

ARTÍCULOS

A decorative flourish consisting of two curved lines that meet at the ends and curve upwards, framing the word 'ARTÍCULOS' above.

ALGUNOS APUNTES SOCIO JURÍDICOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA SINDICALIZACIÓN EN EL PERÚ DURANTE EL DECENIO 2000-2010⁽¹⁾

César Puntriano Rosas⁽²⁾

Resumen

En el presente artículo el autor realiza algunos comentarios sobre el derecho a la libertad sindical en el contexto social del decenio 2000 al 2010. En el mismo, el autor realiza un análisis del cumplimiento del derecho a la libertad sindical reconocido en la Constitución durante dicho decenio.

Summary

In this article the author makes some comments on the right to freedom of association in the social context of the decade 2000 to 2010. Then, the author offers an analyzes of the accomplishment of the right to freedom union recognized in the Constitution during the decade of association.

Sommaire

Dans cet article, l'auteur fait commentaires sur le droit à la liberté d'association dans le contexte social de la décennie 2000-2010. Dans ce document, l'auteur analyse la réalisation du droit à la liberté syndical reconnu pour la Constitution au cours de la décennie.

(1) Dedicado a Miranda, Daniel y Katia, mi trío de ases.

(2) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Docente Universitario.

I. INTRODUCCIÓN

La libertad sindical puede definirse como aquél derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a sindicatos, y el derecho de ambos de desarrollar actividades (de índole sindical) en defensa de sus intereses comunes.⁽³⁾ La definición de actividad sindical comprende un elemento organizativo y uno de actividad, refiriéndose el primero a la facultad de constituir sujetos colectivos, mientras que el segundo apunta a la actuación del sujeto colectivo dirigida a la promoción y tutela de los intereses económicos y sociales, fundamentalmente a través de la búsqueda del equilibrio de la desigualdad congénita de los trabajadores individualmente considerados.⁽⁴⁾

Así, la sindicalización sería justamente este aspecto organizativo del derecho a la libertad sindical, el cual supone la facultad de auto-organización que poseen los trabajadores, sin que exista injerencia alguna por parte del empleador. Para entender la concepción jurídica de la sindicalización es importante contextualizar a la libertad sindical.

Este derecho (y nos referimos a la libertad sindical y con ello a la sindicalización), propio de las relaciones colectivas de trabajo, se encuentra a nuestro entender indudablemente comprendido dentro de lo que se denomina núcleo duro o *hard core* de los derechos fundamentales laborales. Siguiendo la postura de Canessa⁽⁵⁾, la calificación de un derecho humano como perteneciente al núcleo duro de los mismos, depende de cuán directa o fuerte sea la relación que posea con su fundamentación. En el caso de los derechos humanos laborales, señala el autor, la fundamentación de los mismos se basa en la dignidad humana y en las satisfacciones básicas en el mundo del trabajo. Así, *“los derechos que pertenezcan al núcleo duro serán aquellos que responden a estos dos criterios”*⁽⁶⁾.

En el Perú, nuestra Constitución Política recoge la obligación expresa del Estado de promover la libertad sindical, cuando en su artículo 28º dispone que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautela su ejercicio democrático, y en particular, garantiza la libertad sindical.

3 VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. La libertad sindical en el Perú. Fundamentos, alcances y regulación. Lima. Programa Laboral de Desarrollo (PLADES). Abril 2010. p.87.

(4) Ibid. p.88.

(5) CANESSA MONTEJO, Miguel F. Un “Núcleo Duro” de Derechos Humanos Laborales para el Comercio Internacional. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, “Desafíos y Perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú”, llevado a cabo los días 27, 28 y 29 de octubre de 2004 en la Ciudad de Trujillo.

(6) CANESSA. op.cit. p.247

Esta obligación de garantía, de acuerdo a Villavicencio, es un mandato expreso a todos los poderes estatales para que se preocupen de procurar *“un habitat suficiente y libre de obstáculos para la expresión de las diversas facultades que conforman este complejo derecho, de instituir los procedimientos y mecanismos dirigidos a tutelar su ejercicio y de establecer las facilidades y prerrogativas necesarias para que pueda expresarse y desarrollarse; puesto que sólo así se conseguirán los objetivos constitucionales de protección y defensa de los intereses del trabajo, búsqueda de una igualdad sustancial y, por tanto, de lucha contra las desigualdades”*⁽⁷⁾.

En el presente artículo analizaremos el cumplimiento de la mencionada obligación de garantía durante el decenio 2000-2010 desde una perspectiva socio-jurídica.

