de sus derechos y obligaciones.

Del mismo modo, se debe difundir la conveniencia de la formación de sindicatos de rama, con el objeto de fortalecer la actividad sindical y la representación de los trabajadores con un mayor nivel de alcance.

**Cuadragésima primera.-**Respecto al ámbito procesal, se debe proponer la modificación del artículo 51 de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, de manera que se contemple como competentes para conocer procesos de amparo generados por la afectación del derecho de sindicación; a jueces laborales especializados.

**Cuadragésima segunda.-** En relación a la labor inspectiva de la autoridad administrativa del trabajo, se debe potencializar su actividad mediante el incremento del número de inspectores.

Del mismo modo, el MTPE debe definir, mediante protocolos y directivas, la aplicación de nuevas, eficientes y efectivas acciones, con el objeto de cumplir la normativa vigente. Dichos documentos deben estar orientados principalmente a la detección de la vulneración del derecho de sindicación.

Y finalmente, se debe capacitar a los inspectores en relación al derecho de sindicación, a efectos de que puedan desarrollar su labor de manera más eficiente y certera.

**Cuadragésima tercera.-** Se debe evaluar la inclusión del fortalecimiento, respeto y promoción del derecho de sindicación, en un futuro "Plan Nacional

de Trabajo Decente”; tomando en consideración la importancia del diálogo social y la actuación de los sindicatos.

**Cuadragésima cuarta.-** En la etapa de elección de la mejor alternativa propuesta, el Ministro de la Cartera de Trabajo y Promoción del Empleo, debe realizar un análisis de costo / beneficio, sostenibilidad en el tiempo, y factores técnicos y políticos en relación a cada alternativa de política pública formulada; con el objeto de elegir la alternativa a implementar.

Determinada ésta, el Ministro de la Cartera correspondiente, debe solicitar a la Presidencia de la República, la aprobación de la política pública en favor del derecho de sindicación, mediante Decreto Supremo.

**Cuadragésima quinta.-** En la etapa de implementación se debe adoptar una estrategia realista y posible de ejecutar; para lo cual el MTPE debe promover, articular y coordinar la participación de instituciones públicas y privadas, procurando la cooperación y apoyo mutuo en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local.

Del mismo modo, debe ejecutar las acciones que correspondan para el logro del objetivo general, objetivos específicos y metas previstas; asumiendo su liderazgo para la eliminación de las dificultades que se pudieran presentar en dicho proceso, coordinando y complementando las labores, evitando la duplicidad y superposición de las mismas.

La etapa de implementación debe tener una duración *de cinco (05) años*; a iniciarse en el 2016 y culminando en el 2020.

**Cuadragésima sexta.-** En la etapa de monitoreo debe considerarse la línea de base obtenida en la etapa de diagnóstico, a fin de contrastarla con la información cuantificable que se obtenga durante y al término de la implementación; para lo cual el MTPE debe emitir cuatro informes anuales y uno final.

Del mismo modo, deben establecerse indicadores que puedan ir midiendo el desempeño progresivo de la política implementada.

En la presente etapa se podrá determinar si el funcionamiento de la política pública implementada es el adecuado; los resultados progresivamente obtenidos; así como si la información que se recibe es confiable y oportuna, posibilitando hacer a tiempo los ajustes necesarios.

**Cuadragésima séptima.**-Creemos oportuno destacar finalmente, que en tanto las grandes conquistas de los trabajadores han sido el resultado histórico de extensas jornadas de lucha y sacrificio; que igualmente los empleadores han debido realizar labores y compromisos sacrificados en búsqueda de mejorar la productividad de sus empresas; y que los países y sus autoridades solo podrán obtener el tan ansiado desarrollo, mediante la consecución de una paz social duradera; una política pública como la propuesta, consideramos no solo es necesaria si no indispensable, pero solo posible con el concurso de todos.

## Bibliografía

ALEXY, Robert.

1997 “Teoría de los derechos fundamentales”. Madrid: Centro de estudios constitucionales.

ALIAGA PERALTA, Didier Porfirio.

2003 *La Obligación del registro sindical, por la autoridad administrativa de trabajo, como incumplimiento de la Constitución Política del Estado y el Convenio 87 de la OIT*. Tesis de maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política – Escuela de Postgrado.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS REPRESENTACIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

“Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe”. *Ohchr.org*. Chile  
[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion\(1977-2004\).pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion(1977-2004).pdf)]

ARCE ORTIZ, Elmer.

2006 “Estabilidad laboral y contratos temporales”. Lima: Departamento académico de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARIAS DÍAZ, Enrique.

“La intermediación laboral: regulación y futuros cambios”.  
*Infocapitalhumano.pe*  
[<http://www.infocapitalhumano.pe/alerta-legal.php?id=56&t=la-intermediacion-laboral-regulacion-y-futuros-cambios>]



ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA.

2005 “América Latina: voto obligatorio o voto voluntario”. *Datos electorales*. Lima, N° 1.

[[http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_no.01.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_no.01.pdf) ]

ASOCIACIÓN UNIDOS POR LOS DERECHOS HUMANOS.

“Una breve historia sobre los derechos humanos”. *Humanrights.com* Estados Unidos. [<http://es.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/declaration-of-independence.html>]

ÁVALOS JARA, Oxal Víctor.

2010 “Precedentes de observancia obligatoria y vinculantes en materia laboral: Análisis, comentarios y crítica a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Tribunal Constitucional”. Lima: Juristas Editores E.I.R.L.

VV.AA.

2005 “Derecho del Trabajo. Tomo I. Fuentes y Relaciones Colectivas”. Valencia: Tirant lo Blanch.

BALBI, Carmen Rosa.

1989 “Identidad clasista en el sindicalismo, su impacto en las fábricas”. Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo.

BALBIN TORRES, Edgardo.

2009 “Las organizaciones sindicales en el Perú y el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo”. Primera edición. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

BALBÍN TORRES, Edgardo; y CARRILO SALAZAR, Augusto.

2009 “Reflexiones sobre estructura sindical en el Perú los intentos de cambio y la efectividad del derecho de libertad sindical”. En: AA.VV. *Estudios de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica*. Lima: Grijley.

BALLÓN ECHEGARAY, Eduardo.

1990 “Movimientos sociales: itinerario de transformaciones y lecturas”. En: BALBI, Carmen Rosa. *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo.

BANACLOCHE PALAO, Julio; y CUBILLO LÓPEZ, Ignacio.

2004 “Aspectos fundamentales de derecho Procesal Civil”. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2006 La política de las políticas públicas, Progreso económico y social de América Latina - Informe 2006. Primera edición. Washington: Editorial Planeta Mexicana S.A.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos.

2011 “La cláusula de Estado Social en la Constitución”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; DE LOS HEROS PÉREZ-ALBELA, Alfonso; NEVES MUJICA, Javier; PASCO COSMÓPOLLIS, Mario; ZAVALA COSTA, Jaime; VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (Comisión de Expertos).

2011 “Informe de la Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de la Ley General del Trabajo”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

BOZA, Guillermo; CARRILLO, Martín; CIUDAD, Adolfo; CORTÉS, Juan Carlos; ERMIDA, Oscar; GODOY, Yuri; GONZÁLES, César; SUMAR, Paul; VILLAVICENCIO, Alfredo.

1994 “Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo comentada”. Primera Edición. Lima: Consultores Jurídicos Asociados S.A.

CAMPOS TORRES, Sara Rosa.

2009 “Regímenes laborales especiales”. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

CAPPELLETTI, Angel, y RAMA, Carlos.

1990 “El anarquismo en América Latina”. Caracas: Editorial Ayacucho.

CARRILLO CALLE, Martín.

2001 “La flexibilización del contenido laboral de la Constitución”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición.

CARRILLO CALLE, Martín.

2006 “Notas sobre el despido antisindical desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. *Derecho Social Latinoamérica*, Buenos Aires, N°1.

CARRILLO CALLE, Martín.

1991 “Régimen Sindical: Dividir para reinar”. *Cuadernos laborales*, Lima: N° 63, enero

CASAR, María Amparo, y MALDONADO, Claudia.

2010 En: Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Problemas, decisiones y soluciones – Enfoques de Política Pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CASTRO SILVESTRE, Carlos.

2011 *Curso diseño de Políticas Públicas*. Material de enseñanza. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

*Ohcr.org* Ginebra: folleto Informativo N° 16, primera revisión.  
[[http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16\\_sp.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm)]

CHANAMÉ ORBE, Raúl.

2005 “Historia, análisis y evaluaciones. Comentarios de la Constitución Política.” Lima: Jurista editores.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN NACIONAL.

2003 “Informe final “. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional.

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1919 *Tratado de Versalles*. 28 de junio de 1919

COMISIÓN ESPECIAL DE ECONOMÍA INFORMAL DEL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2008 “Caracterización y Problemática de los Trabajadores de la Economía Informal en el Perú”. Lima: Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Comunicado de Prensa N° 21/99, de fecha 9 de julio. Washington D.C.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

“Cronograma de actividades”. *Mintra.gob.pe*

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/)]

COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

2009 “Memoria Anual del 2009”. *Mintra.gob.pe*

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/memoria\\_anual\\_2009.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/memoria_anual_2009.pdf)]

COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

2011 “Informe Anual del 2011”. *Mintra.gob.pe*

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/INFORME%20ANUAL%202011%20CNLCTF%2020%20MARZO%202012.pdf)]

COMISIÓN NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO FORZOSO.

2011 “Plan Operativo 2012 – 2013 del Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso”. *Mintra.gob.pe*

[[http://www.mintra.gob.pe/trabajo\\_forzoso/documentos/PLAN%20OPERATIVO%202012%202013%20PNLCTF%20VERSION%20FINAL.pdf](http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/documentos/PLAN%20OPERATIVO%202012%202013%20PNLCTF%20VERSION%20FINAL.pdf)]

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

2012 “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto”. *Ohchr.org*

[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.PER.CO.2-4\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.PER.CO.2-4_sp.doc).]

COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.

“Primeros pasos de la conformación del Comité Directivo Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”. *Mintra.gob.pe* Lima: Comité Directivo Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

[<http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/cpeti/informacion/PASOS%20A%20SEGUIR%20PARA%20CONFORMACION%20DEL%20CDRPETI.pdf>]

CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ.

“Historia”. *Cgtp.org.pe*

[[http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=7](http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=7)]

CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ, LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES, Y LA CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DEL PERÚ.

2006 “Propuesta de Lineamientos para una Política de Garantía y Fomento de la Libertad Sindical”.



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

2007 *Ley N° 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades*. 16 de marzo de 2007.

## CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.

2011 “Informe del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias”. (Opinión N° 19/2010). *Ohchr.org*

[[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.47.Add.1\\_AEV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.47.Add.1_AEV.pdf)]

## CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO.

2007 “Memoria de actividades 2007”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

## CORILLOCLA TERBULLINO, Pavel G.

2009 “La justicia constitucional y las políticas públicas: una aproximación”. *Expansiva.cl* Serie Indagación 23. Chile.

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Sentencia de competencia N° 54, caso IvcherBronstein contra el Gobierno de Perú. Fecha de emisión de sentencia: 24 de Septiembre de 1999.

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

1999 Sentencia de competencia N° 55, caso Tribunal Constitucional contra Perú. Fecha de emisión de sentencia: 24 de Septiembre de 1999.

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

2001 Sentencia caso Baena y otros contra el Gobierno de Panamá. Fecha de emisión de sentencia: 2 de Febrero de 2001

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

2005 Sentencia caso Pedro HuilcaTecse contra el Gobierno de Perú. Fecha de Sentencia: 3 de marzo de 2005

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2006 Casación N° 2307-2004-Lima.

Fecha de Sentencia: 1 de agosto de 2006

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2005 Casación N° 1460-2003-Lima.

Fecha de Sentencia: 31 de marzo de 2005

## CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian.

2009 “El rol estatal de fomento de la negociación colectiva”.

*Wilfredosanguineti.files*[<http://wilfredosanguineti.files.wordpress.com/2009/11/articulo-fomento-ncol-c-sanchez-f-cuadros.pdf>]

## DÁVALOS, José.

2011 “La democracia sindical”. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. México, N° 77.

[<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/77/art/art2.htm>]

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

2011 “Quinto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres – segunda supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales”. Lima: Defensoría del Pueblo.

## DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE, Orlando.

2012 “Los contratos temporales de trabajo ¿regla o excepción?”

*Infocapitalhumano.pe*

[<http://www.infocapitalhumano.pe/alerta-legal.php?id=78&t=los-contratos-temporales-de-trabajo-regla-o-excepcion>]

## DIRECCIÓN DE MYPE Y COOPERATIVAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2012 “Estadísticas del registro nacional de la micro y pequeña empresa – REMYPE”. Produce.gob.pe Lima [<http://www.produce.gob.pe/remype/>]

DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.

2011 “Estadísticas”. Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

ELGUETA, Daniel.

2009 “El concepto de Estado social y democrático de derecho en el Tribunal Constitucional”. *Economía y Derecho*, Lima, volumen 6, N° 22. Páginas 133.

E. PERRY, Guillermo; F. MALONEY, William; S. Arias, Omar; FAJNSYLVER, Pablo; D. MASON, Andrew; SAAVEDRA-CHANDUVI, Jaime.

2007 “Informalidad: escape e inclusión”. Washington: Banco Mundial.

ERMIDA URIARTE, Oscar.

1983 “Formas de acción gremial en la empresa”. *Derecho laboral*. Montevideo: Tomo XXVI, N° 131.

ERMIDA URIARTE, Oscar.

1987 “La protección contra los actos antisindicales”. Montevideo: FCU.

ERMIDA URIARTE, Oscar.

1991 “Tasas de afiliación, representación y representatividad sindical”. *Análisis Laboral Lima*, año 1991, mayo.

ERMIDA URIARTE, Oscar, y VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

1991 “Sindicatos en libertad sindical”. Tercera edición. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo, ADEC – ATC.

ERMIDA URIARTE, Oscar; y ROSENBAUM RIMOLO, Jorge.

1998 “Formación profesional en la negociación colectiva”. Montevideo: Cinterfor y Organización Internacional del Trabajo – OIT.

ERMIDA URIARTE, Oscar; y COLOTUZZO, Natalia.

2009 “Descentralización, tercerización, subcontratación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

ESPINOZA ESCOBAR, Javier.

2010 “La legitimación procesal en la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. En: TORRES CARRASCO, Manuel (Director). Manual de la Nueva Ley Procesal del Trabajo Lima: Gaceta Jurídica, primera edición.

EUROPEAN ROUTE OF INDUSTRIAL HERITAGE.

“Industrial History - Europe”. *Erih.net*

[<http://www.erih.net/industrial-history/europe.html>]

FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

“Inicio”. *Ftccperu.com*

[[http://www.ftccperu.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es](http://www.ftccperu.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es)]

FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

“Quiénes somos”. *Ftccperu.com*

[[http://www.ftccperu.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es](http://www.ftccperu.com/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=176&Itemid=182&lang=es)]

FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL DEL PERÚ.

2011 “FTCCP propuso al Ministerio del Interior, la descentralización de la lucha contra la delincuencia”. *FTCCP* Lima: Año 2, Número 17, enero.

FERRERO, Raúl.

1979 “Ciencia Política: teoría del Estado y derecho constitucional”. Lima: Editorial Universo S.A.

FREYRE VALLADOLID, Mayela, y LÓPEZ MENDOZA, Edgardo.

2011 “Brechas de Género en el uso del tiempo.” Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

GAMERO REQUENA, Julio H., y CARRASCO, Gabriela. (Comunidad Andina de Naciones).

“Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”. *Comunidadandina.org*  
[<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/trabajo-informal-y-politicas.pdf>]

GARCÍA BELAUNDE, Domingo; y PLANAS, Pedro.

1993 “La Constitución traicionada: Páginas de historia reciente”. Lima: Seglusa Editores.

GARCÍA DE TIEDRA GONZALES, Javier.

2011 “El Estado Democrático de Derecho”. *Legítima defensa.es* España.  
[<http://www.legitimadefensa.es/2011/05/el-estado-democratico-de-derecho.html>]

GARCÍA PELAYO, Manuel.

1980 “Las transformaciones del Estado contemporáneo”. Madrid: Editorial Alianza.

GARCÍA PELAYO, Manuel.

1991 “Derecho Constitucional Comparado”. Madrid: Editorial Alianza.

GOBIERNO DE ALEMANIA (CONGRESO NACIONAL CONSTITUYENTE).

1919 *Constitución del Imperio Alemán*. 11 de agosto de 1919.

GOBIERNO DE FRANCIA.



1776 *Edicto de Turgot*. 12 de marzo de 1776.

GOBIERNO DE FRANCIA.

1791 *Decreto de Allarde*. Marzo 1791.

GOBIERNO DE FRANCIA (ASAMBLEA CONSTITUYENTE).

