

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 30 de mayo de 2023

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, si así lo desean, de proporcionar información por escrito a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos en la lista de casos individuales

Perú

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) (ratificación: 1960)

Información escrita enviada por el Gobierno el 22 de mayo de 2023

Evolución legislativa. La Comisión pide que se proporcione informaciones sobre el impacto de la aplicación del Decreto Supremo N° 014-2022-TR. Al respecto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) adjunta cuadros estadísticos con cifras definitivas sobre conflictos laborales (huelgas y/o paralizaciones en el sector privado) presentados y registrados en febrero 2023, así como durante enero y febrero 2023, en comparativo con enero y febrero 2022, elaborados por la Oficina General de Estadística y Tecnologías del MTPE.

En estos cuadros se aprecia, entre otros datos, que tanto el número de huelgas (2022: 3; 2023: 1), como el número de trabajadores comprendidos en la medida (2022: 245; 2023: 23), y las horas/hombre perdidas (2022: 234 320; 2023: 4 416), todos muestran cifras mucho más altas que las reportadas para los mismos meses en el año 2023, cuando el Decreto Supremo N° 014-2022-TR aún no se encontraba vigente, lo que da luces de que el nivel de conflictividad se ha visto reducido producto de la vigencia de la normativa en mención.

De otro lado, durante el año 2022, tras la decisión de los gremios empresariales de suspender su participación en el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) y sus espacios de diálogo, comunicada en julio de 2022, el MTPE realizó esfuerzos por retomar el diálogo, convocándolos a diferentes reuniones bilaterales con el Despacho Ministerial, sin haber recibido respuesta positiva. Sin embargo, en el marco de la actual nueva gestión gubernamental, se han realizado reuniones bilaterales entre el Despacho Ministerial y organizaciones de empleadores como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara de Comercio de Lima y la Asociación de

Exportadores, entre diciembre de 2022 y mayo de 2023; en las cuales los gremios de empleadores han expuesto sus preocupaciones en relación al Decreto Supremo N° 014-2022-TR.

De igual forma, entre diciembre de 2022 y mayo de 2023, se han sostenido reuniones bilaterales entre el Despacho Ministerial y las centrales sindicales (la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Central Unitaria de Trabajadores del Perú, la Confederación de Trabajadores de Perú y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú), quienes a su vez se han expresado a favor del Decreto Supremo N° 014-2022-TR.

Se espera continuar con la disponibilidad de diálogo expresada por los gremios empresariales en estas últimas reuniones y lograr generar un acercamiento con las centrales sindicales, para reconstruir la confianza, a fin de que sea viable lograr *quorum* en una próxima convocatoria al Pleno del CNTPE y retomar así los procesos y espacios de consultas tripartitas.

Artículo 2 del Convenio, reconocimiento al derecho de organización del personal de dirección y de confianza de la administración pública: el MTPE hace mención que el Decreto Supremo N° 014-2022-TR, que modifica el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el cual es de aplicación supletoria al sector público, señala lo siguiente:

El personal de dirección y de confianza no es representado por la organización sindical ni se considera en el número total de trabajadores del ámbito para efectos de determinar si se cumple con el requisito de la mayoría absoluta a que se refiere el artículo anterior, salvo que el estatuto de la organización sindical admita expresamente su afiliación.

Es decir, se reconoce el derecho a la libertad sindical del personal de dirección y de confianza en el sentido de poder afiliarse a una organización sindical siempre y cuando el estatuto admita expresamente esta inclusión.

Adicionalmente a ello, no debe perderse de vista que el artículo 4 del citado reglamento señala que el Estado reconoce y garantiza a los/as trabajadores/as, sin distinción ni autorización previa, los derechos a constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, a afiliarse a ellas libremente, y a desarrollar actividad sindical para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.

De otro lado, mediante el Reglamento Ministerial N° 92-2022-TR se dispuso la prepublicación del anteproyecto de código del trabajo, que contiene una propuesta de regulación específica sobre las modalidades formativas laborales, definiendo al prestador de servicios como trabajador, señalando que las modalidades formativas son contratos de trabajo.

Desde el MTPE se propuso iniciar un proceso de diálogo tripartito en el CNTPE para abordar el anteproyecto, por ello, en la sesión ordinaria N° 127, de 13 mayo de 2022, el Pleno del CNTPE acordó que el proceso de diálogo sobre el anteproyecto de código del trabajo sería evaluado, por los actores sociales, luego de culminar el plazo de prepublicación.