II. MEDIDAS CONCRETAS DECENIO 2000-2010

Durante la década del noventa (1990-2000) llegó al poder Alberto Fujimori, un llamado “outsider” político, sin plan de gobierno conocido, y cuya principal bandera era el mantenimiento del populismo y el ataque a su principal contendor en la segunda vuelta presidencial, y encarnación de la derecha radical, el escritor Mario Vargas Llosa. En un contexto de hiperinflación, y en lo laboral de precarización del empleo, Fujimori aplicó un Programa de Ajuste Estructural (PAE) a través de un conjunto de medidas políticas que buscaron redefinir los roles económicos del Estado y del mercado y las reglas del juego a nivel macroeconómico. El Estado asume un rol subsidiario en la economía, y aplica, en materia laboral, un “retorno al arrendamiento de servicios” pues busca que la autonomía privada asuma un rol preponderante frente al Derecho del Trabajo, de naturaleza tuitiva, mediante la desregulación “salvaje” de las relaciones individuales de trabajo y un aplastante intervencionismo en el derecho colectivo.

Fujimori reduce los derechos colectivos, y entre ellos la sindicalización, a su mínima expresión, mediante la aprobación de normas que restringieron la afiliación sindical en forma directa (una cuestionable Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo) e indirecta, a través de la ya mencionada desregulación salvaje a la baja de las relaciones individuales de trabajo, eliminando todo rastro de estabilidad laboral, precarizando el empleo y que duda, cabe, generando un profundo desincentivo a la afiliación sindical por el miedo a perder el trabajo.

(7) Ibid. p.62.

Ya en democracia, durante los gobiernos de Toledo y García⁽⁸⁾ se introdujeron importantes reformas a la legislación laboral, tanto individual como colectiva. En lo que a sindicalización se refiere podemos comentar las siguientes:

2.1 Levantamiento parcial de las observaciones de la OIT: Ley No. 27912⁽⁹⁾

La principal medida en materia de sindicalización en el gobierno toledista fue la aprobación congresal y promulgación presidencial de la Ley No. 27912, Ley que modifica la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y levanta las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Con esta norma se levantan la mayoría de las observaciones planteadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT contra la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo⁽¹⁰⁾. Así por ejemplo, se elimina el requisito de no encontrarse en período de prueba para permitir la afiliación sindical, se limita el impedimento de afiliación para quienes se encuentren afiliados a otro sindicato pero no se proscribió como ocurría antes, precisándose que debe encontrarse en el mismo ámbito para prohibir la afiliación, se reduce el número de trabajadores necesario para constituir sindicatos de rama de actividad de cien a cincuenta, se elimina la cancelación administrativa del registro sindical, entre otras.

-
- (8) Es importante precisar que ante la huida de Fujimori del país y la recordada renuncia por fax a la Presidencia de la República el año 2010, es designado Presidente de la República el entonces Presidente del Congreso Valentín Paniagua Corza, quien ocupó el cargo hasta el 28 de julio de 2001. La designación de Paniagua como Presidente permitió que su gobierno de transición tome algunas medidas cuyo objetivo eran reinstitucionalizar al país como la reincorporación de los tres miembros del Tribunal Constitucional despedidos en 1997 por oponerse a un tercer mandato fujimorista, el retiro de la cúpula militar y policial que apoyaba a Vladimiro Montesinos, la disolución del sistema de jueces provisionales así como la vigilancia presidencial de comisiones judiciales establecida por Fujimori para influir en el Poder Judicial, entre otras. En este régimen no hubieron medidas concretas en materia de sindicalización dada su corta duración.
- (9) Conviene comentar que durante el decenio 2000-2010 existieron otras modificaciones a la normatividad en materia de relaciones colectivas de trabajo pero no son objeto de la presente ponencia al no relacionarse con la sindicalización, como los Decretos Supremos No. 013-2006-TR, 014-2007-TR y 024-2007-TR, relativos a los servicios públicos esenciales, a la declaratoria de huelga, y al arbitraje.
- (10) Queda pendiente de subsanar, entre otras, las observaciones relativas a la lista de servicios esenciales, ya que si bien se ha suprimido una expresión genérica que se prestaba para lecturas restrictivas, la relación sigue siendo demasiado amplia. Asimismo, se encuentra pendiente de levantar la observación relativa a las modalidades atípicas de huelga, prohibidas por la Legislación peruana y admitidas por la OIT siempre que sean pacíficas, y la observación relacionada con la facultad que la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo otorga a la Autoridad del Trabajo para establecer un servicio mínimo en caso de divergencia entre las partes.