1791 *Ley de Chapelier*. 4 de agosto 1791.

GOBIERNO DE FRANCIA.

1810 *Código Penal Francés*. 1810.

GOBIERNO DE GRAN BRETAÑA.

1799 *Combination of Workmen Acts*. 1799 y 1800.

GOBIERNO DE GRAN BRETAÑA.

1824 *Ley Inglesa de Francis Place de 1824 - Combination Laws Repeal*. 1824

GOBIERNO DE GRAN BRETAÑA.

1871 *Ley de Sindicatos Profesionales - Trade Union Acts*. 1871.

GOBIERNO DEL PERÚ (PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE)

1823 *Constitución Política de la República Peruana*. 12 de noviembre de 1823

GOBIERNO DEL PERÚ

1860 *Constitución Política del Perú*. 10 de noviembre de 1860.

GOBIERNO DEL PERÚ (ASAMBLEA NACIONAL DE 1919)

1920 *Constitución para la República del Perú*. 18 de enero de 1920.

GOBIERNO DEL PERÚ

1933 *Constitución Política del Perú*. 29 de marzo de 1933.

GOBIERNO DEL PERÚ

1936 *Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936*.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1949 *Decreto Ley N° 11009. Creando el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Indígenas.* 30 de abril de 1949.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1949 *Decreto Ley N° 11049. Ley de Seguridad Interior.* 1 de julio de 1949.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1955 *Ley N° 12391. Sustituyendo los artículo 84, 86 y 88 de la Constitución del Estado, para conceder la ciudadanía a la mujer.* 7 de septiembre de 1955.

## GOBIERNO DEL PERÚ.

1961 *Decreto Supremo 009.* 3 de mayo de 1961

## GOBIERNO DEL PERÚ (JUNTA DE GOBIERNO).

1962 *Decreto Ley N° 14192. Fijando los Salarios Mínimos en todas las actividades económicas del país.* 22 de agosto de 1962

## GOBIERNO DEL PERÚ

1962 *Decreto Ley N° 14222. Aprueban normas para el salario mínimo.* 23 de octubre de 1962.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1962 *Decreto Supremo N° 016. Reglamento del Decreto Ley N° 14192 de Salario Mínimo.* 31 de octubre de 1962.

## GOBIERNO DEL PERÚ.

1962 *Decreto Supremo 021.* 21 de diciembre de 1962

## GOBIERNO DEL PERÚ.

1963 *Decreto Supremo 001.* 15 de enero de 1963

## GOBIERNO DEL PERÚ.

1963 *Decreto Ley N° 14481.* 09 de mayo de 1963

## GOBIERNO DEL PERÚ

1965 *Ley N° 1585. Ley Anual de Presupuesto Funcional de la República para 1966.* 31 de diciembre de 1965.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1968 *Decreto Ley N° 17271. Ley de Ministerios.* 3 de diciembre de 1968.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1969 *Decreto Ley N° 17524. Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo.* 21 de marzo de 1969

## GOBIERNO DEL PERÚ

1970 *Decreto Ley N° 18138.* 6 de febrero de 1970.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1970 *Decreto Legislativo N° 18471.* 10 de noviembre de 1970

## GOBIERNO DEL PERÚ

1975 *Decreto Ley N° 21372.* 30 de diciembre de 1975.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1978 *Decreto Ley N° 22126.* 21 de marzo de 1978

## GOBIERNO DEL PERÚ

1979 *Constitución Política del Perú de 1979.* 12 de julio de 1979.

## GOBIERNO DEL PERÚ

1981 *Decreto Legislativo N° 183. Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.* 12 de junio de 1981.

## GOBIERNO DEL PERÚ.

1990 *Decreto Legislativo N° 568. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.* 4 de abril de 1990.

GOBIERNO DEL PERÚ

1990 *Decreto Legislativo N° 604. Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática.* 30 de abril de 1990.

GOBIERNO DEL PERÚ.

1991 *Decreto Legislativo N° 728. Ley de Fomento del Empleo.* 8 de noviembre de 1991.

GOBIERNO DEL PERÚ.

1992 *Decreto Ley N° 25418. Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.* 6 de abril de 1992.

GOBIERNO DEL PERÚ

1992 *Decreto Ley N° 25557. Convocan a elecciones para representantes al Congreso Constituyente Democrático a realizarse el 22 de noviembre de 1992.* 17 de junio de 1992.

GOBIERNO DEL PERÚ

1992 *Decreto Ley N° 25593. Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo.* 26 de junio de 1992.

GOBIERNO DEL PERÚ

1993 *Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.* 28 de mayo de 1993.

GOBIERNO DEL PERÚ

1993 *Constitución Política del Perú de 1993.* 29 de diciembre de 1993.

GOBIERNO DEL PERU

1995 *Ley N° 26520. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.* 4 de Agosto de 1995.

GOBIERNO DEL PERÚ

1996 *Ley N° 26636. Ley Procesal del Trabajo.* 21 de junio de 1996.

GOBIERNO DEL PERÚ

2001 *Decreto Legislativo N° 910. Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.* 16 de marzo de 2001.

GOBIERNO DEL PERÚ.

2002 *Ley N° 27711. Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.* 29 de abril de 2002

GOBIERNO DEL PERÚ, PARTIDOS POLÍTICOS, ORGANIZACIONES SOCIALES E INSTITUCIONES RELIGIOSAS.

2002 *Acuerdo Nacional.* 22 de julio de 2002.

GOBIERNO DEL PERÚ

2002 *Decreto Supremo 105-2002-PCM. Precisan que el Presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionalizan el Foro del Acuerdo Nacional.* 17 de octubre de 2002.

GOBIERNO DEL PERU

2002 *Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.* 16 de Noviembre de 2002.

GOBIERNO DEL PERÚ.

2003 *Ley N° 27912. Ley que modifica la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y levanta las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.* 6 de enero de 2003

GOBIERNO DEL PERÚ



2003 *Ley N° 28094. Ley de Partidos Políticos.* 31 de octubre de 2003.

GOBIERNO DEL PERÚ.

2004 *Ley N° 28237. Código Procesal Constitucional.* 28 de mayo de 2004.

GOBIERNO DEL PERÚ

2005 *Ley 28480. Ley de Reforma de los artículos 31 y 34 de la Constitución Política del Perú.* 29 de marzo de 2005.

GOBIERNO DEL PERÚ

2005 *Ley N° 28487. Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH.* 8 de abril de 2005

GOBIERNO DEL PERÚ.

2006 *Ley N° 28806. Ley General de Inspección del Trabajo.* 19 de julio de 2006.

GOBIERNO DEL PERÚ

2007 *Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.* 22 de marzo de 2007

GOBIERNO DEL PERÚ

2007 *Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.* 19 de diciembre de 2007.

GOBIERNO DEL PERÚ

2008 *Ley N° 27626. Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.* 8 de enero de 2002.

GOBIERNO DEL PERÚ

2008 *Ley N° 29245. Ley que regula los servicios de tercerización.* 23 de junio de 2008.

GOBIERNO DEL PERÚ

2008 *Decreto Legislativo N° 1038. Decreto Legislativo que precisa los alcances de la Ley N° 29245, Ley que regula los Servicios de Tercerización.* 24 de junio de 2008.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2008 *Decreto Supremo N° 006-2008-TR. Aprueban el Reglamento de la Ley N° 29245, y del Decreto Legislativo N° 1038 que regulan los servicios de tercerización.* 11 de septiembre de 2008.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2009 *Ley N° 29381. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.* 15 de junio de 2009.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2010 *Ley N° 29497. Nueva Ley Procesal del Trabajo.* 13 de enero de 2010.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2010 *Decreto Supremo N° 025-2010-PCM. Decreto Supremo que modifica el numeral 10 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.* 12 de febrero de 2010.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2010 *Decreto Supremo N° 186-2010-PCM. Incorporan la Política Nacional del Servicio Civil como Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.* 23 de agosto de 2010.

#### GOBIERNO DEL PERÚ

2011 *Decreto Supremo N° 052-2011-PCM. Decreto Supremo que modifica el numeral 9, Políticas Nacionales en materia de empleo y mype, sub numeral 9.1. del artículo 2, del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.* 20 de junio de 2011

#### GOBIERNO DEL PERÚ.

2013 *Ley N° 29981. Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.* 14 de enero de 2013.

GOBIERNO DE MÉXICO (CONGRESO CONSTITUYENTE).

1917 *Constitución de México.* 5 de febrero de 1917.

GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO

2009 *Ordenanza Regional N° 051-2009 CR/GRC CUSCO. Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de Cusco 2009 – 2015.* 16 de marzo de 2009.

GONZÁLES OJEDA, Magdiel.

2004 “El Estado Social y Democrático de Derecho y el Estado Peruano”. *Derecho y Sociedad.* Lima, Año 15, N° 23, diciembre.

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2010 “Estado de la opinión pública”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Año V, abril 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 “Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ISHIKAWA, Junko.

2003 “Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

KELSEN, Hans.

1977 “Esencia y valor de la democracia”. Segunda Edición. Madrid: Labor.

LAHERA PARADA, Eugenio.

2004 “Introducción a las políticas públicas”. Chile: Fondo de cultura económica.

LAJUGIE, Joseph.

1982 “Los sistemas económicos”. Buenos Aires: EUDEBA.

LANDA ARROYO, César.

2002 “Dignidad de la persona humana”. *Cuestiones Constitucionales*. México, N° 007, julio – diciembre.

LANDA ARROYO, César.

2008 “Los Tratados Internacionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *COLADIC -Consejo Latinoamericano de Estudiosos de Derecho Internacional y Comparado*.

[[http://www.coladic-rd.org/cms/wp-content/uploads/2008/07/cl\\_tratados\\_intl\\_tribconst\\_peru170705.pdf](http://www.coladic-rd.org/cms/wp-content/uploads/2008/07/cl_tratados_intl_tribconst_peru170705.pdf)]

LOAYZA, Norman.

“Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. *Bcrp.gob.pe* Lima: Banco Central de Reserva.

[<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>]

LOVATÓN PALACIOS, Miguel David.

1991 “Protección de la libertad sindical en el Perú”. Lima: Instituto de Defensa Legal.

LOVATÓN PALACIOS, Miguel David.

1992 “Propuesta al sindicalismo peruano: una nueva estructura sindical y negocial por rama de actividad económica”. Lima: Instituto de Defensa Legal.

LUCIEN JAUME.

2005 “Le citoyenintermédiaires del cuerpo de los les de los sans: discours de Le Chapelier”. *Cahiers du Cevipof*. Francia, N° 39.

MARCENARO FRERS, Ricardo.

1995 “El trabajo en la nueva Constitución”. Lima: Cultural Cuzco.

MARIÁTEGUI, José Carlos.

1928 “Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana”. Lima: Biblioteca Amauta.

MARIE, Jean – Bernard.

“Los mecanismos de protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas”. *Bibliojuridica.org*

[<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1839/11.pdf>]

MARTÍNEZ PICHARDO, José y MARTÍNEZ QUIJADA, Luis Octavio.

2007 “Introducción al Estudio del Derecho – Una nueva visión del Estado de Derecho”. México: Porrúa.

MEDINA QUIROGA, Cecilia; y, NASH ROJAS, Claudio.

“Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

MENY, Ives y J.C. Thoening.

1992 “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel. Citado en: LAHERA PARADA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de cultura económica, 2004.

MILLER, David.

1987 “Mutualism”. En: *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Oxford: Blackwell.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL



2005 Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES. *Plan Nacional de Igualdad para Mujeres y Varones 2006 - 2010*. 12 de septiembre de 2005.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES.

2012 *Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021*. 13 de abril de 2012.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES.

2012 *Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017*. 17 de agosto del año 2012.

MINISTERIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DESARROLLO HUMANO

2002 *Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH. Aprueban el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2002-2010*. 7 de junio de 2002.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

1976 *Decreto Supremo N° 011-76-TR*.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

1992 *Decreto Supremo N° 011-92-TR. Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo*. 14 de octubre de 1992.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

1997 *Decreto Supremo 003-97-TR. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral*. 27 de marzo de 1997.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2001 *Decreto Supremo N° 0210-2001-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del trabajador*. 28 de junio de 2001.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2001 *Resolución Ministerial N° 003-2001-TR*. 4 de enero de 2001.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2002 *Decreto Supremo N° 003-2002-TR. Establecen Disposiciones para la aplicación de las Leyes N° 27626 y 27696, que regulan la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.* 26 de abril de 2002.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2003 *Resolución Suprema N° 018-2003-TR Aprueban creación del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.* 21 de agosto de 2003.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2003 *Decreto Supremo N° 010-2003-TR. Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.* 30 de setiembre de 2003.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2005 *Decreto Supremo N° 001-2005-TR. Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.* 14 de abril de 2005.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2005 *Resolución Ministerial 202-2005-TR. Aprueban Reglamento del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI.* 26 de julio de 2005.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2005 *Decreto Supremo N° 008-2005-TR. Plan Nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil.* 20 de setiembre de 2005.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2006 *Decreto Supremo N° 013-2006-TR. Sustituyen artículos del Decreto Supremo N° 011-92-TR que aprobó el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas.* 7 de julio de 2006.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2006 *Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.* 28 de octubre de 2006.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2007 *Decreto Supremo N° 001-2007-TR. Crean la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso.* 12 de enero de 2007.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2007 *Decreto Supremo N° 019-2007-TR. Modifican el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.* 31 de agosto de 2007.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2007 *Decreto Supremo N° 009-2007-TR. Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso.* 1 de mayo de 2007.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2008 “Anuario estadístico año 2008”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2008 *Resolución Ministerial N° 068-2008-TR. Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño 2008 en el marco de la Política Nacional de Gobierno del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.* 29 de febrero de 2008.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2008 “Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios. Resumen Estadístico 1957 - 2006”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2008 Nota de prensa del 29 de diciembre de 2008 sobre el marco del plan de fortalecimiento de la libertad sindical. *Mintra.gob.pe*

[<http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1447>]

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2009 “Anuario estadístico año 2009”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2009 *Resolución Ministerial N° 008-2009-TR. Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño 2009 en el marco de la Política Nacional de Gobierno del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.* 14 de enero de 2009.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2009 “El empleo en el Perú y Lima Metropolitana 2009”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2010 “Anuario estadístico año 2010”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2010 *Resolución Ministerial N° 028-210-TR. Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño 2010 en el marco de la Política Nacional de Gobierno.* 29 de enero de 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2010 *Decreto Supremo N° 004-2010-TR. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.* 22 de abril de 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2011 Resolución Ministerial N° 023-2011-TR. *Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, correspondiente al año fiscal 2011.* 14 de enero de 2011.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente 2011 – 2016”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 *Decreto Supremo N° 004-2011-TR. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.* 6 de abril de 2011.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 *Resolución Ministerial N° 257-2011-TR. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.* 1 de septiembre de 2011.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2012 Resolución Ministerial N° 024-2012-TR *Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño 2012 en el marco de la Política Nacional de Gobierno.* 13 de enero de 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2012 “Proyecto de Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. *Trabajo.gob.pe*

[[http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO\\_DE\\_REGLAMENTO\\_DE\\_LA\\_LEY\\_DE\\_RELACIONES\\_COLECTIVAS\\_DE\\_TRABAJO.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/archivos/slide/2012/PROYECTO_DE_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_DE_RELACIONES_COLECTIVAS_DE_TRABAJO.pdf)]

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2012 Resolución Ministerial N° 024-2012-TR. *Aprueban la matriz de metas e indicadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el marco de la Política Nacional de Gobierno.* 13 de enero de 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.



2012 *Decreto Supremo N° 015-2012-TR. Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021.* 4 de septiembre de 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2012 *Decreto Supremo N° 015-2012-TR. Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021.* 5 de septiembre de 2012.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2013 *Resolución Ministerial N° 007-2013-TR. Aprueban la matriz de metas e indicadores de desempeño 2013 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el marco de la Política Nacional de Gobierno.* 15 de enero de 2013.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2013 “Organizaciones sindicales vigentes. Lima metropolitana.”  
*Mintra.gob.pe*  
[<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=342&tip=342>]

MONROY GÁLVEZ, Juan F.

2010 “Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. En: GACETA JURÍDICA. *Manual de la Nueva Ley Procesal del Trabajo* Lima: Gaceta Jurídica S.A.

MONTELLANO MEDRANO, Carlos.

“Tercerización e intermediación laboral”. *Grupoasesor.com.bo* Bolivia:  
GCM grupo asesor.  
[[http://www.grupoasesor.com.bo/boletin/2309\\_boletin\\_tercerizacion\\_e\\_intermediacion\\_laboral.pdf](http://www.grupoasesor.com.bo/boletin/2309_boletin_tercerizacion_e_intermediacion_laboral.pdf)]

MONTESINOS MONTESINOS, EgonElier.

2007 “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”. *Cuadernos de administración*. Bogotá, año 2007, volumen 20, número 033. [<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/205/20503314.pdf> ]

NEVES MUJICA, Javier.