Así, se acordó —de manera tripartita— incluir la definición de las características que tendría el proceso de diálogo, como parte de la agenda de la sesión ordinaria N° 128 del Pleno del CNTPE, que fue realizada el 18 de julio de 2022; sin embargo, esta sesión fue suspendida —tras tres horas de debate sobre otro asunto— y no se pudo abordar lo referente al anteproyecto de código del trabajo.

Luego, el 26 de julio de 2022, el sector empleador suspendió su participación en el CNTPE, expresando su desacuerdo con los Decretos Supremos N°s 001-2022-TR (tercerización) y 014-2022-TR (relaciones colectivas).

Tras aquello, se convocó a sesión extraordinaria del Pleno del CNTPE para el 3 de noviembre de 2022, a fin de definir el proceso de diálogo sobre el anteproyecto de código del trabajo, pero solo tuvo lugar una sesión informativa por falta de *quorum*, debido a la casi total ausencia del sector empleador, asistiendo a la sesión todo el sector trabajador.

En el marco de la actual gestión gubernamental, entre diciembre de 2022 y mayo de 2023, se han realizado reuniones bilaterales entre el Despacho Ministerial, por un lado, y los gremios empresariales y las centrales sindicales por el otro.

Se espera continuar con la disponibilidad de diálogo expresada por los gremios empresariales en estas últimas reuniones y lograr generar un acercamiento con las centrales sindicales, para reconstruir la confianza, a fin de que sea viable lograr *quorum* en una próxima convocatoria al Pleno del CNTPE y retomar así los procesos y espacios de consultas tripartitas.

Como dato adicional, se debe agregar que, en abril de 2023, congresistas de la República presentaron el proyecto de ley N° 4483/2022-CR, proyecto de ley del código del trabajo, que recoge en su totalidad el contenido de la propuesta de texto legal del anteproyecto de código del trabajo pre publicado por el MTPE en abril de 2022.

Por otro lado, el Poder Judicial señala que, es importante tener en cuenta que, si bien es cierto que el artículo 28 de la Constitución Política del Perú indica que «El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: i) Garantiza la libertad sindical [...]». Asimismo, el artículo 153 del mismo cuerpo normativo manifiesta que «Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse, de declararse en huelga».

Estas prohibiciones estaban también contempladas en la Constitución de 1979 en el capítulo correspondiente al Poder Judicial, hoy recogida por la actual Constitución de 1993. La finalidad es que el Poder Judicial y todo el aparato jurisdiccional deba estar desligada del ámbito político, ya que nada es más lesivo para la actividad jurisdiccional que el ejercicio de la actividad política por parte de jueces y/o fiscales.

Ahora bien, si bien es cierto, la Constitución establece que aquellos funcionarios no podrán pertenecer a sindicatos; no obstante, estos funcionarios públicos, si podrán fundar y afiliarse a asociaciones, siempre que tengan como fines «la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y realización de actividades encaminadas al servicio de la justicia en general», como podemos apreciar en el numeral 12 del artículo 35 de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial:

Son derechos de los Jueces:

[...]

A la libre asociación. Las asociaciones de jueces se constituyen y desarrollan sus actividades conforme a las normas establecidas en el Código Civil y se regulan conforme a sus disposiciones estatutarias.

Es evidente que ni jueces ni fiscales son considerados trabajadores en el ámbito del Derecho del Trabajo, en el sentido de que no se encuentran vinculados a su empresario por un contrato de trabajo. Además, el empresario a quien prestan sus servicios no es otro particular, sino el propio Estado. Téngase en cuenta, por otra parte, que la libertad sindical es eficaz y si va acompañada de las medidas que habitualmente la secundan y que constituyen sus auténticos pilares: la negociación colectiva y la huelga.

Los jueces, magistrados y fiscales deben mantener una imparcialidad alejada de posiciones que pudieran alterar el equilibrio constitucional de poderes.

No obstante, las asociaciones profesionales, como sucedáneos de los sindicatos, han cumplido hasta el momento su función de constituir el instrumento de expresión adecuado para las inquietudes y reivindicaciones de unos profesionales tan merecedores de ese derecho como cualquier otro colectivo.

Artículo 3, calificación de la ilegalidad de la huelga: Conforme a lo señalado precedentemente, en el marco de la actual gestión gubernamental, entre diciembre de 2022 y mayo de 2023, se han realizado reuniones bilaterales entre el Despacho Ministerial, inicialmente con los gremios empresariales y, luego con las centrales sindicales.

Se espera retomar el diálogo a fin de que sea viable lograr *quorum* en una próxima convocatoria al Pleno del CNTPE y así restablecer los procesos y espacios de consultas tripartitas.