2.2 Protección a trabajadores de empresas que prestan servicios de tercerización que decidan ejercer su libertad sindical

La tercerización indudablemente posee una gran implicancia en las relaciones colectivas de trabajo, a través de efectos queridos o no queridos en la misma como producto de los cambios organizativos que ella supone. La sindicalización, por ejemplo, se ve afectada desde que no existe un aglutinamiento de personal en las instalaciones (centro de trabajo) de la subcontratista que genere un sentimiento de unidad y cohesión social, a partir del cual se presenten formas de organización de los trabajadores. Ello enfría las negociaciones colectivas y desaparece la posibilidad de llevar adelante mecanismos de presión sindical mediante la huelga. Si a duras penas existe un sindicato, que posiblemente sea minoritario, cuya negociación colectiva por esa razón puede ser manejada por la parte empresarial (subcontratista), es poco probable que no exista motivación para luchar por las pretensiones sindicales mediante la huelga.

Con la finalidad de reducir normativamente estos efectos negativos, aunque en forma insuficiente, el Ministerio de Trabajo emitió en el año 2007 el Decreto Supremo No. 020-2007-TR, dispositivo que amplía el artículo 4° del Decreto Supremo No. 003-2002-TR referido a la tercerización de servicios⁽¹¹⁾, el cual estableció que la tercerización *“no puede (n) tener por objeto afectar los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores (...) y además que, (...) las empresas que desplazan personal deben contar con recursos económicos suficientes para garantizar el pago de obligaciones laborales y de seguridad social de los trabajadores desplazados”*.

Adicionalmente recogió un artículo que denominó *“garantía de derechos laborales”*, señalando que *“los trabajadores desplazados en una tercerización de servicios, cualquiera fuere la modalidad de contratación laboral utilizada, como todo trabajador contratado a tiempo indeterminado o bajo modalidad, tienen respecto de su empleador derecho a la libre sindicación, negociación colectiva y huelga (...) La tercerización de servicios y la contratación sujeta a modalidad, incluyendo aquella realizada en la tercerización de servicios, no puede ser utilizada con la intención o efecto de limitar o perjudicar la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, interferir en la actividad de las organizaciones sindicales, sustituir trabajadores en huelga o afectar la situación laboral de los dirigentes amparados por el fuero sindical. (...)”*

Cuando corresponda, los trabajadores pueden interponer denuncias ante la Autoridad Administrativa de Trabajo o recurrir al Poder Judicial para solicitar la protección de sus derechos colectivos, incluyendo los referidos en el párrafo segundo del presente

(11) Posteriormente regulada por la Ley No. 29245, el Decreto Legislativo No. 1038 y su Reglamento, el Decreto Supremo No. 006-2008-TR.

artículo, a impugnar las prácticas antisindicales (...) a la verificación de la naturaleza de los contratos de trabajo sujetos a modalidad de acuerdo al artículo 77° de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a impugnar la no renovación de un contrato para perjudicar el ejercicio del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva (...)”.

Finalmente, es importante señalar que la vigente Ley que regula los servicios de tercerización, Ley No. 29245, recogió la garantía de los derechos laborales citada anteriormente (artículo 7) estableciendo en la definición de tercerización de servicios que *“la aplicación de este sistema de contratación no restringe el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores”*.

Estas medidas son un paliativo a los mencionados efectos, aunque, desde nuestro punto de vista no solucionan los mismos pues ello supondría exigir soluciones más complejas cuyo planteamiento escapa al presente estudio.

2.3 Fortalecimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo, la Ley No. 28806

El 22 de julio de 2006, fue publicada la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, norma que tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo⁽¹²⁾.

La Ley No. 28806, y su Reglamento, el Decreto Supremo No. 019-2006-TR, han sido positivos pues fortalecen al inspector de trabajo al crear una carrera para quienes formen parte de dicha especialidad, estableciendo potestades claras que permiten al inspector detectar la existencia de vulneraciones a los derechos socio laborales en general y de sindicalización en particular⁽¹³⁾.

(12) El citado Convenio, ratificado por el Perú el 1° de febrero de 1960, prescribe en su artículo 2° que el sistema de inspección del trabajo, será de aplicación a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

(13) El martes 15 de enero de 2013 fue publicada la Ley No. 29981 que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). La SUNAFIL será la autoridad central de inspección laboral, lo cual supone la reunificación de las inspecciones a nivel nacional pues antes en cada región existía un cuerpo inspectivo dependiente del Gobierno Regional, lo cual generaba inseguridad jurídica para las empresas al emitirse opiniones distintas en cuanto a la aplicación de una misma norma y además politizaba la inspección. Es positivo para las empresas que sea un ente rector el que aglutine los criterios aplicables a la inspección en el país. Quedará a cargo de los Gobiernos regionales la inspección laboral en las microempresas, para lo cual se emitirá una definición especial de microempresa.