1993 “Los derechos y principios laborales en las Constituciones de 1979 y 1993”. *Revista del Foro*. Año LXXXI, N° 1, enero – junio.

NEVES MUJICA, Javier.

2003 “Derecho Colectivo del Trabajo”. *Cisperu.org* Lima, página 9. [<http://www.cisperu.org/descargas/Material%20-%20Dr.%20Javier%20Neves.pdf>]

NEVES MUJICA, Javier.

2010 Prólogo. En: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo

NEVES MUJICA, Javier.

2012 “Introducción al derecho del trabajo”. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

OJEDA AVILÉS, Antonio.

1979 “La libertad sindical”. *Política Social*, N° 21. Citado en: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 2010.

OPHÉLIMOS – COMUNIDAD ECONÓMICA EN RED DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2012 “La problemática de la informalidad en el Perú”. *Pucp.edu.pe* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. [<http://blog.pucp.edu.pe/item/13211/la-problematica-de-la-informalidad-en-el-peru>]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“Asamblea General de las Naciones Unidas”. *Un.org*  
[<http://www.un.org/es/ga/>]

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“Informe de avances en el cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”. *Eclac.cl*

[<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/8/36338/Peru.pdf>]

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

“La Organización”. *Un.org*

[<http://www.un.org/es/aboutun/>]

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ASAMBLEA GENERAL)

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ASAMBLEA GENERAL)

1966 *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ASAMBLEA GENERAL)

1966 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de diciembre de 1966.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ASAMBLEA GENERAL)

1966 *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 19 de diciembre de 1966

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

“¿Quiénes somos?”. *Oas.org*

[[http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp)]

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1948 *Carta de la Organización de Estados Americanos*. 30 de abril de 1958.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1961 *Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados*. 18 de abril de 1961.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1962 *Protocolo de Reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Washington"*. 14 de diciembre de 1962

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1967 *Protocolo de Buenos Aires*. 27 de febrero de 1967.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1969 *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 22 de noviembre de 1969.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1985 *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias"*. 5 de diciembre de 1985.

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

1993 *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua"*. 10 de junio de 1993

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

"Glosario". *Oit.org.pe*

[[http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pdf/doc\\_179/glosario.pdf](http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pdf/doc_179/glosario.pdf)]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

"Libertad sindical". *Ilo.org* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

[<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-es/index.htm>]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

“Orígenes e historia”. *Ilo.org*

[<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1928 *Convenio N° 26, sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos*. 16 de junio de 1928.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1930 *Convenio N° 29, sobre el trabajo forzoso*. 28 de junio de 1930.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1944 *Declaración de Filadelfia*. 10 de mayo de 1944.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1947 *Convenio N° 81. Convenio sobre la Inspección del Trabajo*. 11 de julio 1947.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1948 *Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación*. 4 de julio de 1950.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1949 *Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. 18 de julio de 1951.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1957 *Convenio N° 105, sobre la abolición del trabajo forzoso*. 25 de junio de 1957.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1971 *Convenio N° 135, relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa*. 30 de junio de 1973.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO



1976 *Convenio N° 138, sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*. 19 de junio de 1976.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1993 *Informe Provisional: Caso N° 1648*. Noviembre de 1993.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1998 *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. 19 de junio de 1998

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1999 “Trabajo Decente: Memoria del Director General”. *Ilo.org* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

[<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1999 *Convenio N° 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil*. 17 de junio de 1999.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2000 “Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción”. Ginebra: Oficina Regional para América Latina y El Caribe / Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2001 *Informe Provisional: Caso N° 2098*. Junio de 2001.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2003 “Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 – 2006. Informe preliminar” Lima: Organización Internacional del Trabajo.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2005 “La OIT, ¿Qué es, qué hace?”. *Ilo.org*

[[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS\\_082366/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_082366/lang--es/index.htm)]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2006 “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 – 2015”. Primera edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2008 “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”. *Ilo.org* Primera Edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

[[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_099768.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf)]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2009 “Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2010 “Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados”. *Ilo.org* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

[<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/constitution.pdf>]

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2010 “Derecho internacional del trabajo y derecho interno”. Segunda edición. Turín: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo.

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2011 “Panorama laboral 2011: América Latina y El Caribe”. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

PALOMEQUE LÓPEZ, Carlos.

1980 “El sindicato como sujeto político”. En: autores varios. *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*. España: Tecnos.

PARODI, Jorge.

“La demosvilización del sindicalismo industrial peruano durante el segundo belandismo”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo N° 3.

PLANT, Roger.

2005 “Presentación.” En: BEDOYA GARLAND, Eduardo, y BEDOLYA SILVA-SANTISTEBAN, Álvaro. *El trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía Peruana*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

POBLETE TRONCOSO, Moisés.

1946 “El movimiento obrero latinoamericano”. México: Fondo de cultura económica.

POBLETE TRONCOSO, Moisés.

1958 “La comunidad internacional contemporánea: relaciones y organismos internacionales”. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

POQUIOMA CH., Edwin.

“Desempeño del mercado laboral en el Perú”. *Mintra.gob.pe* [[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)]

PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO.

2005 “La libertad sindical: derecho y contenido”. Lima: PLADES.

PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO.

2010 “Aprobación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo”. *Plades.org* Lima: Plades. [[http://www.plades.org.pe/pladesInforma\\_02.php?s=ac](http://www.plades.org.pe/pladesInforma_02.php?s=ac)]

QUIÑONES INFANTE, Sergio.

2013 “Un renovado esfuerzo para luchar contra el trabajo forzoso desde la política pública”. *Ius360.com*

[<http://www.ius360.com/articulos/derecho-laboral/2013/02/un-renovado-esfuerzo-para-luchar-contra-el-trabajo-forzoso-desde-l>]

QUIROGA LEÓN, Aníbal.

2011 “Control ‘Difuso’ y control ‘concentrado’ en el Derecho Procesal Constitucional Peruano”. *Pucp.edu.pe*

[<http://blog.pucp.edu.pe/blog/anibalquiroya-derechoprocesal>]

RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge.

1982 “Manual de derecho del trabajo colectivo”. Lima: Ediciones Tarpuy.

REYNA ALFARO, Luis Miguel; y VENTURA SAAVEDRA, Karen.

“Los servicios públicos en el Perú: una visión preliminar.” *Jurídicas.unamMéxico*. [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/25.pdf>]

RODRIGUEZ José, y HIGA, Minoru.

2010 “Informalidad, empleo y productividad en el Perú”. *Pucp.edu.pe* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de Economía N° 282.

[<http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD282.pdf>]

SAMUELSON, Nordhaus,

2006 "Economía". Madrid: McGraw-Hill.

SANCHEZ REYES, Christian, y CUADROS LUQUE, Fernando.

2007 “La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida” *comunidadandina.org*

[[http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal\\_Final\\_12-11-07.pdf](http://www.comunidadandina.org/camtandinos/WebInicial/docs/Lacontrataciontemporal_Final_12-11-07.pdf)]

SÁNCHEZ REYES, Christian.

2012 “Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen mype y a la propuesta de ‘Ley de la Nueva Empresa’”. Derecho PUCP, Lima, N° 68.

SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo.

1994 “Los sindicatos y la libertad sindical en la nueva Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley 25593)”. En: AA.VV, *¿Quo VadisJus? Estudios jurídicos en homenaje a Ricardo La Hoz Tirado*, UNMSM, Lima.

SANTISTEVAN, Jorge; y DELGADO, Ángel.

1980 “La huelga en el Perú”. Lima: Cedys.

SARTORI, Giovanni.

2009 “La democracia en treinta lecciones”. México: Santillana Ediciones Generales S.A.

SEN, Amartya.

2005 “Reanalizando la relación entre ética y desarrollo”. En: KLIKSBURG, Bernardo. *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina S.A.

SULMONT, Denis.

1976 “El movimiento sindical en un contexto de reformas: Perú 1968 – 1976”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, N° 26, setiembre – octubre.

SULMONT SAMAIN, Denis.

1977 “El movimiento obrero peruano 1890 – 1977”. Lima: Editorial Tarea. Citado en: BALBI, Carmen Rosa. *Identidad clasista en el sindicalismo, su impacto en las fábricas* Lima: DESCO – Centro de estudio y promoción del desarrollo.

SWEPSTON, Lee.



1998 “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, volumen 117, número 2.

THE WORLD JUSTICE PROJECT (El Proyecto Mundial de Justicia).

2010 “Índice del Estado de Derecho”. *Worldjusticeproject.org* Estados Unidos, Washington DC, 14 de diciembre de 2010.

[<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>]

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2001 “Los derechos laborales en las Constituciones de 1979 y 1993”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición.

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2008 “Tercerización e Intermediación Laboral: Diferencias y Tendencias”. *Derecho y Sociedad*, Lima, Año XIX, N° 30-2008.

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge; y EGUIGUREN PRAELI, Augusto.

2012 “La jurisprudencia administrativa laboral en la Inspección del Trabajo”. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica.

TOVAR, Teresa.

1985 “Movimientos populares y crisis oligárquica (1900 – 1930)”. Lima: Desco.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2002 Sentencia del Expediente N° 0011-2002-AI  
Fecha de emisión de Sentencia: 10 de junio de 2002.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2002 Sentencia del Expediente N° 1124-2001-AA  
Fecha de emisión de sentencia: 11 de julio de 2002.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2003 Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI  
Fecha de emisión de Sentencia: 11 de noviembre de 2003.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2004 Sentencia del Expediente N°1469-2002-AA/TC  
Fecha de emisión de sentencia: 23 de julio de 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2004 Sentencia del Expediente N° 2016-2004-AA/TC  
Fecha de emisión de Sentencia: 5 de octubre de 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

2005 Sentencia del Expediente N°00034-2004-AI  
Fecha de emisión de Sentencia: 15 de febrero de 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0046-2004-AI/TC  
Fecha de emisión de Sentencia: 15 de febrero de 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 1417-2005-AA  
Fecha de emisión de Sentencia: 8 de julio de 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2005 Sentencia del Expediente N° 0008-2005-PI  
Fecha de emisión de sentencia: 22 de diciembre de 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia de Expediente N° 3311-2005-PA  
Fecha de emisión de Sentencia: 5 de enero de 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia del Expediente N° 0030-2005-AI/TC  
Fecha de emisión de sentencia: 6 de febrero de 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

2006 Sentencia del Expediente N° 7320-2005-AA  
Fecha de emisión de Sentencia: 23 de febrero de 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia del Expediente N° 6128-2005-AA/TC  
Fecha de emisión de Sentencia: 25 de abril de 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2006 Sentencia de los Expedientes acumulados N° 0025-2005-PI/TC, y  
0026-2005-PI/TC Fecha de emisión de sentencia: 25 de abril de 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

2009 Sentencia del Expediente N° 00804-2008-PA/TC.  
Fecha de emisión de Sentencia: 26 de marzo de 2009.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2011 Sentencia del Expediente N° 03736-2010-PA/TC  
Fecha de emisión de Sentencia: 15 de julio de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2011 Sentencia del Expediente N° 01953-2010-PHC  
Fecha de emisión de Sentencia: 24 de junio de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO.

2011 Sentencia del Expediente N° 02476-2010-PA/TC

Fecha de emisión de Sentencia: 2 de noviembre de 2011.

VALENCIA VEGA, Alipio.

1998 “Desarrollo del Constitucionalismo”. Segunda edición. La Paz, Bolivia: Juventud.

VEGA RUIZ, María Luz.

2005 “La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado”. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Primera Edición.

VIDAL BERMÚDEZ, Alvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian.

2012 “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”. Santiago de Chile: CEPAL.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

1989 “Trabajo de constitución”. Citado en: PLADES, La libertad sindical: derecho y contenido, Lima: PLADES.

VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo.

1996 “La estructura de la negociación colectiva: bases conceptuales y análisis del caso peruano”. *Asesoría laboral*. Lima: N° 64, abril.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2001 “El cuestionable continuismo intervencionista o la ausencia de reforma en la regulación general de las relaciones colectivas de trabajo y de la libertad sindical”. En: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - FERRO DELGADO, Víctor (coordinador). *Balance de la reforma laboral peruana*. Lima: Industrial Papiros S.A., primera edición.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo; y, ARCE ORTIZ, Elmer.

2003 “La Reforma de la Regulación de las Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances e Insuficiencias”. *Análisis Laboral*, N° 307, enero.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2003 “Modifican Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”. *Análisis Laboral*, N° 307, enero.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2010 “La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación”. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2011 “Atomización y Disfuncionalidad de la Tutela Colectiva en el Perú”. Soluciones Laborales. Lima, N° 39, marzo,

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo.

2011 “Estructura de la negociación colectiva 2010”. Diapositivas presentadas en el curso de derecho colectivo del trabajo, dictado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, año 2011-2. Lima.

VINATEA RECOBA, Luis, y TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.

2010 “Comentarios a la Nueva Ley Procesal del Trabajo: análisis normativo”. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

WIKIPEDIA, LA ENCICLOPEDIA LIBRE.

“Guerra del Pacífico”. *Wikipedia.org*

[[http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_del\\_Pac%C3%ADfico](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_del_Pac%C3%ADfico)]

WIKIPEDIA, LA ENCICLOPEDIA LIBRE.

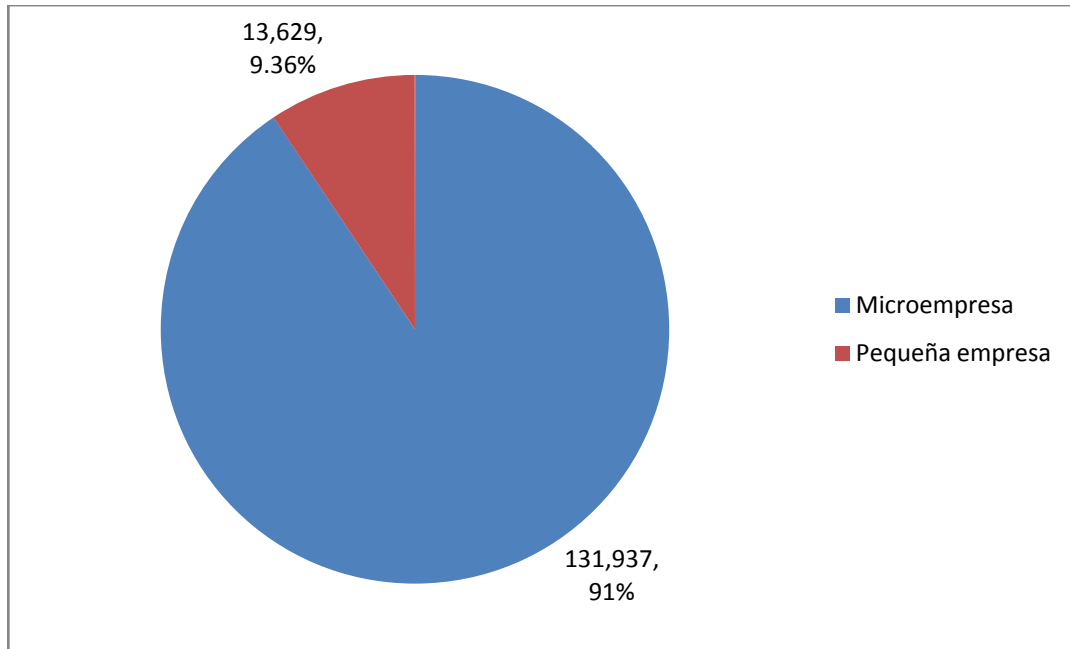
“Movimiento sindical”. *Wikipedia.org*

[[http://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento\\_sindical](http://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_sindical)]

## Índice de Cuadros



**Cuadro N° 1<sup>546</sup>**  
**Perú: Mype por tamaño de empresa de Octubre 2008**  
**al 11 de abril de 2012**



Fuente: Ministerio de la Producción.  
Estadística Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa - REMYPE  
Dirección General de MYPE y Cooperativas.

