

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS Fundada en 1551

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD DE POST GRADO

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 Para optar el Grado Académico de: **MAGÍSTER EN DERECHO** Con mención en
DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIDIER PORFIRIO ALIAGA PERALTA

LIMA - PERÚ 2003

..	1
PRESENTACIÓN . .	3
CAPÍTULO I. “NATURALEZA SOCIAL DEL SER HUMANO” .	9
1.1 EL INSTINTO DE ASOCIACION EN LOS SERES HUMANOS . .	9
1.2 EL DESARROLLO DEL MOVIMIENTO SINDICAL A TRAVES DEL TIEMPO . .	11
1.3 EL MOVIMIENTO SINDICAL EN EL PERU . .	23
CAPÍTULO II. “LA LIBERTAD SINDICAL” .	29
2.1 LIBERTAD SINDICAL Y PROTECCION AL DERECHO DE SINDICACION .	29
2.2 LIBERTAD SINDICAL, COMO DERECHO INDIVIDUAL Y DERECHO COLECTIVO ..	31
2.3 AUTONOMIA SINDICAL COMO MANIFESTACION DE LA LIBERTAD SINDICAL .	32
CAPÍTULO III. “RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LA PERSONALIDAD DE LOS SINDICATOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE TRABAJO” .	37
3.1 PERSONERIA GREMIAL Y PERSONERIA JURIDICA DE LOS SINDICATOS . .	37
3.2 EL REGISTRO SINDICAL .	42
3.3 SISTEMAS DE INSCRIPCION O REGISTRO .	42
3.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL REGISTRO SINDICAL . .	48
3.4.1 DOCUMENTOS A PRESENTAR CON LA SOLICITUD DE REGISTRO .	48
3.4.2 NUMERO MINIMO DE AFILIADOS PARA ORGANIZAR UN SINDICATO .	51
3.4.3 NUMERO MENOR AL MINIMO DE TRABAJADORES PARA CONSTITUIR UN SINDICATO . .	53
3.5 ORGANIZACIONES SINDICALES DE GRADO SUPERIOR .	53
CAPÍTULO IV. EL REGISTRO SINDICAL EN LOS REGISTROS PUBLICOS . .	57
4.1.LOS REGISTROS PUBLICOS. LIBROS DE REGISTROS DE PERSONAS JURÍDICAS. LIBRO DE ASOCIACIONES. .	57
4.2 LAS ASOCIACIONES. LOS SINDICATOS. . .	58
4.3 REGISTRO SINDICAL EN LOS LIBROS DE LOS REGISTROS PUBLICOS. CREACIÓN DEL LIBRO DE SINDICATOS. .	60
4.4 LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE REGISTRO SINDICAL .	62

4.5 LEGISLACIÓN EXTRANJERA EN MATERIA DE REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES .	72
4.6 CUADROS Y GRAFICOS ESTADÍSTICOS . .	83
4.7.PROYECTOS DE LEY SOBRE REGISTRO SINDICAL PRESENTADOS .	85
CAPÍTULO V .	87
5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .	87
BIBLIOGRAFÍA .	91
ANEXOS .	93
TEXTO COMPLETO EPUB . .	95

DEDICATORIA A LOS TRABAJADORES DEL PERÚ

PRESENTACIÓN

Desde la Declaración de Filadelfia, expedida en 1944 y a la cual nuestro país se adhirió con entusiasmo, fue proclamada la libertad de asociación profesional como un derecho inalienable de los trabajadores. Su reconocimiento jurídico tuvo lugar con la aprobación del Convenio número 87 por la Confederación de la OIT de 1948, al cual se han afiliado casi todos los Estados miembros de dicha organización, cuyas disposiciones se consignan textualmente:

“Los trabajadores y 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. Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades, así como el de formular su programa de acción. Las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal; tampoco podrán proceder a su disolución o suspensión por vía administrativa”. (Esta convención fue aprobada por el congreso peruano el 09 de Diciembre de 1959).

Siete principios se desprenden de este pronunciamiento:

1. Los trabajadores están en libertad de constituirse en sindicatos, sin más requisitos que los establecidos en las leyes de cada país en cuanto a un conjunto de formalidades de carácter administrativo, que en ningún caso podrán ser contrarios a la voluntad individual de adherirse o separarse de ellos, sin distinción y sin autorización previa;

2. Dicha autonomía de la voluntad significa que las autoridades encargadas de atender todo lo concerniente a la relación de trabajo no podrán intervenir en la manifestación personal y en la organización colectiva que de la misma se desprenda;

3. La vía administrativa tampoco podrá ser utilizada para suprimir o disolver un sindicato, este hecho sólo podrá tener lugar por disposición judicial dictado por autoridad competente para decretarlo;

4. El acto administrativo del registro sindical debe tener únicamente finalidades indispensables a fin de adquirir la personalidad jurídica que todo sindicato requiere para su operación;

5. La personalidad jurídica de los sindicatos no debe quedar sujeta a condiciones previas impuestas por la autoridad;

6. En ningún caso o por ningún concepto las garantías otorgadas a la libertad sindical podrán afectar el orden político, cuyo respeto merece atención primaria; y

7. Por su parte, los sindicatos tendrán libertad para constituir federaciones o confederaciones, según convenga a sus particulares intereses como asociación profesional.