Así por ejemplo, el Reglamento en sus artículos 24 y 25 identifica afectaciones a la sindicalización causadas por el empleador que califican como infracciones laborales graves y muy graves. Detallamos algunas de ellas:

Infracción	Consecuencia	Sanción
El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical	Infracción grave	Artículo 24.11 Ley No. 28806
La realización de actos que impidan la libre afiliación a una organización sindical, tales como el uso de medios directos o indirectos para dificultar o impedir la afiliación a una organización sindical o promover la desafiliación a la misma.	Infracción muy grave	Artículo 25.10 Ley No. 28806
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.	Infracción muy grave	Artículo 25.11 Ley No. 28806
La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical.	Infracción muy grave	Artículo 25.12 Ley No. 28806

La SUNAFIL está a cargo de un Superintendente y además tendrá un Tribunal de Fiscalización Laboral, órgano resolutorio que constituye última instancia administrativa en los casos que sean sometidos a su conocimiento. Expedirá resoluciones que constituyan precedentes obligatorios que interpretarán las leyes bajo su competencia. Se conformará por tres vocales.

La Ley que crea la SUNAFIL modifica a la Ley General de Inspección del Trabajo en varios aspectos relativos a las funciones, principios y estructura orgánica de la inspección. Cabe relieves que a partir de su vigencia la inspección laboral podrá verificar no solamente la afiliación a los sistemas de pensiones, como venía ocurriendo, sino también, en el caso del Sistema Privado de Pensiones, la falta de declaración, la falta de pago o el pago inoportuno o defectuoso. Se resta competencia a la SBS y ahora será la SUNAFIL la que podrá sancionar a las empresas que incumplan con el pago de los aportes previsionales de su personal.

Otro aspecto a tener en cuenta es el incremento de las multas. Antes si la empresa era sancionada por la comisión de una infracción leve, como el no entregar boletas de pago, y se afectaba con ello a más de 141 trabajadores, se le multaba con 5 UIT (S/. 18,500) como máximo. Con la modificatoria, la multa máxima por la mencionada infracción leve ascenderá a 50 UIT (S/. 185,000). Lo mismo ha ocurrido con las infracciones graves (de 10 a 100 UIT) y las muy graves (de 20 a 200 UIT). Este incremento de multas equipara las sanciones laborales a aquellas que imponen entes reguladores como el OSINERGMIN por ejemplo, y ocurre con la finalidad de desincentivar aún más el incumplimiento laboral. El reglamento de la Ley deberá precisar los criterios de imposición de las multas como ocurre hoy con el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

La Ley entra en vigencia a partir de la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, lo cual no ocurre hasta la fecha. Se trata sin duda de un dispositivo que fortalece a la inspección laboral.

Creemos que este fortalecimiento normativo debe ir de la mano con adecuada dotación presupuestaria que permita al inspector no solamente percibir mejores ingresos sino también contar con las herramientas necesarias para efectuar mayores y mejores actuaciones inspectivas.

Por otro lado, necesitamos líderes idóneos en las direcciones inspectivas a nivel regional y nacional que garanticen pronunciamientos en segunda instancia técnicos e imparciales y se uniformicen criterios.

2.4 Promulgación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley No. 29497, la cual contiene mecanismos especiales de tutela de la libertad sindical.

El 15 de enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT) la que, en aplicación a lo establecido en su Novena Disposición Complementaria ha venido entrando en vigencia en forma progresiva a nivel nacional⁽¹⁴⁾ desde los seis meses de su publicación, es decir, el 15 de julio de 2010, derogando a la actual Ley Procesal del Trabajo (LPT), Ley N° 26636.

El cambio en la concepción del proceso laboral que supuso la entrada en vigencia de la NLPT es fundamental, porque no solo implica una variación normativa sino fundamentalmente una modificación integral en el sistema del litigio laboral. La norma procesal apunta a introducir la oralidad al proceso laboral otorgando un rol muy activo al magistrado a efectos que se involucre con el expediente y sea el director del proceso, procurando que los juicios sean más ágiles y se resuelvan en el menor tiempo posible. En suma, modernizar nuestra justicia laboral y colocarla a la altura de los ordenamientos procesales de otros países de nuestra región es el objetivo primordial de la nueva regulación de los procesos laborales en el país.