<sup>546</sup> DIRECCIÓN DE MYPE Y COOPERATIVAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN 2012 “Estadísticas del registro nacional de la micro y pequeña empresa – REMYPE”. Produce.gob.pe Lima [<http://www.produce.gob.pe/remype/>]

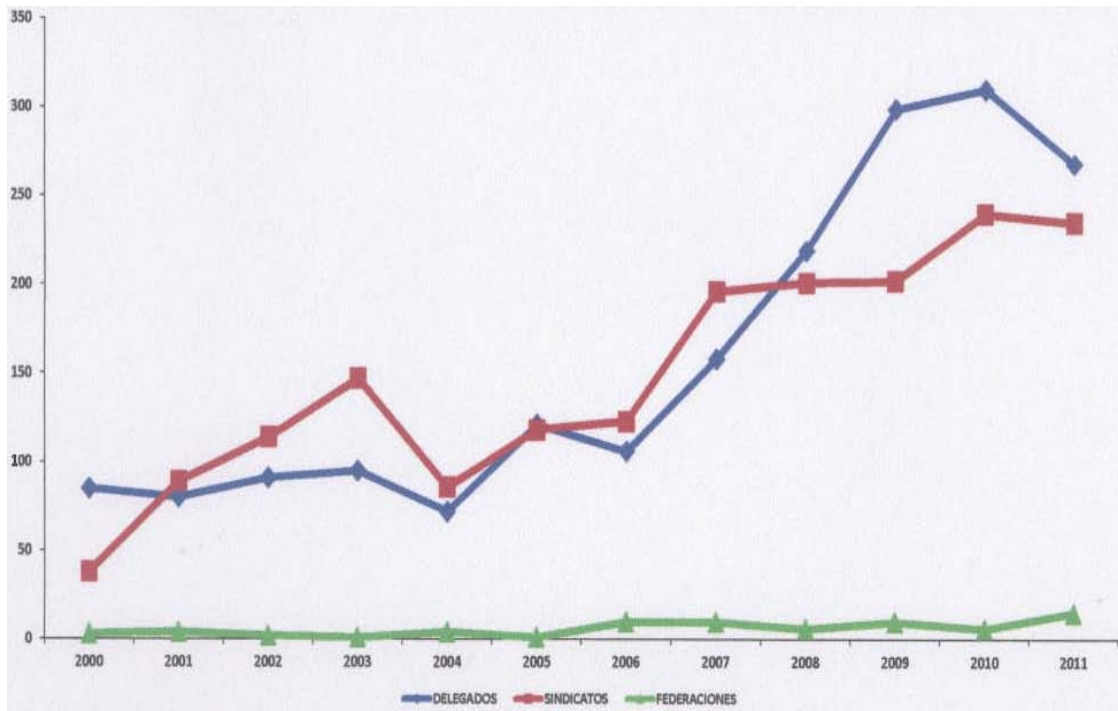
Cuadro N° 2<sup>547</sup>

**Perú: Registro de sindicatos, federaciones, confederaciones, y  
cancelación de registro sindical**

AÑOS	REGISTROS SINDICALES					CAMBIO DE JUNTA DIRECTIVA	CANCELACIÓN DEL REGISTRO SINDICAL	REFORMA DE ESTATUTOS
	DELEGADOS	SINDICATOS	FEDERACIONES	REINSCRIPCIÓN DE SINDICATOS	CONFEDERACIONES			
1993	80	160	3	-	-	465	50	77
1994	89	100	8	-	-	838	93	133
1995	46	87	5	-	-	485	145	75
1996	72	52	1	-	-	674	108	92
1997	67	47	-	-	-	546	94	68
1998	79	47	-	-	-	557	44	80
1999	68	37	3	-	-	486	67	53
2000	85	38	3	-	-	426	41	46
2001	80	89	4	-	-	443	23	47
2002	91	114	2	-	-	395	26	31
2003	95	147	1	3	-	474	5	63
2004	72	86	4	-	-	563	4	64
2005	121	118	1	-	-	548	8	53
2006	106	123	10	-	2	490	15	77
2007	158	196	10	-	-	534	7	94
2008	219	201	6	-	1	580	7	94
2009	299	202	10	-	-	680	3	103
2010	310	240	6	-	-	665	6	91
2011	268	235	15	-	1	760	5	97

<sup>547</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Mintra, página 228.

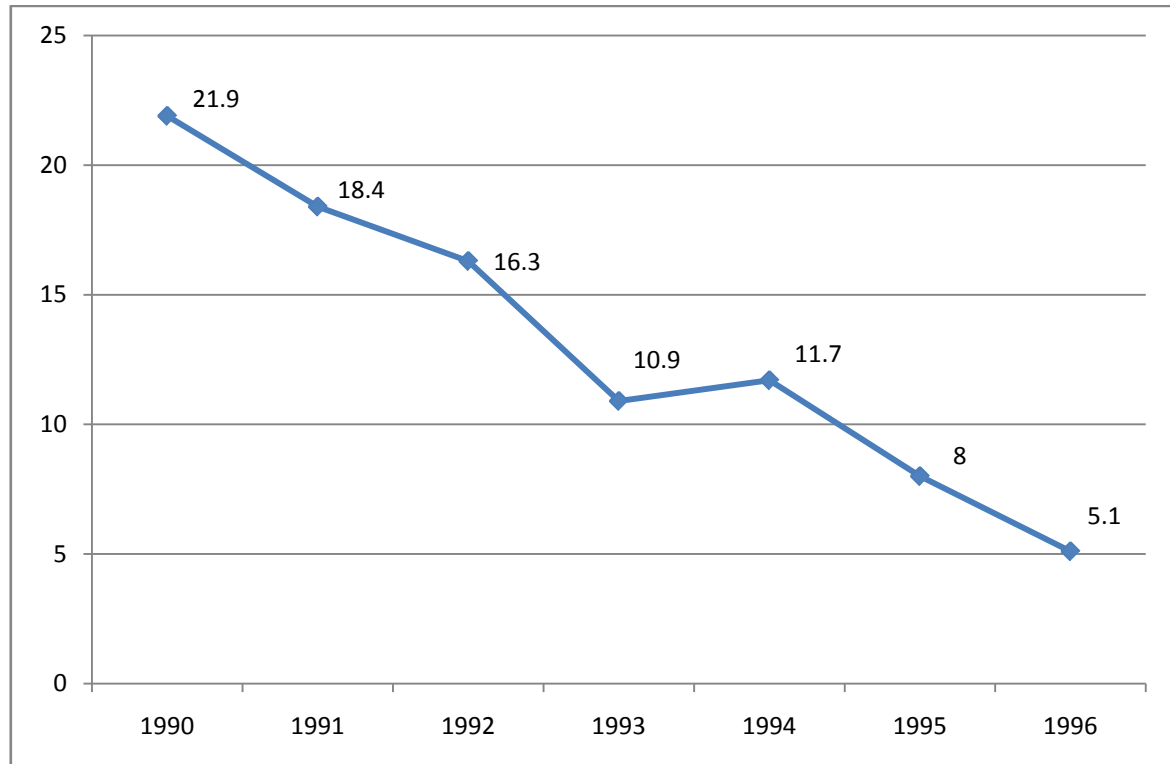
Cuadro N° 3<sup>548</sup>



<sup>548</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Mintra, página 228.

Cuadro N° 4<sup>549</sup>

**Evolución de la proporción de trabajadores sindicalizados en Lima  
Metropolitana 1990 – 1996**

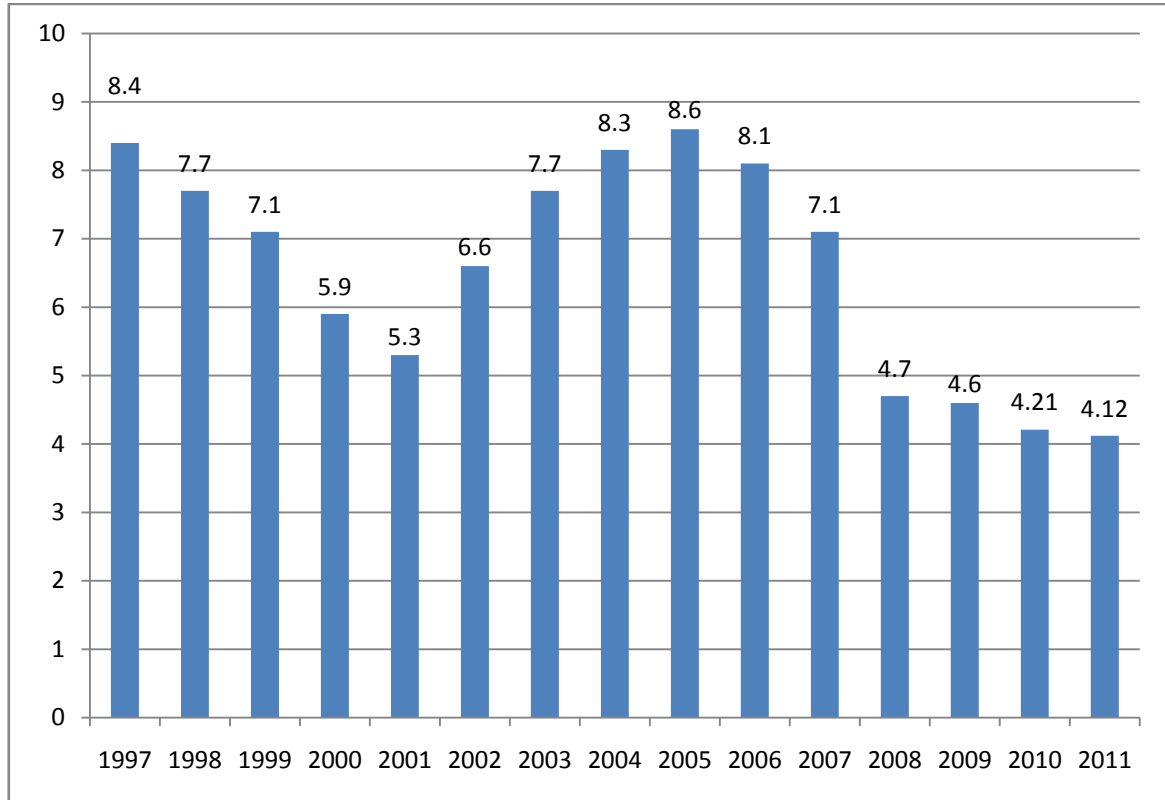


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 1990-1996.  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE

<sup>549</sup> CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian.  
2009 “El rol estatal de fomento de la negociación colectiva”. *Wilfredosanguinetti.files*  
[<http://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2009/11/articulo-fomento-ncol-c-sanchez-f-cuadros.pdf>]

Cuadro N° 5<sup>550</sup>

Perú: porcentaje de trabajadores sindicalizados en el sector privado  
1997 – 2011



(2) Respecto al total de trabajadores establecidos en la Hoja Resumen de Planilla (5 a más).  
Fuente: Hoja de Resumen – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Perú

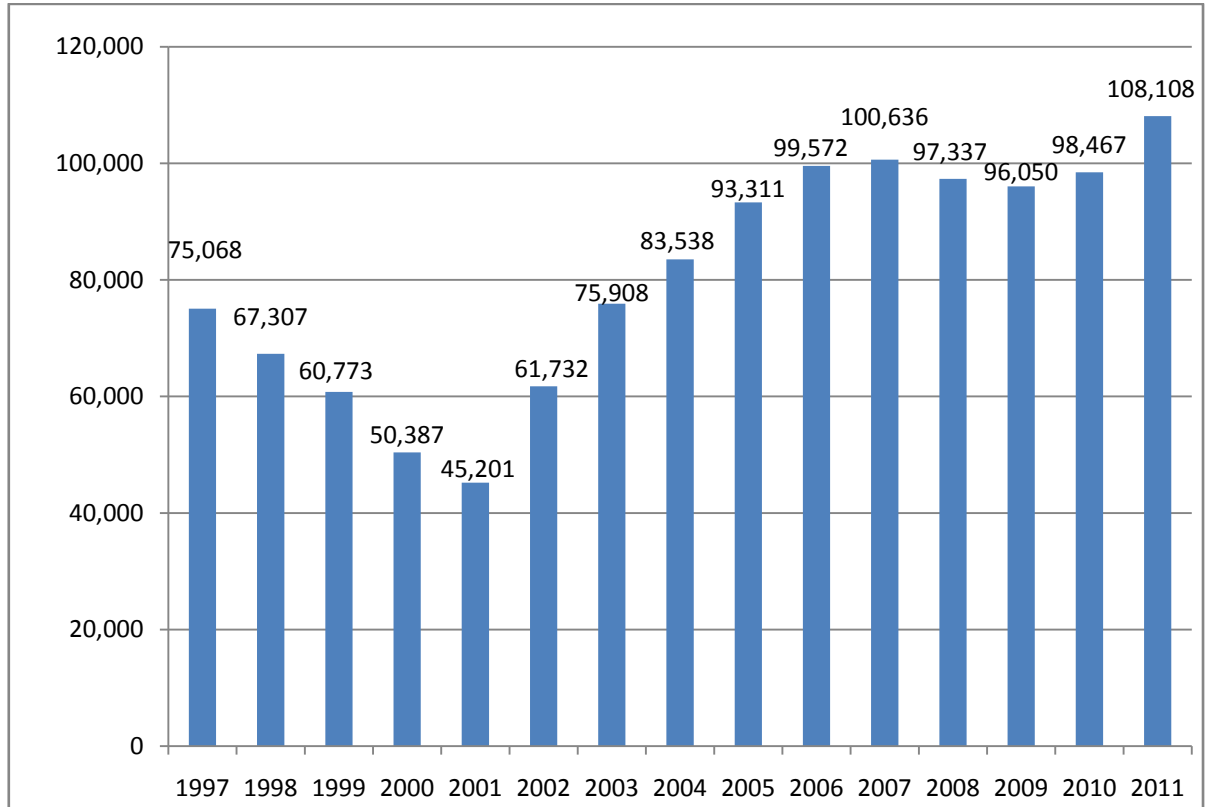
<sup>550</sup> POQUIOMA CH., Edwin.

“Desempeño del mercado laboral en el Perú”. *Mintra.gob.pe* página 17.  
[[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)]



Cuadro N° 6<sup>551</sup>

Perú: total de trabajadores sindicalizados en el sector privado  
1997 – 2011



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Perú

<sup>551</sup>POQUIOMA CH., Edwin.

“Desempeño del mercado laboral en el Perú”. Mintra.gob.pe página 17.

[[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)]

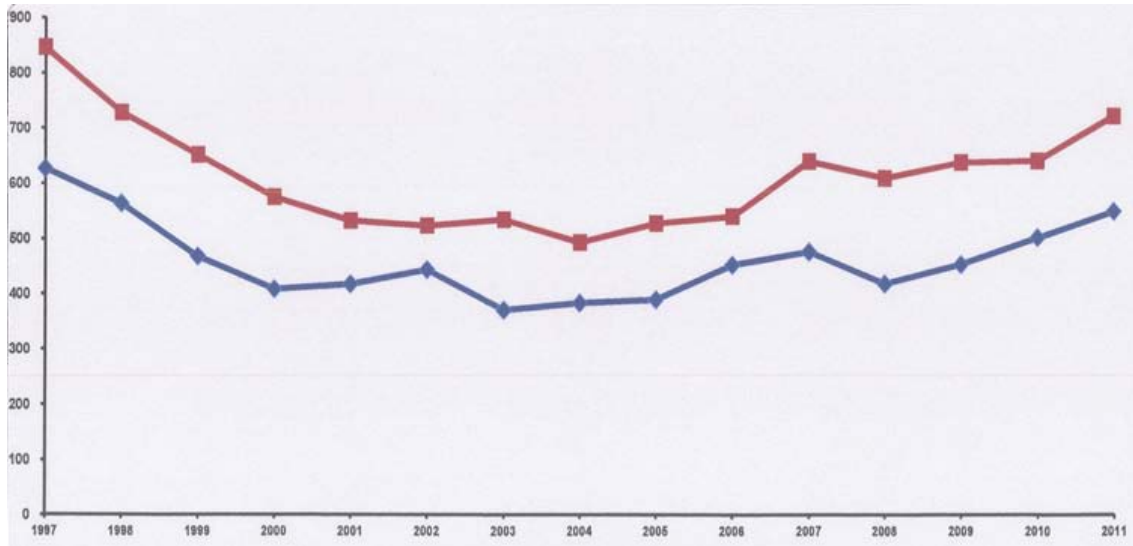
Cuadro N° 7<sup>552</sup>

Perú: Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos  
registrados por años, según etapas de solución  
1997 – 2011

Etapas de solución	Años														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Presentados</b>	846	728	652	576	533	524	535	494	528	541	641	610	639	641	722
<b>Solucionados – Registrados 1/</b>	627	564	468	409	418	444	371	384	390	453	478	419	454	502	550
- Negociación directa	548	517	436	373	378	419	337	357	357	406	435	364	398	418	440
- Conciliación	48	24	14	23	23	14	20	17	23	32	24	26	25	44	37
- Extra proceso	19	15	13	9	9	4	8	4	4	7	3	24	24	28	58
- Huelga	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
- Autoridad administrativa de trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	2	2	-
<b>Arbitraje</b>	12	8	5	4	8	7	6	6	5	7	14	5	5	10	15
- Acuerdo de partes *	9	6	3	2	3	2	3	2	1	4	6	2	5	6	8
- Resolución directoral *	3	2	2	2	4	3	3	4	2	3	8	1	-	3	-
- Resolución ministerial *	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Arbitraje unipersonal *	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2	-	1	7

<sup>552</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Mintra, página 65.