La libertad sindical es una tarea tradicional en el Perú. Desde la época colonial se permitió a los trabajadores la libre constitución de gremios, dedicados entonces a un sinnúmero de especialidades - espaderos, torneros, plateros, etc. Al respecto el Estado Español dictó varias ordenanzas que ligaban la organización corporativa con un sistema de cofradías marcadamente religiosas.

Las primeras organizaciones sindicales en latinoamérica, aparecen a fines del siglo 18, a medida que se desarrollaba la empresa capitalista. Los gestores de estos movimientos fueron en gran parte obreros emigrados y refugiados políticos, pero sin olvidar el caracter solidario y comprometido del trabajador peruano.

Los organismos sindicales en América Latina surgen a fines del siglo pasado y a comienzos del siglo 19 en Argentina, Uruguay, Cuba y en Méjico; luego el movimiento avanzó hacia Chile, Perú y a otros países de este continente.

El decreto del 19 de Enero de 1919, estableció la jornada de ocho horas, en el Perú, pero dicho logro pudo plasmarse gracias a la tenaz lucha de los trabajadores, como la representada por la Federación Obrera de Lima. Así pues 1919, significa una referencia importante para el movimiento sindical, que prosiguió su avance pese a los obstáculos y zancadilla que ponían los gobiernos de turno.

La carta política de 1920 ha sido nuestra primera Constitución en incorporar los derechos sociales al trabajo, al bienestar y la seguridad, inspirándose en las Constituciones alemanas de WEIMAR de 1919 y mejicana de QUERETARO de 1917 y en los programas socialistas surgidos después de la Primera Guerra Mundial.

La figura de José Carlos Mariátegui merece mención especial en el ámbito sindical pues se le reconoce la creación en 1929, de la Confederación General de Trabajadores del Perú, que representa una primera etapa de centralización nacional en la vida de los sindicatos. Este movimiento animó la formación de organizaciones sindicales en todo el Perú; tal acción trajo como consecuencia que el 12 de Noviembre de 1930, mediante D.L. 6926, del Presidente del gobierno militar Luis Sánchez Cerro, disuelve la Confederación General de Trabajadores del Perú. Estos años fueron de una intensa lucha política determinada por Sánchez Cerro y Víctor Raúl Haya de la Torre, Jefe del flamante Partido Aprista Peruano, que se apoyaba principalmente en las clases medias, los universitarios, en los sindicatos y en los obreros de nuestro incipiente industrialismo.

El 1° de Mayo de 1944, se crea la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), que fue cuestionada en cuanto a su orientación política “de derecha”. Sin embargo y aunque las actividades políticas partidaristas, contrarían los fines de sindicalismo, no podemos negar que encarnaban los matices del pensamiento de la sociedad en el contexto de esos años.

En 1968 aparece la Confederación General de Trabajadores del Perú -CGTP - (14.06.1968), también considerada por unos de tendencia izquierdista, pero no podemos negar que vista su trayectoria, desde esa fecha representa a la clase social de los trabajadores en sus expectativas laborales.

Otros movimientos que avivaron el sector sindical a nivel nacional fueron en 1971, la Confederación Nacional de Trabajadores CNT; y en 1972 la creación de la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana - CTRP -, pero no lograron trascender entre los trabajadores y luego desaparecieron del escenario laboral.

El período de tiempo de 1968 a 1975, estuvo regido por la Constitución de 1933, que fue aprobada por el Congreso Constituyente de 1931 y promulgada por le Presidente Luis M. Sánchez Cerro. Esta Constitución rigió desde el 18 de Abril de 1933 hasta el 28 de Julio de 1980 (46 años) en que entró en vigencia la Carta de 1979.

En materia de garantías sociales la Constitución de 1933, estableció el reconocimiento del contrato colectivo del trabajo, la participación del Estado en las utilidades mineras y de los trabajadores en las ganancias de las empresas donde sirve y uno de los aportes importantes fue la concesión del sufragio a las mujeres.