En lo que tutela de la libertad sindical se refiere, y sin regular un proceso *ad hoc* para resguardar los derechos fundamentales en la relación de trabajo, la NLPT contempla algunas disposiciones que tienden a proteger con mayor contundencia el referido derecho. Así:

(14) Actualmente se encuentra vigente en Tacna desde el 15 de Julio de 2010, en Cañete desde el 16 de agosto de 2010, La Libertad (1 de setiembre de 2010), Arequipa (1 de octubre de 2010), Lambayeque (2 de noviembre de 2010) Cusco (1 de diciembre de 2010), Moquegua, (1 de julio de 2011), Ica (8 de julio de 2011), Junín (19 de julio de 2011), Santa (22 de Julio), Cajamarca (26 de julio de 2011), y Lima Norte (setiembre 2012), Callao (octubre 2012), y Lima Metropolitana (5 de noviembre de 2012).

- Regula que cualquier vulneración a la libertad sindical será conocida por el Juez Especializado de Trabajo en la vía procedimental abreviada (artículo 2º inciso 3). Esto implica que el litigio discurrirá con absoluta celeridad pues este proceso debería tener sentencia en dos instancias en seis (6) meses o menos.
- Fortalece el rol tutelar de la organización sindical en el proceso laboral pues amplía la legitimidad sindical para comparecer en los juicios laborales a nombre de sus representados. A diferencia de su antecesora (Ley No. 26636), la NLPT no requiere poder expreso de representación tratándose de conflictos individuales (artículo 8º).
- A lo anterior se agrega un régimen de legitimación especial en el artículo 9º relativo a pretensiones derivadas de la afectación al derecho a la no discriminación en el acceso al empleo o del quebrantamiento de las prohibiciones de trabajo forzoso e infantil; en las que se considera que las demandas pueden ser planteadas por 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. (artículo 9.1).

Tratándose de afectaciones a los derechos de libertad sindical, negociación colectiva, huelga, a la seguridad y salud en el trabajo y, en general, cuando se afecte un derecho que corresponda a un grupo o categoría de prestadores de servicios, en cuyo caso pueden ser demandantes el sindicato, los representantes de los trabajadores, o cualquier trabajador o prestador de servicios del ámbito. (artículo 9.2).

- Asimismo, contempla una medida especial de reposición provisional estableciendo en su artículo 55º que dicha forma de tutela podrá ser otorgada por el Juez si el demandante cumple con los siguientes requisitos:

- Haber sido al momento del despido dirigente sindical, menor de edad, madre gestante o persona con discapacidad.
- Estar gestionando la conformación de una organización sindical y
- El fundamento de la demanda es verosímil.

Podría sostenerse también que con estas medidas se otorga una mayor fortaleza a la institución del fuero sindical, la misma que supone la existencia de una serie de medidas de protección no solamente del dirigente sindical sino del militante que tienen por objetivo salvaguardarlos de los perjuicios que pudieran tener por realizar sus actividades sindicales. Este fundamento nos parece positivo.

2.5 Activa intervención del Tribunal Constitucional (TC) en la sindicalización

Sin las presiones políticas existentes en el gobierno fujimorista, el TC emitió, y continúa emitiendo una serie de importantes (y algunos polémicos) fallos que marcan la pauta de las relaciones laborales en el país.

2..5.1. Pronunciamientos sobre libertad sindical

El TC, supremo intérprete de nuestra Constitución, ha intervenido en la regulación del derecho a la libertad sindical, y con ello también en la sindicalización, a partir de sendos pronunciamientos jurisprudenciales, algunos de los cuales reproducimos a continuación.

(i) STC No.008-2005-PI/TC

En la sentencia recaída en el Expediente No.008-2005-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad seguido por Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos contra la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, el TC, en el fundamento jurídico 27, precisó los alcances del derecho fundamental a la libertad sindical, tanto individual como plural.

(ii) STC No.0206-2005-PA/TC

En este precedente vinculante sobre la procedencia del amparo en materia laboral recaído en el expediente N° 0206-2005-PA/TC, proceso de amparo seguido por César Antonio Baylón Flores contra la E.P.S. EMAPA HUACHO S.A., el TC otorga una especial protección al derecho fundamental a la libertad sindical, señalando que su alcance se refiere a todos los trabajadores, la protección de la autonomía sindical (funcionamiento sin injerencia por parte de los sindicatos), así como la necesidad de reparar cualquier conducta antisindical.

2.5.2. Pronunciamientos que fortalecen la sindicalización

La jurisprudencia del TC también ha favorecido a la sindicalización de manera indirecta y no solamente de manera directa, a través de sentencias que abordan este derecho fundamental en forma expresa. Este “fortalecimiento indirecto” supone la emisión de pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional que incentiven la sindicalización, tales y como los que otorgan una mayor protección contra el despido a los trabajadores.