**Cuadro N° 8<sup>553</sup>**  
**Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos**  
**registrados por años**  
**1997 – 2011**



\*Leyenda:  
 Color rojo: convenios presentados  
 Color azul: convenios solucionados

<sup>553</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
 2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Mintra, página 56..

Cuadro N° 9<sup>554</sup>

**Perú urbano: Promedio de remuneraciones brutas nominales  
por categoría ocupacional y condición de negociación colectiva  
1996 – 2006**

Año	Mes	Ejecutivo			Empleado			Obrero		
		Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva	Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva	Total	Con negociación colectiva	Sin negociación colectiva
1996	Marzo	5.557,2	7.032,6	5.341,3	1.403,3	2.090,2	1.229,7	660,2	1.179,4	444,9
	Junio	5.767,1	7.337,6	5.558,5	1.436,2	2.004,1	1.284,7	653,3	1.189,4	480,9
	Septiembre	5.998,0	7.745,3	5.780,6	1.465,1	2.003,9	1.324,4	663,9	1.134,3	489,1
	Diciembre	6.392,1	7.924,5	6.202,4	1.517,2	2.054,1	1.379,6	694,1	1.165,4	512,9
1997	Marzo	6.659,6	8.190,3	6.481,2	1.538,0	2.145,0	1.410,9	710,2	1.172,8	553,4
	Junio	6.865,8	8.906,6	6.663,6	1.561,9	2.233,9	1.432,2	717,7	1.163,2	585,5
	Septiembre	7.054,4	9.165,9	6.844,6	1.585,3	2.274,0	1.456,6	731,6	1.212,7	605,5
	Diciembre	7.287,5	9.257,4	7.085,9	1.615,2	2.329,8	1.487,9	739,6	1.153,1	627,5
1998	Marzo	7.632,1	10.251,3	7.383,4	1.845,4	2.640,6	1.726,7	759,7	1.188,0	637,1
	Junio	8.116,1	11.301,7	7.855,9	1.846,1	2.678,4	1.725,1	771,1	1.217,0	654,5
	Septiembre	8.465,7	12.355,5	8.132,1	1.859,3	2.739,6	1.730,6	774,3	1.163,0	665,0
	Diciembre	8.656,3	12.601,8	8.393,9	1.886,0	2.818,6	1.756,7	784,5	1.222,4	682,8
1999	Marzo	8.872,2	13.202,5	8.627,6	1.672,1	2.403,2	1.544,9	788,9	1.205,6	692,0
	Junio	8.796,0	14.090,8	8.498,0	1.695,5	2.421,8	1.568,3	785,6	1.206,1	694,1
	Septiembre	8.874,9	14.340,1	8.598,0	1.746,9	2.425,6	1.614,3	787,7	1.272,1	688,9
	Diciembre	9.003,0	14.383,5	8.735,0	1.795,6	2.548,4	1.668,6	789,5	1.277,4	686,8
2000	Marzo	9.259,4	15.432,8	8.940,6	1.954,0	2.941,2	1.818,0	824,6	1.279,8	731,6
	Junio	9.400,6	15.813,4	9.075,3	1.984,7	2.928,9	1.849,7	827,9	1.209,2	742,9
	Septiembre	9.604,7	15.729,3	9.300,5	2.027,5	2.924,0	1.903,1	826,0	1.276,5	730,8
	Diciembre	9.817,4	15.924,3	9.445,6	2.044,2	2.834,9	1.922,7	830,7	1.330,6	742,1
2001	Marzo	9.925,4	15.920,8	9.555,5	2.022,9	2.911,5	1.890,3	835,9	1.284,8	750,7
	Junio	9.947,1	16.523,0	9.577,3	1.995,4	2.859,6	1.868,6	824,0	1.235,2	747,8
	Septiembre	10.027,9	16.313,2	9.665,4	1.976,3	2.839,3	1.850,6	836,1	1.231,2	765,2
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	Marzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Junio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Septiembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	Junio	11.216,4	15.375,5	11.040,3	2.139,6	2.724,9	2.075,2	881,5	1.255,1	808,7
	Diciembre	11.635,8	15.024,1	11.479,6	2.164,6	2.829,8	2.088,2	908,0	1.247,9	842,9
2004	Junio	12.279,0	15.604,2	12.115,2	2.216,1	2.692,3	2.155,5	945,4	1.246,9	882,1
	Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	Junio	11.698,6	16.321,6	11.479,2	2.156,8	2.866,7	2.060,3	967,5	1.480,3	895,8
	Diciembre	11.797,5	16.414,9	11.574,6	2.176,2	2.932,9	2.080,4	923,0	1.534,8	811,6
2006	Junio	12.006,3	17.167,6	11.754,6	2.193,3	3.041,4	2.080,7	988,2	1.515,1	867,3

Fuente: MTPE – DNPEFP, Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores.

<sup>554</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2008 “Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios. Resumen Estadístico 1957 - 2006”. Lima: Mintra, página 47.

**Cuadro N° 10<sup>555</sup>**  
**Población Económicamente Activa 2004 – 2011**

Niveles de empleo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación Porcentual 2011/2010
<b>Total PEA</b>	13 791,1	13 866,8	14 356,0	14 903,3	15 158,2	15 448,2	15 735,7	15 949,1	2,1	1,4
<b>PEA Ocupada</b>	13 059,8	13 120,4	13 683,0	14 197,2	14 459,2	14 757,7	15 089,9	15 307,3	2,3	1,4
<b>PEA Desocupada</b>	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8	-0,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

<sup>555</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011. Lima: INEI, página 153.



Cuadro N° 11<sup>556</sup>

Perú: Población desempleada según principales características  
2004 – 2011

Principales características	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
	<b>Total</b>	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8
<b>Sexo</b>										
Hombre	375,1	396,9	329,5	360,4	344,4	369,4	315,8	331,4	-1,8	4,9
Mujer	365,2	349,5	343,5	345,8	354,6	321,1	330,0	310,4	-1,9	-6,0
<b>Grupos de edad</b>										
14 a 24 años	365,1	367,2	327,9	368,0	358,8	332,4	344,6	349,1	-0,6	1,3
25 a 59 años	348,1	356,0	325,7	312,8	319,1	326,2	285,3	266,6	-3,7	-6,6
60 a 64 años	8,2	11,8	10,9	14,9	9,4	16,4	7,8	11,8	5,3	51,9
65 y más años	9,9	11,4	8,5	10,4	11,8	15,6	8,2	14,3	5,4	74,8
<b>Nivel educativo</b>										
A lo más primaria 1/	91,6	89,7	82,4	80,7	57,5	75,4	53,9	69,3	-3,9	28,6
Educación secundaria	397,4	416,8	375,1	367,5	383,8	369,8	344,3	346,9	-1,9	0,8
Superior no universitaria	122,5	120,1	110,7	114,6	106,9	110,6	94,7	96,3	-3,4	1,7
Superior universitaria	119,4	118,7	104,8	143,3	150,8	134,8	153,0	129,2	1,1	-15,5
NEP 2/	0,4	1,1	-	-	-	-	-	-		

1/ incluye sin nivel y educación inicial

2/ No especificado

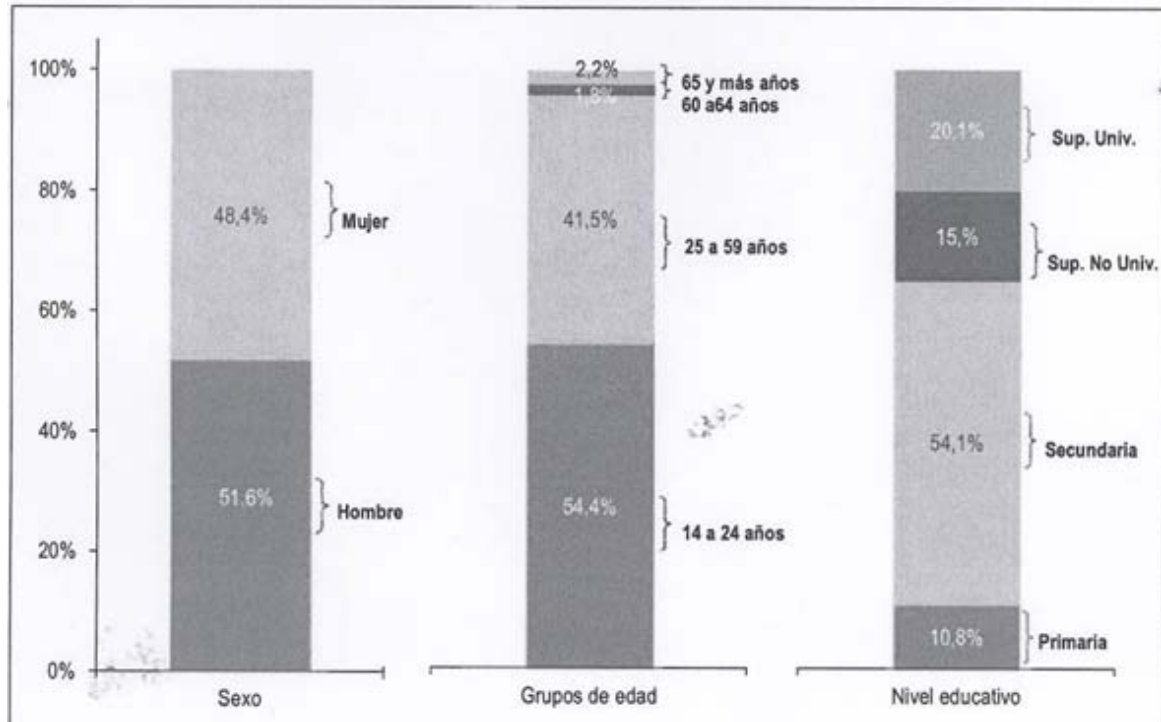
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

<sup>556</sup>INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011. Lima: INEI, página 306.

Cuadro N° 12<sup>557</sup>

Perú: Composición porcentual de la población desempleada,  
Según principales características, 2011



Fuente: Instituto Nacional de Informática y Estadística – INEI.

<sup>557</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.  
2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011.  
Lima: INEI, página 306.

Cuadro N° 13<sup>558</sup>

Perú: Población desempleada, según ámbito geográfico 2004 – 2011  
(Miles de personas)

Ámbito geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
	Total	731,3	746,4	673,0	706,1	699,1	690,6	645,8	641,8	-1,8
Lima Metropolitana 1/	349,9	341,9	305,6	308,0	317,3	289,9	280,7	283,9	-2,9	1,2
Resto País	381,4	404,5	367,4	398,2	381,8	400,6	365,2	357,8	-0,9	-2,0
Área de residencia										
Urbana	695,4	717,9	644,9	672,6	659,5	660,0	611,6	604,5	-2,0	-1,2
Rural	35,9	28,5	28,1	33,6	39,5	30,6	34,2	37,2	0,5	8,8

1/ comprende: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

<sup>558</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011.  
Lima: INEI, página 307.

Cuadro N° 14<sup>559</sup>

	2002		2005		2008		2009	
	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo formal	Empleo informal
<b>Empresas sector formal</b>	1'587,134 (58.0 %)	1'151,53 (42.0%)	1'924,219 (71.6%)	762,490 (28.4%)	2'669,493 (79.3%)	698,358 (20.7%)	2,832,108 (80.1%)	705,102 (19.9%)
<b>Empresas sector informal</b>	186,057 (2.1%)	8,729,947 (97.9%)	290,693 (2.8%)	10,273,493 (97.2%)	335,459 (3.0%)	10,683,034 (97.0%)	368,665 (3.2%)	11,153,600 (96.8%)
<b>Hogares</b>	---	415,397 (100%)	---	477,689 (100%)	---	467,631 (100%)	---	497,041 (100%)
<b>Total</b>	1'773,191 (14.7%)	9'881,484 (85.3%)	2'214,912 (16.1%)	11'035,922 (83.9%)	3'004,952 (20.2%)	11'381,392 (79.8%)	3'200,773 (20.6%)	11'858,702 (79.4%)

<sup>559</sup> GAMERO REQUENA, Julio H. y CARRASCO, Gabriela – Comunidad Andina de Naciones. “Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina”. *Comunidadandina.org* página 28. [<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/Documentos/Pdf/trabajo-informal-y-politicas.pdf>]

**Cuadro N° 15<sup>560</sup>**  
**Perú: Población Económicamente Activa Ocupada,**  
**según categoría de ocupación 2004 – 2011 (en miles de personas)**

Categoría de ocupación / Ámbito geográfico		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
Nacional	Total	13 059.8	13 120.4	13 683.0	14 197.2	14 459.2	14 757.7	15 089.9	15 307.3	2.3	1.4
	Empleador/patrono	689.1	710.7	736.1	817.4	804.9	820.4	879.0	812.1	2.4	-7.6
	Asalariado 1/	4 904.2	5 067.9	5 456.9	5 866.0	6 105.1	6 310.8	6 491.1	6 708.8	4.6	3.4
	<b>Trabajador independiente</b>	<b>4 554.8</b>	<b>4 595.5</b>	<b>4 638.6</b>	<b>4 938.8</b>	<b>5 078.5</b>	<b>5 128.3</b>	<b>5 302.3</b>	<b>5 380.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.5</b>
	Trabajador familiar no remunerado	2 383.7	2 220.0	2 268.9	2 008.6	1 936.9	1 961.5	1 892.4	1 939.8	-2.9	2.5
	Trabajador del hogar	481.6	479.6	534.2	515.9	477.5	475.6	475.8	416.2	-2.1	-12.5
	Otro	46.3	46.6	48.3	50.5	56.3	61.2	49.2	50.2	1.2	2.0

1/ comprende empleado y obrero.

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Anual 2004 - 2011

<sup>560</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.  
2012 Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos, 2004 – 2011.  
Lima: INEI, página 87.



Cuadro N° 16<sup>561</sup>

**Perú: Población económicamente activa, según niveles de empleo, 2004 -  
2011**  
(Miles de personas)

Niveles de empleo/ Ambito geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2004 - 2011	Variación porcentual 2011/2010
<b>Nacional</b>										
Total PEA	13 791.1	13 866.8	14 356.0	14 903.3	15 158.2	15 448.2	15 735.7	15 949.1	2.1	1.4
- PEA Ocupada	13 059.8	13 120.4	13 683.0	14 197.2	14 459.2	14 757.7	15 089.9	15 307.3	2.3	1.4
Empleo adecuado	3 065.8	2 956.8	3 937.0	4 874.2	5 594.3	6 182.2	6 652.0	7 151.7	12.9	7.5
Subempleada	9 994.0	10 163.6	9 746.0	9 322.9	8 864.9	8 575.4	8 437.9	8 155.7	-2.9	-3.3
Por horas	945.1	958.7	1 070.7	1 246.5	1 135.8	1 145.6	1 130.4	997.1	0.8	-11.8
Por ingresos	9 048.9	9 204.9	8 675.4	8 076.4	7 729.1	7 429.8	7 307.5	7 158.5	-3.3	-2.0
- PEA Desocupada	731.3	746.4	673.0	706.1	699.1	690.6	645.8	641.8	-1.8	-0.6

Nota técnica: las estimaciones de los indicadores provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO – han sido actualizadas teniendo en cuenta los factores de ponderación estimados en base a los resultados del censo de población del 2007, las cuales muestran las actuales estructuras de la población urbana y rural del país.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

<sup>561</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2000 “Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción”. Ginebra: Oficina Regional para América Latina y El Caribe / Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), página 151.

**Cuadro N° 17<sup>562</sup>**

**Perú: Características del empleo según rama de actividad económica  
2004 y 2009**

Rama de actividad económica	Ocupados		Ingreso laboral promedio 1/ (Nuevos soles)		Variación del ingreso laboral 2004-2009	Subempleo 2009 sobre PEA ocupada (en %)
	2004	2009	2004	2009		
<b>Total absoluto</b>	<b>13'232,818</b>	<b>15'316,130</b>	<b>759</b>	<b>910</b>		
<b>Total relativo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			<b>19,9</b>	<b>46,2</b>
Extractiva agricult., pesca, minería	37,6	33,8	424	545	28,5	55,5
Industria	9,6	10,2	1,040	1,008	-3,1	44,6
Bienes de consumo	7,5	8,0	937	889	-5,1	48,1
Bienes intermedios y de capital	2,1	2,2	1,404	1,433	2,1	31,9
Construcción	3,4	4,5	897	1,121	25,0	29,9
Comercio	17,3	16,4	653	800	22,6	52,9
Al por mayor	1,9	2,3	1,036	1,542	48,8	30,6
Al por menor	15,4	14,1	599	666	11,3	56,6
Servicios	28,3	32,1	1,038	1,199	15,5	34,9
Electricidad, gas y agua	0,2	0,2	2,193	2,184	-0,4	15,3
Transp., almac., y comunic.	5,4	6,7	905	960	6,1	40,6
Servicios a empresas	3,3	3,9	1,273	1,857	45,9	23,7
Comunitarios y sociales	11,0	12,5	1,275	1,433	12,4	23,7
Restaurantes y hoteles	5,2	5,9	697	759	8,9	49,5
Servicios personales	3,1	3,0	547	552	0,9	57,0
Hogares	3,9	3,0	471	589	24,9	56,8

1/ El cálculo de los ingresos excluye a los Trabajadores Familiares No Remunerados (TFNR). Además, los ingresos están expresados en nuevos soles del año 2009.