► **Huelgas presentadas, solucionadas y pendientes; trabajadores comprendidos y horas/hombres perdidas en el sector privado del 1.º al 28 de febrero de 2023**

Actividad económica /razón social	Fecha		Trabajadores comprendidos	Horas/hombre perdidas	Causas	Lugar	Plazo Art. 76 del TUO Decreto Supremo N°010-2003-TR
	Inicio	Término					
Comercio al por mayor y al por menor ¹			23	4 416			
Comercializadora Salem (SAC)							
Sindicato Unitario de Trabajadores de Comercializadora Salem		01.02	Continúa	23	4 416	Pliego de reclamos	Huelga indefinida
TOTAL ¹			23	4 416			

¹ La huelga indefinida del Sindicato Unitario de Comercializadora Salem se inició el 13 de enero de 2023. Se está considerando el inicio a partir del 1.º de febrero 2023, por no haber sido registrada en los partes laborales del mes de enero de 2023.

► **Cuadro comparativo de huelgas, trabajadores comprendidos y horas/hombre perdidas en el sector privado por año, según actividad económica del 1.º al 28 de febrero de 2022-2023**

Actividad económica	Huelgas		Trabajadores comprendidos		Horas/hombre perdidas	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Explotación de minas y canteras	1	-	165	-	46 520	-
Suministro de electricidad, gas y agua	1	-	169	-	2 704	-
Comercio al por mayor y al por menor	-	1	-	23	-	4 416
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1	-	76	-	1 216	-
Servicios sociales y de salud	-	-	-	-	230 400*	-
TOTAL	3	1	245	23	234 320	4 416

* Horas/hombre perdidas generadas por huelgas provenientes del mes anterior.

► **Cuadro comparativo de huelgas, trabajadores comprendidos y horas/hombre perdidas en el sector privado por año, según actividad económica del 1.º al 28 de febrero 2022-2023**

Actividad económica	Huelgas		Trabajadores comprendidos		Horas/hombre perdidas	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Negociación colectiva	1	1	169	23	13 584	4 416
Solución integral del pliego de reclamos	1	1	169	23	13 584	4 416
Incumplimiento de normas legales y/o convencionales	1	-	76	-	1 216	-
Incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo, otros	1	-	76	-	1 216	-
Despido o amenaza de despido	1	-	165	-	35 640	-
Exigimos la reposición inmediata de los trabajadores comprendidos a la suspensión perfecta de labores, no al cese colectivo, se cumpla protocolo establecido en los campamentos de golf y planta, puesto que están viviendo seis por habitación, cambio de comedor por la pésima atención al personal	1	-	165	-	35 640	-
Otros motivos	-	-	-	-	230 400	-
Implementación de unidad orgánica de tecnología médica en EsSalud, contra el cese de hostilidad y discriminación, defensa de la seguridad social, contra la unificación de EsSalud y MINSA	-	-	-	-	230 400 *	-
TOTAL	3	1	410	23	280 840	4 416

* Horas/hombre perdidas generadas por huelgas provenientes del año y/o mes anterior.

► **Cuadro comparativo de huelgas, trabajadores comprendidos y horas/hombre perdidas en el sector privado por año, según mes de 2022-2023**

Mes	Huelgas		Trabajadores comprendidos		Horas/hombre perdidas	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Enero	3	-	2 441	-	285 544	10 728
Febrero ¹	3	1	410	23	280 840	4 416
TOTAL	3	1	2 441	23	285 544	15 144

¹ Periodo de referencia de ambos años del 1.º al 28 de febrero de 2022-2023.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección de Prevención y Solución de Conflictos y Responsabilidad Social Empresarial Laboral.

Información escrita complementaria enviada por el Gobierno el 30 de mayo de 2023

Artículo 2. Derecho de todos los trabajadores, sin distinción alguna, de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) señala que el Perú reconoce el principio rector del Convenio como ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva como derechos fundamentales para garantizar la plena y libre participación de los trabajadores en el mercado de trabajo, por lo que encarna una garantía de democracia y progreso social. En ese sentido, todos los aspectos perfectibles de

las leyes laborales se dan en un marco de diálogo con las organizaciones representativas de los trabajadores y el Estado. Sin embargo, en principio, debemos indicar que si bien la Constitución Política, garantiza el ejercicio del derecho a la libertad sindical, como cualquier otro derecho no es irrestricto, sino que está sujeto a determinados límites establecidos por normas con rango de ley.