Las sentencias que otorgan esta mayor protección son las ya mencionadas en el numeral anterior, es decir, aquella de fecha 11 de julio de 2002 recaída en el proceso de Amparo seguido por el Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú y

la Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú (FETRATEL) contra Telefónica del Perú y Telefónica Perú Holding (Expediente N°1124-2001-AA/TC), del 13 de marzo de 2003, recaída en el Expediente N°976-2001-AA/TC, proceso de amparo seguido por Eusebio Llanos Huasco contra Telefónica del Perú S.A., y el Caso Baylón, este último que constituye el precedente vinculante vigente.

En dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional (TC) estableció una nueva tipología de despidos que habilitan al trabajador afectado a iniciar un proceso constitucional de amparo para obtener su reposición y ser así reparado en la lesión a su derecho constitucional al trabajo.

2.6 Efectos de las medidas

Después de lo expuesto hasta aquí, es evidente que, en comparación con el aplastamiento sociolaboral ocurrido en la década de los noventa, durante la década 2000-2010 se encontraron en el poder gobiernos democráticos que pretendieron mejorar el estado de la cuestión en lo que a derechos laborales se refiere. En lo que atañe a la sindicalización, algunas de las medidas ya expuestas, han generado consecuencias favorables como se advierte de las cifras que presentamos a continuación.

En primer lugar se observa en Lima un incremento en la tasa de afiliación sindical a partir del año 2001 sin llegar a los niveles iniciales de la década de los noventa. Esto se explica por el cambio normativo y la promoción, insuficiente aún, a la sindicalización.

En el cuadro siguiente mostramos la tasa de afiliación sindical correspondiente a la década de 2000-2010 en Lima Metropolitana, mencionando lo que ocurría en 1990 cuando Fujimori llegó al poder:

Año	Tasa de afiliación sindical (%)
1990	15.1%
2000	1.0
2001	1.6
2002	2.3
2003	1.2
2004	1.1
2005	1.6
2006	2.0
2007	1.4
2008	2.3
2009	2.2

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Encuesta de nivel de Empleo, 1990 – 1995. *Elaboración propia.*

En los siguientes cuadros presentamos las tasas de afiliación sindical por años según actividad económica durante los años 2002, 2006 y 2007. Como se podrá advertir, las actividades de suministro de electricidad, gas y agua son las que poseen una mayor tasa de afiliación sindical seguidas por la minería.

El sector minero, a través de las contratistas mineras ha poseído tradicionalmente una fuerte tasa de sindicalización, mostrando una recuperación durante la década de 2000-2010. La Federación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos participa activamente en la defensa de los intereses gremiales del personal que pertenece a dicha actividad económica.

TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL SECTOR PRIVADO POR AÑOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA			
2002			
ACTIVIDAD ECONOMICA	TOTAL TRABAJADORES	TOTAL TRABAJADORES SINDICALIZADOS	% TRABAJADORES SINDICALIZADOS
Agricult.,Ganad.,Caza y Silvic.	55,531	1,932	3.48
Pesca	8,021	401	5.00
Explotación de Minas y Canteras	39,755	8,317	20.92
Industrias Manufactureras	211,194	14,554	6.89
Sumin.,Electricidad, Gas y Agua	13,295	4,310	32.42
Construcción	44,010	7,548	17.15
Comercio al por Mayor y Menor Rep.de Vehíc., Autom.	121,767	602	0.49
Hoteles y Restaurantes	28,255	207	0.73
Transporte, Almacenam. Y Comun.	59,880	4,717	7.88
Intermediación Financiera	39,355	707	1.80
Act. Inmobiliarias, Emp. y Alq.	135,595	653	0.48
Administración Pública y Defensa	32,620	5,677	17.40
Enseñanza	73,127	3,565	4.88

Servicios Sociales y de Salud	34,057	6,769	19.88
Otras Act., Serv. Com., Soc. y Per.	35,258	1,773	5.03
Org. y Órganos Extraterritorial.	81	-	-
TOTAL	931,801	61,732	6.63

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
Información anual proveniente de las hojas de resumen de planilla
Elaboración: Oficina de Estadística e Informática del MTPE.

TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL SECTOR PRIVADO POR AÑOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA			
2006			
ACTIVIDAD ECONÓMICA	TOTAL TRABAJADORES	TOTAL TRABAJADORES SINDICALIZADOS	% TRABAJADORES SINDICALIZADOS
Agricult., Ganad., Caza y Silvíc.	78,846	2,101	2.66
Pesca	11,751	639	5.44
Explotación de Minas y Canteras	53,270	10,390	19.50
Industrias Manufactureras	257,116	17,865	6.95
Sumin., Electricidad, Gas y Agua	15,247	6,510	42.70
Construcción	64,085	10,512	16.40
Comercio al por Mayor y Me- nor Rep. de Vehic., Autom.	158,046	888	0.56
Hoteles y Restaurantes	39,705	281	0.71
Transporte, Almacenam. Y Comun.	78,146	5,632	7.21
Intermediación Financiera	60,257	6,119	10.15
Act. Inmobiliarias, Emp. y Alq.	176,271	1,479	0.84
Administración Pública y Defensa	57,166	23,180	40.55
Enseñanza	91,698	4,415	4.81
Servicios Sociales y de Salud	37,406	7,413	19.82
Otras Act., Serv. Com., Soc. y Per.	51,524	2,148	4.17
Org. y Órganos Extraterritorial.	128	-	-
TOTAL	1,230,662	99,572	8.09

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
Información anual proveniente de las hojas de resumen de planilla
Elaboración: Oficina de Estadística e Informática del MTPE.

TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL SECTOR PRIVADO POR AÑOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA			
2007			
ACTIVIDAD ECONOMICA	TOTAL TRABAJADORES	TOTAL TRABAJADORES SINDICALIZADOS	% TRABAJADORES SINDICALIZADOS
Agricult.,Ganad.,Caza y Silvíc.	78,057	3,871	4.96
Pesca	13,657	19	0.14
Explotación de Minas y Canteras	66,722	13,395	20.08
Industrias Manufactureras	301,990	12,296	4.07
Sumin.,Electricidad, Gas y Agua	12,668	5,665	44.72
Construcción	76,360	12,268	16.07
Comercio al por Mayor y Menor Rep. de Vehíc., Autom.	189,831	3,157	1.66
Hoteles y Restaurantes	47,770	263	0.55
Transporte, Almacenam. Y Comun.	80,994	4,116	5.08
Intermediación Financiera	77,437	1,930	2.49
Act. Inmobiliarias, Emp. y Alq.	225,422	4,320	1.92
Administración Pública y Defensa	48,324	16,245	33.62
Enseñanza	100,884	3,411	3.38
Servicios Sociales y de Salud	40,580	18,108	44.62
Otras Act.,Serv. Com.,Soc.y Per.	64,809	1,572	2.43
Org.y Órganos Extra-territoria.	146	-	-
TOTAL	1,425,651	100,636	7.06

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
 Información anual proveniente de las hojas de resumen de planilla
Elaboración: Oficina de Estadística e Informática del MTPE.

La mejora en la tasa de afiliación redonda en una mayor inscripción de organizaciones sindicales ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. El cuadro que sigue es elocuente.

Registros Sindicales 2000 - 2010

AÑOS	REGISTROS SINDICALES				CAMBIO DE JUNTA DIRECTIVA	CANCELACIÓN DEL REGISTRO SINDICAL	REFORMA DE ESTATUTOS
	DELEGADO	SINDICATOS	FEDERACIONES	CONFEDERACIONES			
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		-	474	5	63
2004		72 86 4		-	583	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

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Anuario Estadístico 2010

Elaboración: Oficina de Estadística e Informática del MTPE.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN: INSUFICIENCIA DE MEDIDAS POR PARTE DEL GOBIERNO DE TURNO

Si bien, durante el decenio 2000-2010 existió un mejoramiento de la regulación en sindicalización, a comparación de lo ocurrido en los noventa, aún se mantienen algunas situaciones, no solamente a nivel país sino en América Latina. Entre los rasgos más relevantes de la regulación actual de los principios de libertad sindical en nuestra región⁽¹⁵⁾, que sin lugar a dudas se presentan en nuestro país, podemos resaltar

(15) Véase OIT. Acuerdos de Integración Regional en las Américas: la Dimensión Laboral, p. 17 y ss. Citado por: PUNTRIANO ROSAS, César y Tsuboyama Shiohama, Liliana. "Derechos Fundamentales en el Trabajo y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos". Ponencia libre

al reducido campo de aplicación de la norma, que no refleja la actual composición del mercado de trabajo y que abarca un número limitado de trabajadores, la unicidad sindical en la práctica⁽¹⁶⁾, ya que si bien en nuestro país se reconoce la negociación y la libertad sindical a todos los niveles su desarrollo se regula en detalle en torno a la empresa, la insuficiente regulación del fuero sindical y de la protección de los dirigentes sindicales, entre otras.