<sup>562</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

2000 “Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción”. Ginebra: Oficina Regional para América Latina y El Caribe / Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), página 151.

Cuadro N° 18<sup>563</sup>

Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional y sindicalización, según actividad económica 2009

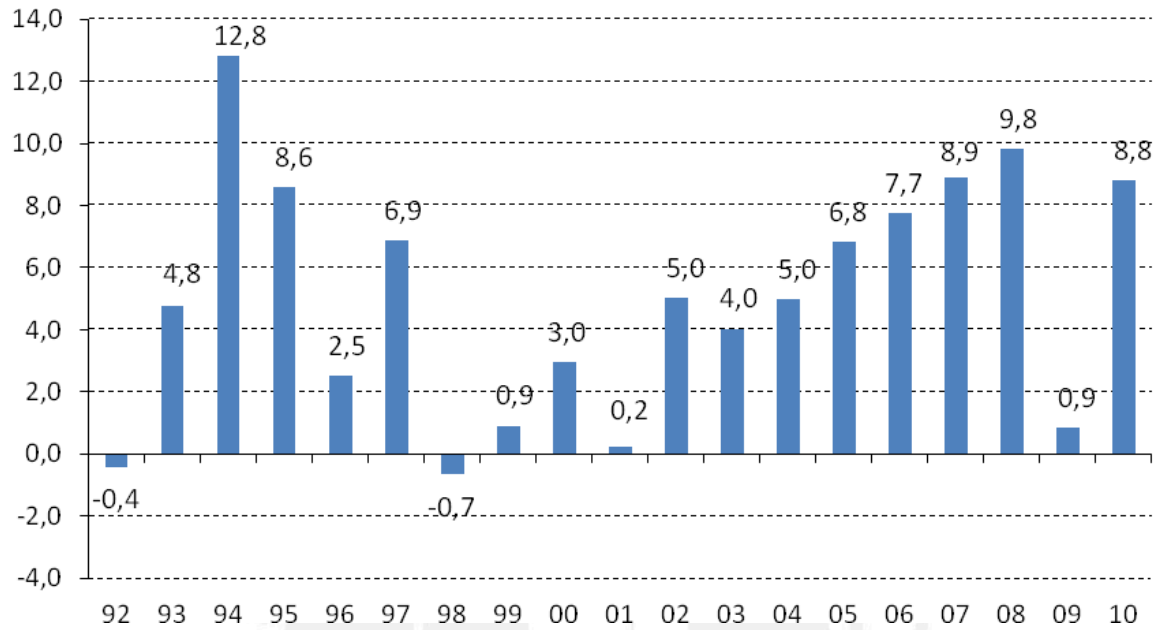
Actividad económica	CATEGORÍA OCUPACIONAL / SINDICALIZACIÓN										Total promedio mensual
	Ejecutivo		Empleado		Obrero		No determinado		Subtotal		
	Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados		Sindicalizados		
	No	si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
Agricultura, ganadería, caza y sicultura	877	1	19 483	189	107 942	2 562	9 885	33	138 187	2 784	140 971
Pesca	331	-	5 289	3	21 321	119	2 145	-	29 086	122	29 208
Explotación de minas y canteras	2 691	15	32 109	4 291	31 229	11 116	160	-	66 190	15 422	81 612
Industrias manufactureras	6 840	5	145 998	3 109	221 793	20 664	4 517	35	379 148	23 814	402 961
Suministro de electricidad, gas y agua	354	3	4 861	2 340	2 023	1 706	6	-	7 244	4 049	11 293
Construcción	2 441	1	37 272	739	61 266	20 770	168	-	101 147	21 510	122 656
Comercio al por mayor y al por menor, rep. Vehíc. Autom.	12 849	1	298 924	384	33 124	668	1 341	-	346 236	1 053	347 289
Hoteles y restaurantes	1 453	-	61 451	74	13 242	49	173	-	76 319	123	76 442
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5 295	232	110 424	6 864	24 928	2 270	442	-	141 089	9 366	150 455
Intermediación financiera	1 563	1	81 186	1 688	175	-	433	-	83 357	1 689	85 046
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	9 723	32	289 948	1 032	88 636	3 684	2 894	23	391 200	4 771	395 971
Administración pública y defensa	81	0	3 493	307	261	20	45	-	3 880	328	4 207
Enseñanza	1 166	7	122 274	3 948	4 084	143	1 234	-	128 757	4 098	132 854

<sup>563</sup>Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2009 “El empleo en el Perú y Lima Metropolitana 2009”. Lima: Mintra, página 92.

**Cuadro N° 19**  
**Modalidades de contratación Temporal**

Clasificación	Modalidad específica	Causa objetiva habilitante	Duración
Temporal	Inicio o incremento de actividad	Inicio de actividad, establecimiento o nuevo servicio. Incremento de actividades	3 años
	Necesidad de mercado	Incremento coyuntural e imprevisible originado por variaciones del mercado	5 años
	Reconversión empresarial	Reorganización de actividades por causas tecnológicas, productivas, organizacionales, etc.	2 años
Accidental	Ocasional	Razones transitorias diferentes de actividades habituales.	6 meses al año
	Suplencia	Reemplazo de trabajador titular con suspensión (perfecta e imperfecta).	Retorno del trabajador titular
	Emergencia	Caso fortuito o fuerza mayor (imprevisibles irresistibles e inevitables)	Duración de las obras necesarias
Obra o servicio	Obra o servicio específico	Un servicio concreto u obra determinada	Término de la obra o servicio
	Intermitente	Necesidades permanentes pero discontinuas (no cíclicas, no determinables)	No hay plazo
	Temporada	Necesidades permanentes en ciertas épocas del año (cíclicas, predeterminadas)	No hay plazo

**Cuadro N° 20<sup>564</sup>**  
**Perú: variación del PBI real, 1992 – 2010**  
**(en porcentajes)**



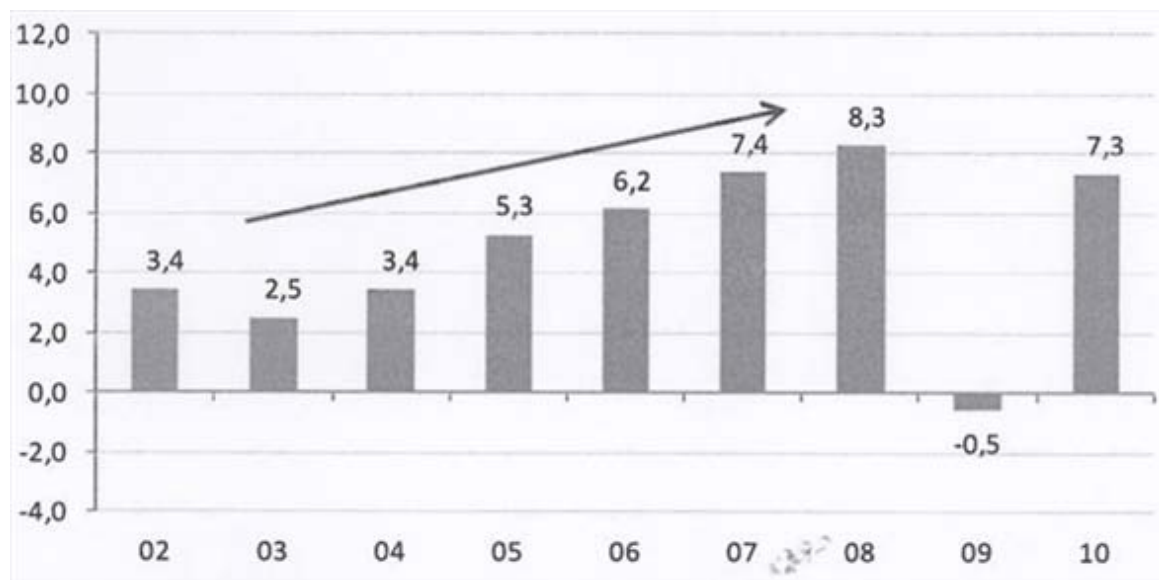
<sup>564</sup> VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. 2012 “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”. Santiago de Chile: CEPAL, página 30.



Cuadro N° 21<sup>565</sup>

Perú: variación del PBI per cápita real, 2002 – 2010

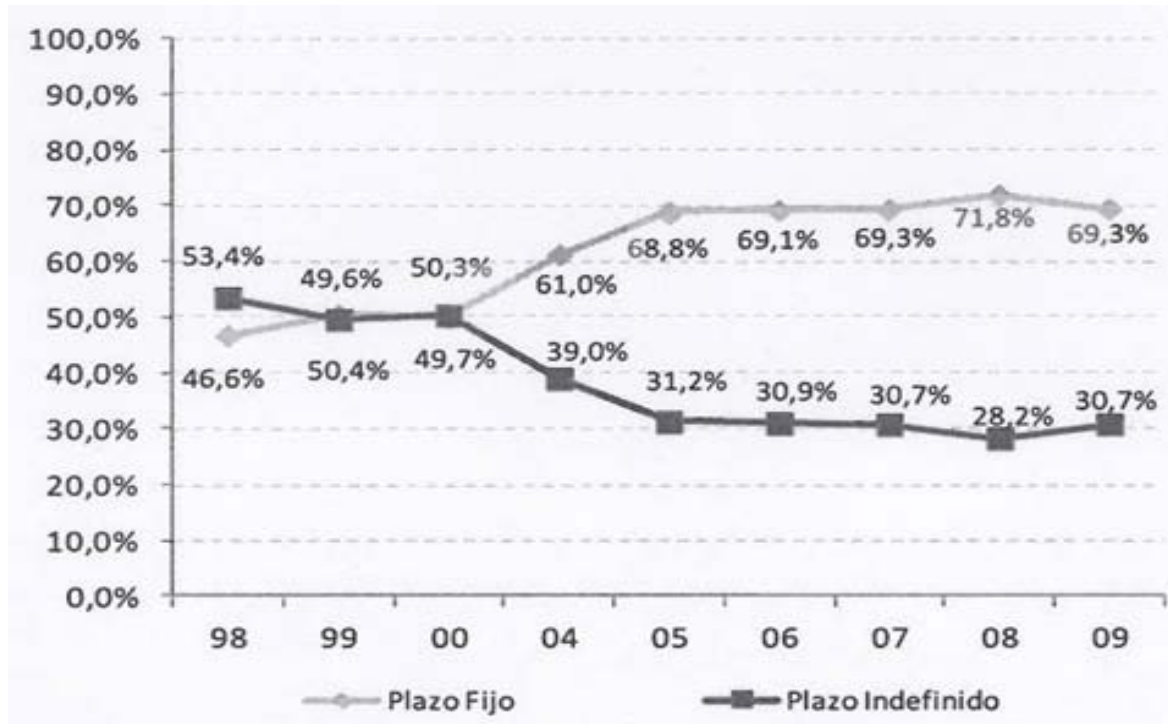
(en porcentajes)



<sup>565</sup> VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. 2012 “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”. Santiago de Chile: CEPAL, página 31.

Cuadro N° 22<sup>566</sup>

Perú: Composición de Trabajadores en planilla en el sector privado según tipo de contratación 1998 – 2009



<sup>566</sup> VIDAL BERMÚDEZ, Alvaro; CUADROS LUQUE, Fernando; y SÁNCHEZ REYES, Christian. 2012 “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años”. Chile: Organización de las Naciones Unidas, página 33.

**Cuadro N° 23<sup>567</sup>**

**Número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica– 2010**

(Calculado sobre un total de 2 millones 436 mil 522 trabajadores registrados\*)

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional											
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad				Subtotal			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
agricultura, ganadería, caza y silvicultura	864	11 282	21 524	2 813	169	7 694	96 726	1 478	1 033	18 976	118 250	4 291
Pesca	78	2 593	3 874	110	38	2 641	16 162	67	316	5 234	20 036	117
explot. de minas y canteras	2 316	22 753	24 514	2	555	16 815	23 198	1	2 871	39 568	47 712	3
industriasmanufact.	6 561	89 320	77 149	2 169	647	57 664	116 749	83	7 208	146 984	193 898	2 252
suministro electricidad, gas y agua	344	5 953	2 050	-	23	1 138	1 356	-	367	7 091	3 406	-
Construcción	2 651	23 672	20 393	4	258	20 509	73 199	2	2 909	44 181	93 592	6
comercio por mayor y por menor, rep.vehíc. autom.	12 956	184 663	15 515	320	753	129 640	18 762	6	13 709	314 303	34 277	326
hoteles y restaurante	1 504	32 183	7 737	69	148	24 556	5 733	5	1 652	56 739	13 470	74
transporte, almacén. y comunicac.	5 600	71 618	10 654	49	338	51 420	16 352	27	5 938	123 038	27 006	76
intermediación financiera	1 879	45 950	44	-	136	39 490	95	-	2 015	85 440	139	-
actividades inmobili., empresaria-les y de alquiler	9 682	126 303	25 820	76	1 157	184 440	73 928	36	10 839	310 743	99 748	112
admin. pública y defensa	51	2 338	167	-	30	1 006	148	1	81	3 344	315	1
Enseñanza	1 023	50 889	2 428	15	141	46 570	1 631	5	1 164	97 459	4 059	20
servicios sociales y de salud	1 036	17 271	412	8	62	16 553	286	-	1 098	33 824	698	8
otrasactiv. servicios comunitarios, sociales y personales	3 100	55 748	9 730	79	396	65 400	18 699	2	3 496	121 148	28 429	81
hogares privados con servicio doméstico	-	8	1	-	-	15	7	-	-	23	8	-
organizaciones y órganos extraterritorial.	13	793	117	-	2	789	32	-	15	1 582	149	-
ND.	155	751	90	-	3	167	147	-	158	918	237	-
<b>TOTAL</b>	<b>50 013</b>	<b>744 088</b>	<b>222 219</b>	<b>5 714</b>	<b>4 856</b>	<b>666 507</b>	<b>463 210</b>	<b>1 713</b>	<b>54 869</b>	<b>1 410 595</b>	<b>685 429</b>	<b>7 427</b>

<sup>567</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2010 “Anuario estadístico año 2010”. Lima: Mintra, página 88.

**Cuadro N° 24<sup>568</sup>**

**Número de trabajadores en el sector privado por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica– 2011**

(Calculado sobre un total de 2 millones 729 mil 488 trabajadores registrados\*)

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional											
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad				Subtotal			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
Agricult., ganad, caza y silvicultura	1 011	11 518	24 258	2 112	235	8 301	107 864	1 151	1 246	19 819	132 122	3 263
Pesca	332	2 694	3 292	58	33	3 229	17 961	27	365	5 923	21 253	85
Explot. de minas y canteras	2 772	24 353	24 739	4	727	21 867	30 340	-	3 499	46 220	55 379	4
Industrias manufact.	7 538	94 854	77 919	1 986	683	68 590	132 585	105	8 221	163 444	210 504	2 091
suministro electr., gas y agua	355	6 159	2 090	-	26	1 665	1 430	-	381	7 824	3 520	-
Construcción	3 166	28 269	23 942	8	363	26 180	86 785	3	3 529	54 449	110 727	11
Comercio por mayor y menor, rep.vehíc. autom.	14 923	201 122	16 758	417	1 069	148 428	22 839	25	15 992	349 550	39 597	442
Hoteles y restaurante	2 084	34 053	7 562	98	651	30 978	7 284	15	2 735	65 031	14 846	113
Transporte, almacén y comunic.	6 375	77 912	12 605	72	420	61 330	17 141	20	6 795	139 242	29 746	92
Intermediación financiera	2 152	49 324	50	-	160	43 282	81	-	2 312	92 606	131	-
Activ. inmovil, empresar. y alquiler	11 021	135 640	24 835	98	1 037	225 905	82 592	18	12 058	361 545	107 427	116
Admin. pública y defensa	59	2 165	79	-	20	1 003	98	-	79	3 168	177	-
Enseñanza	1 179	51 841	2 485	25	171	52 835	1 853	8	1 350	104 676	4 338	33
Servicios sociales y de salud	1 172	18 063	410	11	81	19 119	311	2	1 253	37 182	721	13
Activ. serv. comun, soc. y personales	3 485	57 449	10 490	112	457	75 505	20 997	10	3 942	132 954	31 487	122
Hogares priv. conserv. doméstico	-	10	-	-	-	5	7	-	-	15	7	-
Organizaciones y órganos extraterrit.	20	906	104	-	4	698	31	-	24	1 604	135	-
ND.	331	1 701	181	1	17	302	328	-	348	2 003	509	1
<b>TOTAL</b>	<b>57 975</b>	<b>798 033</b>	<b>231 799</b>	<b>5 002</b>	<b>6 154</b>	<b>789 222</b>	<b>530 527</b>	<b>1 384</b>	<b>64 129</b>	<b>1 587 255</b>	<b>762 626</b>	<b>6 386</b>

<sup>568</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. 2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Mintra, página 124.