En este párrafo destaco que el debate constitucional que propició el Congreso Constituyente de 1931, el partido Aprista quiso limitar el sufragio femenino a las mujeres que trabajan o estudian, posesión que no fue aceptada porque finalmente la Ley 12391 del 7 de Setiembre de 1955, reconoció a las mujeres el derecho a voto. Distinción que permitió el ingreso de las mujeres en el quehacer de los sindicatos y por lo tanto amplió las alas de la libertad sindical.

El bienestar social del trabajador y los derechos laborales fue uno de los principios fundamentales que consideró la Constitución de 1979. Reconocer que nadie está obligado a formar parte de un sindicato ni impedido de hacerlo.

La Constitución de 1979, al plasmar normas laborales de trascendencia, representó un respaldo para enfrentar los gobiernos militares y civiles, que se dieron en este tiempo y que de una manera u otra pretendieron desconocer, sin embargo debemos indicar que los años de 1979 a 1992, significaron un avance significativo en el movimiento sindical.

La Ley fundamental de 1993, vigente hasta la actualidad, en el Capítulo II, referente a Derechos Sociales y Económicos, artículos 23 a 29, trata sobre las relaciones individuales y colectivas de trabajo; de manera vaga y recortada; permitiendo así la aparición de normas que vulneran los principios del Derecho Laboral.

Persistimos entonces al decir que la libertad sindical es la facultad que tiene todo trabajador para asociarse en un sindicato y de ejercitar los actos inherentes a ella, pero en la práctica se ve afectada por normas que exigen el cumplimiento de formalidades contrarias a la ley, Como es la exigencia de registrar la organización sindical ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, como condición para obtener “personería gremial”. Acto que constituyó su función principal pues al no tener personalidad sindical, no puede representar a sus afiliados.

Lo expuesto motivó la presente investigación, que tiene como objetivo principal demostrar que el registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, quebranta normas de carácter nacional e internacional. Para tal fin lo hemos ordenado en ocho capítulos.

- El Capítulo I, titulado “Naturaleza social del ser humano”, indaga sobre el desarrollo del movimiento sindical, que sostenemos tiene como base el instinto natural de asociación que está latente en los seres humanos.
- El Capítulo II; trata sobre “la libertad sindical”, entendida como la facultad que tiene todo trabajador para integrar un sindicato y por lo tanto tema principal de la presente tesis, que considera la obligación del registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, como evidente transgresión a esta libertad.
- “El reconocimiento oficial de la personalidad de los sindicatos”, es el nombre del capítulo III y en él enfocamos la actitud de los poderes públicos frente a la personalidad de las organizaciones sindicales, resaltando el sistema de inscripción o registro que adopta nuestro país. Inscripción que consideramos allana el camino y permite a la Autoridad Administrativa de Trabajo, un manejo político cuestionable.
- También en el Capítulo III, se puntualiza la importancia de “la personalidad sindical”, que capacita a los dirigentes de la organización sindical para la realización de los actos de representación ante los empleadores y ante los órganos del Estado, “en función de los derechos e intereses de los trabajadores”.

En este capítulo aprovechamos la oportunidad para diferenciar y relacionar personería gremial de personería jurídica; subrayando el hecho que la segunda otorga a los sindicatos aptitud para contraer derechos y obligaciones civiles, es decir celebrar contratos, responder por compromisos,

adquirir un patrimonio, etc, como persona distinta de sus miembros. Sin embargo vemos que esta separación entre los dos tipos de personalidad indicados, resulta ahora contraproducente, porque no hay organización sindical que no tenga patrimonio y no contraiga obligaciones civiles.

La realidad de los sindicatos es que son entidades asociativas distintas de sus miembros con una gran importancia en la vida económica, social y jurídica del país; y deberían gozar por ello de una sola personalidad que tendría que ser jurídica, la cual les daría en primer término los atributos que ahora conciernen a la personalidad sindical, además de la capacidad civil, como una clase específica de personas jurídicas, así como sucede con otras formas asociativas, cooperativas, etc.