Somos creyentes que para arribar al objetivo de una plena vigencia del derecho a la libertad sindical, y así propender a un sistema democrático de relaciones laborales⁽¹⁷⁾ que redunde en una mayor justicia social, es necesario que los actores sociales al menos tengan en agenda las siguientes pautas:

- Por el lado de la clase trabajadora, y en especial de su dirigencia sindical, es indispensable⁽¹⁸⁾ la profesionalización, informarse de todos los datos necesarios a fin de medir el impacto económico que tendrían sus demandas en la empresa, actuar positivamente evitando cualquier pesimismo y actitud destructiva.

- Los empresarios por su parte deben desarrollar una mayor apertura al diálogo con la parte laboral, transparencia al momento de plantear sus puntos de vista, proporcionar información suficiente a los trabajadores para que ellos tengan conocimiento del desenvolvimiento de la empresa, en general tener en cuenta que el sindicato no es el enemigo.

- El Estado debe promover el diálogo o concertación social entre los sujetos colectivos, (organizaciones sindicales y empleadores) legislando pisos mínimos que

presentada con ocasión del Primer Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Desafíos y Perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú, Trujillo, 27,28 y 29 de octubre de 2004.

- (16) De forma más reducida, pero también característica, se mantiene aún en algunos países la tendencia a la unicidad sindical por ley, aunque la propia dinámica del movimiento sindical y la crisis a la que se enfrenta está empezando a modificar cualquier tendencia al monopolio.
- (17) En el terreno laboral, un sistema democrático de relaciones laborales tiene como implicancia a la presencia decisiva de la autonomía colectiva, a través de la cual los representantes de la clase trabajadora y la patronal regulan sus intereses contrapuestos. En este modelo, el Estado, en consonancia con el mandato constitucional adquiere un rol de garante de la libertad sindical y de fomento de la negociación colectiva. Para una mayor explicación del tema véase: VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Los derechos colectivos en un sistema democrático de relaciones laborales: desarrollo de la alternativa propuesta en el Anteproyecto de Ley General de Trabajo. En: Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. N°3. Año 2003.
- (18) Algunas de las ideas consultadas de OIT. Tendencias y Contenidos de la Negociación Colectiva: Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales de los Países Andinos. Documento de Trabajo N° 88, 1998. En: www.oit.org.pe.

puedan ser superados mediante la negociación colectiva (suplementariedad) y adaptados a sus condiciones particulares, así como marcos procedimentales muy generales que regulen el ejercicio de la libertad sindical, dejando a la autonomía colectiva los temas sustantivos y aquellos temas procedimentales que se ajusten a la realidad concreta de cada empresa o sector productivo. Para ello debe darse lo que la OIT denomina, “revitalización del Estado”, situación que eventualmente podría alcanzarse mediante la consolidación del Consejo Nacional de Trabajo. En otras palabras, se deberá buscar lo que en Italia se conoce como el “Garantismo Colectivo”, debiendo el Estado cumplir un rol de garantizar el diálogo acercando a las partes y hacer cumplir los acuerdos que tomen los sujetos colectivos.

Lo anterior debe ir de la mano con el fortalecimiento de los servicios inspectivos a cargo de la Administración de Trabajo, es decir, que exista una real preocupación por potenciar presupuestariamente a la Administración Laboral a fin de incrementar y mejorar sus cuadros inspectivos, a efectos de no dedicarse sólo a una labor sancionatoria ante incumplimientos sino también a la prevención y principalmente a la orientación, ya que no basta el reconocimiento del Derecho Fundamental, en la práctica es indispensable un estricto control que fomente su cumplimiento. Esto se daría con la reciente creación de la SUNAFIL, cuya pronta implementación se espera a efectos de que su actuación no quede en buenas intenciones.

Lamentablemente, y pese a que fue recogido en el Plan de Gobierno y en la Hoja de Ruta del actual régimen como una de las preocupaciones fundamentales, no vemos mejora en lo que se refiere a la legislación de los derechos colectivos y puntualmente la sindicalización. El Proyecto de Ley General de Trabajo (PLGT) se ha quedado congelado luego de su discusión y aprobación parecía inminente. El Poder Ejecutivo nombró a una comisión para revisar el trabajo de la Comisión de Expertos y hasta la fecha no tenemos resultado alguno. Esto nos lleva a considerar que el PLGT ha salido de la agenda política del actual régimen, lo cual no es apropiado dado que se trata de una norma técnica producto del trabajo de una comisión de expertos de diversas tendencias ideológicas.

En suma, no vemos mayor avance gubernamental en pro de una mayor garantía al derecho a la libertad sindical, esperamos que esta situación cambie por el bien de nuestra sociedad.