Cuadro N° 25<sup>569</sup>

Perú: promedio de remuneraciones (nuevos soles) en el sector privado  
por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica  
- 2010\*

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional							
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4 078	1 665	917	972	3 381	1 495	756	911
pesca	4 956	2 519	1 543	1 312	4 013	1 904	1 158	1 046
explotación minas y canteras	14 402	5 010	2 114	-	8 479	3 415	1 542	-
industrias manufactureras	4 421	2 355	1 314	1 314	2 799	1 627	1 000	956
suministro electricidad, gas y agua	13 626	4 050	1 762	-	9 506	2 553	1 093	-
construcción	2 650	1 658	1 215	-	3 311	2 620	1 242	-
comercio por mayor y por menor, rep.vehic. autom.	3 551	1 583	981	790	3 486	1 286	900	-
hoteles y restaurante	2 129	994	778	-	4 122	956	796	-
transporte, almacen. y comunica.	5 051	1 937	1 042	828	4 245	1 368	1 121	1 379
intermediación financiera	12 946	4 085	1 115	-	5 149	2 021	979	-
actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4 341	1 781	1 046	1 048	3 969	1 343	1 001	1 621
administración pública y defensa	3 993	3 289	901	-	4 939	2 136	995	-
Enseñanza	4 670	2 222	1 479	-	3 190	1 247	948	-
servicios sociales y de salud	3 064	1 466	970	-	3 309	1 194	844	-
otrasactiv. servicios comunitarios, sociales y personales	3 603	1 414	966	758	4 969	1 308	1 073	-
hogares privados con servicio doméstico	-	686	605	-	-	1 359	553	-
organizaciones y órganos extraterritoriales	7 680	4 832	1 334	-	3 723	3 737	881	-
ND.	963	755	822	-	963	753	891	-
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>4 834</b>	<b>2 037</b>	<b>1 261</b>	<b>1 118</b>	<b>4 347</b>	<b>1 471</b>	<b>1 032</b>	<b>937</b>

<sup>569</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2010 “Anuario estadístico año 2010”. Lima: Mintra, página 100.



Cuadro N° 26<sup>570</sup>

Perú: promedio de remuneraciones (nuevos soles) en el sector privado  
por tipo de contrato y categoría ocupacional, según actividad económica  
– 2011\*

Actividad económica	Tipo de contrato / categoría ocupacional							
	Plazo indeterminado				Sujeto a modalidad			
	Eje	Emp	Obr	ND	Eje	Emp	Obr	ND
agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4 348	1 812	1 005	1 077	5 480	1 616	857	1 027
pesca	7 106	2 687	2 748	1 570	5 270	2 000	1 551	1 192
explotación de minas y canteras	15 165	5 485	2 302	-	8 802	3 607	1 653	-
industrias manufactureras	5 316	2 430	1 481	1 459	4 591	1 687	1 119	903
suministro electricidad, gas y agua	14 412	4 195	1 880	-	11 452	2 745	1 238	-
construcción	3 251	1 870	1 295	925	3 619	2 898	1 394	675
comercio por mayor y por menor, rep.vehic. autom.	4 156	1 658	1 045	793	5 000	1 386	1 006	817
hoteles y restaurante	2 573	1 047	864	675	2 784	1 070	887	660
transporte, almacenamiento y comunicaciones	5 413	1 990	1 172	1 156	4 327	1 447	1 182	1 957
intermediación financiera	13 308	4 281	1 277	-	5 216	2 147	989	-
actividades inmobiliaria, empresariales y de alquiler	4 698	1 912	1 157	842	5 002	1 473	1 112	1 372
administración pública y defensa	5 203	3 817	905	-	4 699	2 136	956	-
enseñanza	5 904	2 352	1 547	713	4 071	1 336	975	543
servicios sociales y de salud	3 487	1 553	1 015	-	3 595	1 305	918	800
otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales	3 908	1 551	1 044	771	4 428	1 382	1 153	2 579
hogares privados con servicio doméstico	1 160	757	-	-	-	742	639	-
organizaciones y órganos extraterritoriales	8 773	4 723	1 364	700	6 993	3 956	855	-
ND.	1 413	880	821	790	1 642	949	1 043	3 038
TOTAL PROMEDIO	5 377	2 150	1 389	1 256	5 020	1 588	1 161	1 041

<sup>570</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Mintra, página 141.

Cuadro N° 27<sup>571</sup>

Promedio de trabajadores en el sector privado por categoría ocupacional  
y sindicalización, según actividad económica - 2011

Actividad económica	Categoría ocupacional / sindicalización										Total promedio mensual
	Ejecutivo		Empleado		Obrero		No determinado		Sub total		
	Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		Sindicalizado		
	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1 301	1	21 348	103	136 519	2 467	7 250	23	166 417	2 594	169 011
Pesca	382	-	6 348	12	23 710	309	1 823	-	32 263	321	32 584
explotación de minas y canteras	3 710	4	42 180	6 083	44 497	11 687	255	-	90 642	17 775	108 417
industrias manufactureras	8 688	5	179 328	3 188	266 324	21 418	4 490	1	458 830	24 611	483 441
suministro electricidad, gas y agua	410	1	5 846	2 316	2 178	1 670	2	-	8 436	3 987	12 423
Construcción	3 686	3	57 571	110	89 834	30 149	249	-	151 340	30 262	181 602
comercio por mayor y por menor, rep.vehíc. autom.	16 597	5	380 565	1 464	41 950	630	2 460	-	441 573	2 098	443 671
hoteles y restaurante	2 841	-	76 500	96	15 715	45	418	-	95 474	141	95 615
transporte, almacenamiento y comunicaciones	6 809	216	140 425	7 503	29 994	1 753	531	-	177 759	9 473	187 231
intermediación financiera	2 351	1	93 341	2 517	188	-	634	-	96 514	2 519	99 032
actividades inmobiliaria, empresariales y de alquiler	12 603	24	386 827	1 245	108 520	4 820	3 714	5	511 663	6 095	517 758
Administración pública y defensa	91	-	3 305	231	196	2	43	-	3 634	232	3 867
Enseñanza	1 436	11	147 583	4 051	4 516	250	851	-	154 386	4 312	158 698
servicios sociales y de salud	1 310	-	39 215	588	686	68	140	-	41 350	927	42 277
otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales	4 152	-	145 580	672	32 695	2 054	3 717	-	186 144	2 726	188 870
hogares privados con servicio doméstico	-	-	20	-	7	-	-	-	27	-	27
organizaciones y órganos extraterritoriales	24	1	1 657	23	135	-	-	-	1 817	23	1 840
ND.	364	-	2 131	-	574	14	41	-	3 111	14	3 124
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>66 756</b>	<b>272</b>	<b>1 729 769</b>	<b>30 472</b>	<b>798 237</b>	<b>77 336</b>	<b>26 618</b>	<b>29</b>	<b>2 621 380</b>	<b>108 108</b>	<b>2 729 488</b>

Fuente: MTPE / OGETIC / OFICINA DE ESTADÍSTICA  
Base de datos: PDT  
Nota: Diferencias en totales por redondeo de cifras.

<sup>571</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico año 2011”. Lima: Mintra, página 130.

**Cuadro N° 28**<sup>572</sup>

**Diferencias entre la tercerización e intermediación laboral**

<b>Tercerización u outsourcing</b>	<b>Intermediación</b>
Se brinda un servicio integral a la empresa contratante (la mano de obra constituye solo una parte del servicio).	Hay solamente un destaque de mano de obra a la empresa contratante (un puesto de trabajo).
Se prestan servicios en actividades principales (temporales o permanentes), de especialización o complementarias de la contratante.	Se prestan servicios en actividades principales de la contratante solo temporalmente bajo la modalidad de un contrato ocasional (duración: 6 meses) o de suplencia. También se realizan actividades complementarias o especializadas.
No está sujeto a límite porcentual alguno.	Los trabajadores que realizan actividades principales temporalmente no podrán exceder del 20% del total de trabajadores de la empresa contratante.
No debe inscribirse en registro laboral alguno.	La empresa que realiza este servicio debe inscribirse en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividad de intermediación.
No se encuentra obligado a conceder fianza alguna.	El service debe conceder fianza obligatoriamente para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones laborales.
La contratista se constituye para brindar un servicio integral. La provisión de mano de obra constituye solo una parte del servicio.	El service solo se puede constituir para destacar trabajadores. El service debe contar con un capital mínimo no menor al valor de 45 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

<sup>572</sup>TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge.  
2008 “Tercerización e Intermediación Laboral: Diferencias y Tendencias”. Derecho y Sociedad, Lima, Año XIX, N° 30-2008, página 93.

## Cuadro N° 29

 Perú: Empresas de Tercerización por meses, según actividad económica  
2011<sup>573</sup>

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4
Pesca	2	2	4	4	4	2	3	4	4	4	5	6
Explotación de minas y canteras	23	22	21	22	25	26	26	29	37	38	38	39
Industrias Manufactureras	12	19	19	22	25	27	28	32	33	35	32	31
Sumin. electricidad, gas y agua	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Construcción	23	23	23	22	25	25	26	25	29	28	30	33
Comercio al por mayor y menor, rep.vehíc. autom.	22	22	25	26	24	25	27	32	33	33	31	29
Hoteles y restaurantes	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4
Transporte, almacenam. y comunicaciones	31	31	36	36	39	40	43	53	59	61	62	84
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	131	146	147	152	159	163	175	191	201	213	218	220
Enseñanza	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicios sociales y de salud	5	5	4	5	7	6	7	6	6	8	7	8
Otras activ. serv. comunitarios, sociales y personales	36	38	41	41	43	43	50	49	51	51	59	57
<b>TOTAL</b>	<b>294</b>	<b>319</b>	<b>331</b>	<b>341</b>	<b>361</b>	<b>367</b>	<b>395</b>	<b>432</b>	<b>464</b>	<b>483</b>	<b>492</b>	<b>518</b>

<sup>573</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Mintra, página 113.

Cuadro N° 30<sup>574</sup>

**Trabajadores del sector privado en empresas de tercerización por  
meses,  
según actividad económica, año 2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	180	220	214	218	204	188	176	190	196	184	9	25
Pesca	26	35	77	93	90	87	90	127	82	92	76	133
Explotación de minas y canteras	6 423	6 374	6 369	6 581	6 529	6 651	6 330	6 347	8 146	8 228	8 384	8 706
Industrias Manufactureras	939	1 296	1 245	1 742	2 083	2 374	2 460	2 661	1 907	1 944	1 817	1 864
Suministro de electricidad, gas y agua	1	11	21	25	25	25	24	29	48	48	53	53
Construcción	818	854	908	1 180	1 007	1 017	999	1 458	1 663	1 791	1 801	1 404
Comercio al por mayor y al por menor, rep.vehic. autom.	571	615	705	681	626	670	721	810	919	949	884	902
Hoteles y restaurantes	235	240	234	226	225	219	208	205	194	189	190	186
Transporte, almacenam. y comunicaciones	6 086	6 150	7 852	6 599	6 656	6 718	7 735	8 172	8 465	8 485	8 676	8 896
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	36 003	33 979	36 313	39 513	40 180	42 992	44 139	43 010	45 597	47 818	48 538	48 667
Enseñanza	1 117	1 128	1 153	972	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicios sociales y de salud	415	450	428	483	538	540	583	565	599	702	700	732
Otras activ. serv. comunitarios, sociales y personales	7 976	8 811	9 104	10 337	9 314	9 537	10 378	9 714	10 397	10 510	11 103	12 244
<b>TOTAL</b>	<b>60 790</b>	<b>60 163</b>	<b>64 623</b>	<b>68 650</b>	<b>67 477</b>	<b>71 018</b>	<b>73 843</b>	<b>73 288</b>	<b>78 213</b>	<b>80 940</b>	<b>82 231</b>	<b>83 812</b>

<sup>574</sup>MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Mintra, página 134.



Cuadro N° 31<sup>575</sup>

Perú: Empresas y Entidades registradas que realizan actividades de intermediación laboral, según Direcciones Regionales y Zonas de Trabajo  
2011

Direcciones regionales / zonas de trabajo	Inscripción de registro							Renovación							Total de empresas y entidades registradas	
	Empresas especiales de servicio				Cooperativas			Total entidad registrada	Empresas especiales de servicio				Cooperativas			Total entidad registrada
	Tp	Cmp	Esp	Mx	Tt	Trabajo y fomento empleo	Tp		Cmp	Esp	Mx	Tt	Trabajo y fomento empleo			
Amazonas	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	
Ancash	1	10	-	6	-	-	17	1	10	-	6	-	-	-	17	
Arequipa	1	5	-	2	-	-	8	-	18	-	9	-	2	-	29	
Ayacucho	-	1	-	-	-	-	1	-	5	-	2	-	-	-	7	
Cajamarca	3	4	-	4	-	-	12	1	2	-	4	-	-	-	7	
Callao	-	3	-	3	-	-	6	-	9	-	6	-	2	-	17	
Cusco	-	3	-	3	-	-	6	1	8	-	10	-	-	-	19	
Huánuco	1	3	-	1	-	-	5	-	1	-	1	-	-	-	2	
Ica	-	2	-	1	-	-	3	-	3	-	2	-	-	-	5	
Junín	-	5	-	9	-	-	14	-	9	-	4	-	-	-	13	
La Libertad	1	9	-	16	-	1	27	3	15	-	14	1	1	-	34	
Lambayeq.	-	-	-	5	-	-	5	-	7	-	8	-	-	-	15	
Lima metropol.	1	71	-	42	-	-	114	2	164	-	131	1	4	-	302	
Loreto	-	2	-	-	-	-	2	1	3	-	7	-	-	-	11	
Madre de Dios	-	1	-	1	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	1	
Moquegua	-	-	-	1	-	-	1	-	8	-	2	-	-	-	10	
Pasco	-	1	-	4	-	1	6	-	1	-	2	-	-	-	3	
Piura	2	9	-	4	-	-	15	-	10	-	9	-	-	-	19	
Puno	-	1	-	2	-	-	3	-	7	-	1	-	-	-	8	
San Martín	-	6	-	3	-	-	9	-	4	-	2	-	-	-	6	
Tacna	-	1	-	-	-	-	1	-	2	-	2	-	-	-	4	
Tumbes	-	2	-	1	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	1	
Ucayali	-	1	-	2	-	-	3	-	5	-	4	-	-	-	9	
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>141</b>	<b>1</b>	<b>110</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>264</b>	<b>9</b>	<b>292</b>	<b>-</b>	<b>226</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>538</b>	

\* Abreviaciones:

Temporal (Tp.), complementaria (Cmp.), especiales (Esp), trabajo tempo. (Tt).

\*\*Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística / Dirección General de Promoción del Empleo.

<sup>575</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Mintra, página 360.

Cuadro N° 32<sup>576</sup>

**Perú: Empresas de intermediación laboral por meses,  
según actividad económica  
2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agricult., ganadería, caza y silvicultura	8	8	8	8	8	8	8	8	8	7	8	7
Pesca	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Explotación de minas y canteras	11	11	12	11	11	11	12	11	11	11	11	11
Industrias Manufactureras	19	19	19	20	21	20	20	20	20	21	21	21
Construcción	16	18	20	19	21	20	19	22	19	19	16	16
Comercio al por mayor y al por menor, rep.vehic. autom.	28	27	28	26	29	28	29	29	30	29	27	27
Hoteles y restaurantes	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Transporte, almacenam. y comunicaciones	33	33	31	33	33	34	34	32	34	34	32	29
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	639	646	647	649	642	648	658	651	653	649	635	628
Administración pública y defensa	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Servicios sociales y de salud	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Otras activ. serv. comunitarios, sociales y personales	41	44	39	39	42	45	45	46	46	46	43	44
No determinado – no identificado – código de mintra	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>808</b>	<b>817</b>	<b>816</b>	<b>816</b>	<b>818</b>	<b>826</b>	<b>837</b>	<b>831</b>	<b>833</b>	<b>828</b>	<b>804</b>	<b>793</b>

<sup>576</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Mintra, página 112.