En ese sentido, las garantías de los derechos de los trabajadores se sustentan en el respeto de las normas internacionales en materia laboral, considerando que el Perú ha ratificado lo tipificado en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), los mismos que versan sobre la protección del derecho de sindicación en general, asimismo, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), que protege entre otros, el derecho de sindicación del servidor público, a partir de lo cual se deriva el derecho de huelga. Asimismo, el artículo 42 de la Constitución Política indica que: «Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. (...)». De la misma manera el artículo 28 de la Constitución establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático. Por ello, como consecuencia del reconocimiento de dichos derechos se garantiza, entre otros, el derecho a la libertad sindical ¹ y la huelga de los servidores civiles.

Respecto del derecho de sindicación en el sector público peruano, es importante señalar que se encuentra regulado en el artículo 41 ² de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el mismo que precisa que los servidores civiles tienen derecho a organizarse con fines de defensa de sus intereses. Las organizaciones de servidores civiles deben coadyuvar en el propósito de mejora continua del servicio al ciudadano y de no afectar el funcionamiento eficiente de la entidad o la prestación del servicio, y que la autoridad no debe promover actos que limiten la constitución de organismos sindicales o el ejercicio del derecho de sindicación.

Asimismo, es importante señalar que el capítulo I del título V del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, regula el ejercicio del derecho de sindicación, contemplando disposiciones, entre otras, sobre la libertad sindical ³, la protección frente a actos de discriminación antisindical, la protección

¹ La libertad sindical es un derecho humano que forma parte de los valores centrales de la OIT. Está consagrado en la Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), y fue proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ver en: https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_152351/lang-es/index.htm).

² Respecto de su vigencia, es importante precisar que si bien la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal dispuso la derogatoria de artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley N° 30057, se debe recordar que de acuerdo a su artículo 1, la citada ley N° 31188, tiene por finalidad únicamente el «(...) regular el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú y lo señalado en el Convenio 98 y en el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo»; en consecuencia, a partir de una interpretación conforme a la Constitución y en base al principio *pro homine*, debe entenderse que la derogatoria de los artículos referidos a los derechos colectivos de la Ley N° 30057, se refiere únicamente al extremo del ejercicio de la negociación colectiva en el sector público, respecto del cual resultan aplicables precisamente las disposiciones contenidas en la Ley N° 31188 (que sustenta la derogatoria en dicho extremo); por consiguiente, para el ejercicio de los derechos de sindicación y huelga en el sector público, mantienen su vigencia; conforme así concluyó en el informe técnico N° 001762-2021-SERVIR-GPGSC.

³ Asimismo, el artículo 51 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, establece que la libertad sindical comprende el derecho de los servidores civiles a constituir, afiliarse y desafiliarse a organizaciones sindicales del ámbito que estimen conveniente. Asimismo, las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir a sus representantes, redactar sus estatutos, formar parte de organizaciones sindicales de grado

frente a actos de injerencia, de la constitución de sindicatos, del registro sindical, de las licencias sindicales.

Artículo 3. Derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y de formular sus programas de acción. Votación para declarar la huelga. Con respecto al derecho de huelga, la SERVIR señala que este se encuentra regulado en los artículos 79 al 85 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, en los que se señala como uno de los requisitos de la huelga, que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos y que representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito. Asimismo, la Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, en el inciso e) del numeral 13.2 de su artículo 13, indica que los trabajadores del sector público pueden declarar la huelga en el marco de lo indicado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2003-TR (TUO de la LRCT), y su reglamento. Finalmente, para los aspectos no regulados en las normas anteriores, se aplica supletoriamente el citado TUO de la LRCT y su reglamento.

Derecho de las organizaciones sindicales de celebrar reuniones y de poder acceder a los lugares de trabajo. El Ministerio de Educación señala que conforme el artículo 66 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, la finalidad de la institución educativa es el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes. Asimismo, como ámbito físico, pone a disposición sus instalaciones para el desarrollo de actividades extracurriculares y comunitarias, preservando los fines y objetivos educativos, así como las funciones específicas del local institucional.

Refiere que nuestra Constitución consagra en su artículo 28 que el Estado garantiza la libertad sindical. El Convenio núm. 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, establece en su artículo 6 que deberán concederse a los representantes de las organizaciones de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas, sin perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración.

En ese contexto, revisada la única disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 017-2007-ED, referente a que el director o subdirector de la institución educativa pública de la educación básica regular debe garantizar el funcionamiento de su centro educativo, por lo que constituye falta grave el «facilitar el local escolar para reuniones de carácter sindical», consideramos que tal disposición se encuentra acorde a la Constitución y convenios internacionales, toda vez que la institución educativa está destinada a brindar el servicio educativo, el cual conforme a la Ley N° 28988 constituye un servicio público esencial.