Cuadro N° 33<sup>577</sup>

**Trabajadores en empresas de intermediación laboral en el sector privado  
por meses, según actividad económica – 2011**

Actividad	Meses											
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agost	Sept.	Oct	Nov.	Dic.
Agríc, ganad, caza, silvicult	113	95	103	96	93	94	97	101	118	112	122	117
Pesca	86	94	114	118	117	116	109	109	85	79	75	69
Explot. minas y canteras	1 609	1 606	1 644	1 643	1 652	1 635	1 692	1 729	1 726	1 758	1 803	1 811
Indust. manufactureras	685	747	782	742	718	698	662	703	710	743	800	470
Suminelectric, gas, agua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción	591	670	618	609	681	714	764	821	813	802	719	676
Com. por mayor y menor, rep.vehic. autom.	881	882	1 107	1 019	944	946	939	939	966	868	862	865
Hoteles y restaurantes	52	51	50	50	51	48	42	28	35	34	29	18
Transp, almac., comunic.	778	782	771	788	806	812	806	813	906	887	915	797
Intermediación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Activinmob, empresariales y alquiler	126 548	129 406	133 316	128 486	127 195	127 868	128 690	129 861	131 329	131 863	130 016	130 392
Admin. pública y defensa	187	165	170	174	176	171	174	171	176	181	161	154
Enseñanza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Serv. sociales y de salud	56	51	51	38	38	38	38	38	38	38	38	39
Activ. serv. comunitario, sociales y personales	2 112	1 426	1 424	1 553	1 693	1 713	1 664	1 805	1 984	2 308	2 346	2 654
Hogares privados con servicio doméstico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organizaciones y órganos extraterritoriales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No determinado	-	-	-	-	-	4	4	4	4	5	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>133 698</b>	<b>135 975</b>	<b>140 150</b>	<b>135 316</b>	<b>134 164</b>	<b>134 857</b>	<b>135 681</b>	<b>137 122</b>	<b>138 890</b>	<b>139 678</b>	<b>137 891</b>	<b>138 067</b>

<sup>577</sup>MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario Estadístico Sectorial 2011” Lima: Mintra, página 132.

Cuadro N° 34<sup>578</sup>

**Cuadro comparativo de derechos laborales de la micro  
y pequeña empresa**

<b>Beneficios</b>	<b>Microempresa</b>	<b>Pequeña empresa</b>
<b>Remuneración</b>	RMV	RMV
<b>Jornada - horario</b>	8 horas diarias o 48 horas semanales	8 horas diarias o 48 horas semanales
<b>Descanso semanal</b>	24 horas	24 horas
<b>Vacaciones</b>	15 días al año	15 días al año
<b>CTS</b>	No aplica	Medio sueldo por año
<b>Gratificaciones</b>	No aplica	2 gratificaciones de medio sueldo cada una
<b>Utilidades</b>	No aplica	Sí aplica
<b>Asignación familiar</b>	No aplica	No aplica
<b>Despido arbitrario</b>	10 remuneraciones diarias por año, con un tope de 90 remuneraciones.	20 remuneraciones diarias por año, con un tope de 120 remuneraciones.

<sup>578</sup> CAMPOS TORRES, Sara Rosa.  
2009 “Regímenes laborales especiales”. Lima: Gaceta Jurídica S.A. página 41.

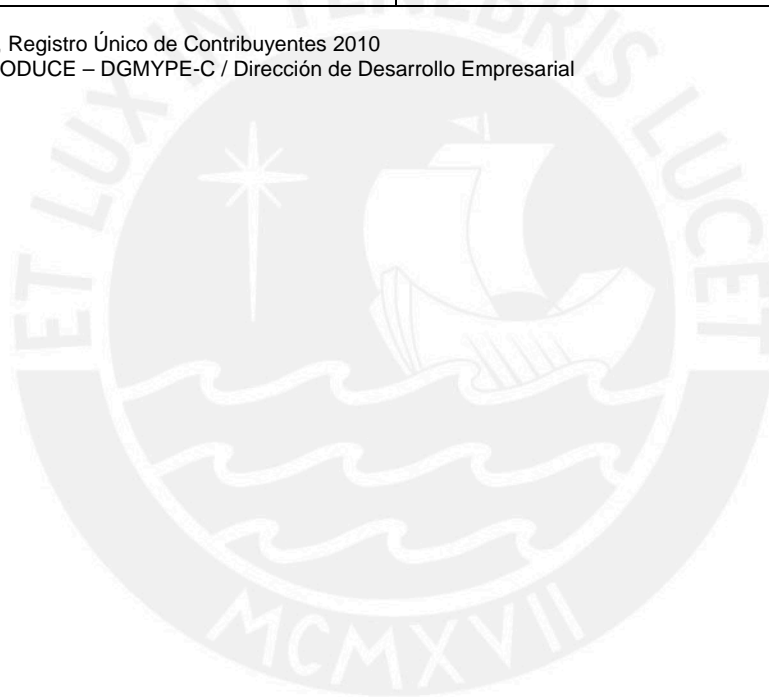
Cuadro N° 35<sup>579</sup>

## Mype, según segmento empresarial, 2010

SEGMENTO EMPRESARIAL	N° EMPRESAS
Microempresas	1'136,767
Pequeña empresa	55,534
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'192,301</b>
Mediana y gran empresa	8,363
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	<b>1'200,664</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010

Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial



<sup>579</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.

2011 “Estadísticas”. Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – CODEMYPE, página 17.



Cuadro N° 36<sup>580</sup>

## Empresas a nivel nacional: venta anual según rangos UIT 2010

VENTA ANUAL	MYPE	
	N°	%
<b>Microempresas</b>	<b>1'136,767</b>	<b>94,7%</b>
0 – 13 UIT	882,298	73,5%
13 – 75 UIT	213,330	17,8%
75 – 150 UIT	41,139	3,4%
<b>Pequeña empresa</b>	<b>55,534</b>	<b>4,6%</b>
150 – 850 UIT	48,402	4,0%
850 – 1700 UIT	7,132	0,6%
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'192,301</b>	<b>99,3%</b>
<b>Mediana y gran empresa</b>	<b>8,363</b>	<b>0,7%</b>
<b>Total empresas</b>	<b>1'200,664</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010  
Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial

<sup>580</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.  
2011 “Estadísticas”. Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – CODEMYPE, página 20.

Cuadro N° 37<sup>581</sup>

**Empresas a nivel nacional, según número de trabajadores comprendidos  
2010**

NÚMERO DE TRABAJADORES	MYPE	
	N° de empresas	% de empresas
<b>Microempresas</b>	<b>1'177,901</b>	<b>98,1%</b>
Hasta 5	1'156,319	96,3%
De 6 a 10	21,582	1,8%
<b>Pequeña empresa</b>	<b>20,062</b>	<b>1,7%</b>
De 11 a 20	11,735	1,0%
De 21 a 50	5,846	0,5%
De 51 a 100	2,481	0,2%
<b>TOTAL MYPE</b>	<b>1'197,963</b>	<b>99,8%</b>
Mediana y gran empresa	2,701	0,2%
<b>Total empresas</b>	<b>1'200,664</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2010  
Elaboración: PRODUCE – DGMYPE-C / Dirección de Desarrollo Empresarial

<sup>581</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.  
2011 “Estadísticas”. Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – CODEMYPE, página 21.

**Cuadro N° 38<sup>582</sup>**  
**Estimación de las Mype informales**  
**2004, 2006, 2008**

Año	N° de Mype			En porcentaje		
	Total	Formal	Informal	Formal	Informal	Total
<b>2004</b>	2 935 496	648 147	2 287 349	22,1%	77,9%	100,0%
<b>2006</b>	3 092 859	880 983	2 211 876	28,5%	71,5%	100,0%
<b>2008/ 2009</b> <b>(*)</b>	3 383 325	1 119 254	2 264 071	33,1%	66,9%	100,0%
<b>Tasa</b> <b>crecimiento</b>	3,6%	14,6%	-0,3%			

\* Nota: al no contar con información del número total de Mype para el año 2009, el cálculo estimado de la informalidad para el año 2009 se ha calculado considerando el Total estimado de Mype del año 2008 (según ENAHO) y el número de las Mype formales del año 2009 (según SUNAT).

Fuente: MTPE – Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2004 – 2008; Actualización de Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa 2008, página 18; SUNAT, Registro Único de Contribuyentes 2009. Elaboración: PRODUCE – DGMYPE.C/Dirección de Desarrollo Empresarial.

<sup>582</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE MYPE Y COOPERATIVAS.

2011 “Estadísticas”. Lima: Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – CODEMYPE, página 85.

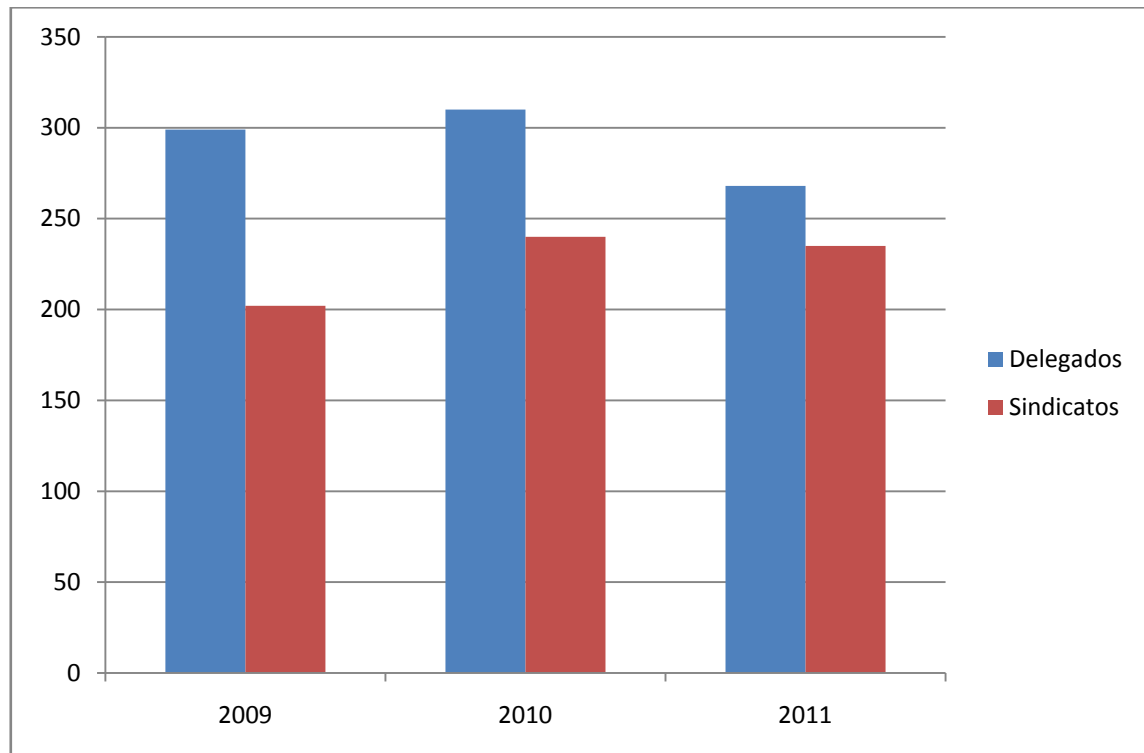
Cuadro N° 39<sup>583</sup>

Perú: Convenios registrados de modalidades formativas laborales  
portipo de modalidad, según direcciones regionales 2011

DIRECCIONES REGIONALES	MODALIDAD FORMATIVA LABORAL							TOTAL DE CONVENIOS REGISTRADOS
	DEL APRENDIZAJE		PRÁCTICA PROFESIONAL	CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL	DE LA PASANTÍA		ACTUALIZACIÓN PARA LA REINSERCIÓN LABORAL	
	CON PREDOMINIO EN LA EMPRESA	CON PREDOMINIO EN EL CFP - PRÁCTICAS PRE PROFESIONALES			EN LA EMPRESA	DE DOCENTES Y CATEDRÁTICOS		
AMAZONAS	-	11	23	-	-	-	-	34
ANCASH	-	278	601	224	-	-	-	1 103
APURÍMAC	3	32	87	13	-	-	-	135
AREQUIPA	-	1 066	1 378	172	3	-	-	2 619
AYACUCHO	-	141	92	-	-	-	-	233
CAJAMARCA	222	143	464	24	-	-	-	853
CALLAO	186	1 946	965	792	-	-	-	3 889
CUSCO	1	309	861	51	-	-	-	1 222
HUANCAVELICA	3	51	114	16	-	-	-	184
HUÁNUCO	-	140	198	33	-	-	-	371
ICA	2	202	346	466	-	-	-	1 016
JUNÍN	3	416	473	8	-	-	-	900
LA LIBERTAD	-	796	968	56	3	1	-	1 824
LAMBAYEQUE	-	358	347	25	-	-	-	730
LIMA METROPOLITANA	2 242	24 834	7 756	3 885	11	-	-	38 728
LIMA	-	178	111	4	-	-	-	293
LORETO	-	362	219	38	-	-	-	619
MADRE DE DIOS	-	38	36	10	-	-	-	84
MOQUEGUA	1	235	419	5	11	2	-	673
PASCO	-	105	103	-	-	-	-	208
PIURA	129	750	1 171	52	102	-	-	2 204
PUNO	-	237	663	4	2	-	-	906
SAN MARTÍN	227	286	306	45	-	-	-	864
TACNA	-	259	576	51	-	-	-	886
TUMBES	3	33	40	6	-	-	-	82
UCAYALI	-	209	121	97	-	-	-	427
<b>TOTAL</b>	<b>3 022</b>	<b>33 415</b>	<b>18 438</b>	<b>6 077</b>	<b>132</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>61 087</b>

<sup>583</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 370, cuadro N° 254.

**Cuadro N° 40<sup>584</sup>**  
**Perú: Número de registros sindicales**



Fuente: MTPE / Oficina de Estadística e Informática / Oficina de Estadística.

<sup>584</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2009 “Anuario estadístico sectorial 2009”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 174, cuadro N° 124.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2010 “Anuario estadístico sectorial 2010”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 178, cuadro N° 126.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, página 224, cuadro N° 141.



**Cuadro N° 41**<sup>585</sup>  
**Cuadro de huelgas**

AÑOS	HUELGAS	TRABAJADORES COMPRENDIDOS	HORAS - HOMBRE PERDIDAS
1970	345	110 990	5 781 854
1971	377	161 415	10 881 952
1972	409	130 643	6 331 012
1973	788	416 251	15 688 686
1974	570	362 737	13 413 036
1975	779	617 120	20 269 428
1976	440	258 101	6 822 220
1977	234	406 461	6 543 350
1978	364	1 398 387	36 144 734
1979	653	841 144	13 410 735
1980	739	481 484	17 918 890
1981	871	856 915	19 973 932
1982	809	572 263	22 750 879
1983	643	785 545	20 300 000
1984	509	694 234	14 081 764
1985	579	237 695	12 228 220
1986	648	249 374	16 867 444
1987	720	309 407	9 067 930
1988	814	693 252	38 274 969
1989	667	208 235	15 223 166
1990	613	258 234	15 067 880
1991	315	180 728	8 880 886
1992	219	114 656	2 319 379
1993	151	41 474	2 167 764
1994	168	62 940	1 936 647
1995	102	28 182	1 048 753
1996	77	36 242	1 399 886
1997	66	19 196	319 414
1998	58	17 333	323 168
1999	71	52 080	724 260
2000	37	5 280	181 691
2001	40	11 050	488 930
2002	64	22 925	912 648
2003	68	37 323	881 362
2004	107	29 273	582 328
2005	65	19 022	478 738
2006	67	19 565	446 584
2007	73	48 096	2 216 520
2008	63	34 011	1 520 960
2009	99	36 114	1 452 466
2010	83	30 606	1 279 380
2011	84	26 770	1 799 416

Fuente: MTPE / Oficina de Estadística

<sup>585</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.  
2011 “Anuario estadístico sectorial 2011”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo,  
página 33.

Cuadro N° 42<sup>586</sup>

2010: Si tuviera la oportunidad, ¿usted ingresaría a un sindicato?

Respuestas	Total %	Sexo		Grupo de edad			Nivel socioeconómico		
		M	F	18 a 29	30 a 44	45 o más	A/B	C	D/E
No	58	56	60	54	63	52	62	61	49
Sí	33	36	30	38	30	34	32	30	40
Ya pertenece	3	3	2	-	3	5	3	4	-
No precisa	7	6	8	9	5	9	3	6	11
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	318	182	136	84	152	82	63	164	92

<sup>586</sup>INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2010 “Estado de la opinión pública”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Año V, abril 2010, página 6.

Cuadro N° 43<sup>587</sup>

Tendencia: 2007 - 2010

Si tuviera la oportunidad, ¿usted ingresaría a un sindicato?

Respuestas	Abril 2007	Abril 2008	Abril 2009	Abril 2010
No	60	57	52	58
Sí	35	37	40	33
Ya pertenece	1	3	2	3
No precisa	4	4	6	7
Total %	100	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	254	300	264	318

<sup>587</sup> INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.

2010 “Estado de la opinión pública”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Año V, abril 2010, página 6.