- También en el Capítulo III, se estudia “la obligación del Registro Sindical, ante la Autoridad Administrativa de Trabajo”, y así detallamos el acto de registro como requisito esencial para la existencia legal de la organización sindical, condición para obtener personalidad sindical, no obstante que el inciso 2) del Artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, que dice: “Las autoridades políticas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal, y el Artículo 28° de la Constitución Política del Estado: “garantiza la libertad sindical”.
- Para conseguir el objetivo trazado, comentamos los artículos pertinentes de la Constitución Política, y el Convenio 87 de la OIT; y demás normas pertinentes que son claros en rechazar la vía administrativa para intervenir en la libertad sindical; pues al no obtener el sindicato su personería gremial. Que constituye su función principal ya no podría representar al conjunto de trabajadores. Situación que las leyes del derecho colectivo de trabajo peruano, deberían enfrentar y evaluar como corresponde, pues no solo atentan contra normas nacionales e internacionales, sino que también enervan principios fundamentales, como el precepto de libertad sindical. Peor aún si en el momento actual el movimiento sindicalista atraviesa uno de sus momentos más difíciles, conforme lo demuestran los datos estadísticos obtenidos en la OIT y en el propio Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- En los anexos, hemos adjuntado el Convenio 87 de la OIT, artículos de la Constitución del Estado Peruano, relacionados al tema.
- En el Capítulo IV, que titulamos: “El Registro Sindical en los Registros Públicos”, proponemos que el Registro de las Organizaciones Sindicales, se realice ante las Oficinas de los Registros Públicos.
- Invocamos la creación de un Libro de Registro de Sindicatos, el que puede agregarse a los Libros de Personas Jurídicas, que señala el Código Civil, remarcando sobre todo el hecho que los sindicatos registrados ante los Registros Públicos, puedan obtener personería sindical y personería jurídica, ya que la división actual, ocasiona serios riesgos en los bienes que obtienen, e impide las expectativas positivas que ofrece la globalización en el mundo actual.
- El capítulo V, nos sirve para anotar las Conclusiones y recomendaciones a las que arribamos, y que guardan coherencia con las premisas planteadas. En los anexos hemos adjuntado el Convenio 87 de la OIT, Artículos de la Constitución del Estado Peruano, relacionados al tema.
- Transcribimos la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, DL 25593, su Reglamento,

DS 011-92-TR, sus modificaciones. Por igual agregamos los Proyectos de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, presentados en el Congreso, y el Anteproyecto de la Ley General del Trabajo.

CAPÍTULO I. “NATURALEZA SOCIAL DEL SER HUMANO”

1.1 EL INSTINTO DE ASOCIACION EN LOS SERES HUMANOS

Los seres humanos somos gregarios ¹. Esto quiere decir que nacemos y vivimos como miembros de una agrupación de personas llamada sociedad; sin la cual no podríamos existir, porque individualmente, solos y aislados somos los seres más incapaces e indefensos. Cada uno de nosotros necesitamos de los demás y, a la vez todos necesitamos de cada uno. Solamente así existe la especie humana y a podido subsistir y evolucionar hasta el presente. Esta condición de inevitable e inseparable unión entre personas y grupos es lo que se denomina naturaleza social; la cual constituye uno de los distintivos o caracteres esenciales del ser humano.

La existencia de los diversos grupos sociales se presenta así, como una realidad incontestable. Los hay de origen natural como la familia, de origen político como la ciudad, la nación y los partidos políticos; de índole religioso como las diversas iglesias,

¹ Salazar Bondy, Augusto. “EducaciónCívica”. Edit. Studium 1978 - Lima.

etc. Así pues la observación histórica nos demuestra que el hombre ha buscado la forma de unirse a otras personas con diferentes fines, entre los cuales nos parece significativa la defensa de intereses comunes.

La imagen del ser humano aislado el Zaratustra ², común o el super hombre que bosqueja Nietzsche, nacido en condiciones de absoluta libertad e independencia respecto de las demás personas es una abstracción desmedida por los hechos.

Juan L. Paez ³, en su libro: "El derecho de las asociaciones", anota que la historia de la asociación sería la historia del mundo, más exactamente la de la civilización porque ha nacido con el ser humano justamente al comienzo de la humanidad y es un fenómeno de carácter natural. La asociación es un hecho humano que el derecho ha debido tomar en cuenta cuando mediante él, la vida social engendra vinculaciones jurídicas. Este punto afirma que la sociedad no es una simple reunión o aglomeración de cantidad indiferenciada de individuos sino una verdadera organización que ha evolucionado a lo largo de los siglos, desde las hordas salvajes primitivas, grupos pequeños de organización muy simples, hasta el alto complejo grado de civilización actual.

"El aislamiento del hombre -sigue diciendo Juan L. Paez- hace que su debilidad se descubra en cada paso; asociado en cambio, su poder se extiende y amplifica porque no es sino por la acumulación de fuerzas y de luces que podrá vencer la resistencia, dominar los obstáculos, acrecentar la fe, realizar sus ambiciones, jamás podría dar satisfacción a la infinita variedad de sus aspiraciones, ansiedades y deseos, sino fuera agregando su capacidad a la de otros; y es convencido de su pequeñez y sabedor de la corta duración de su vida, que tiende a reunirse, en vista de fines comunes que sus propias aptitudes no le permitirán realizar solo". Texto que podemos subrayar con la consabida frase que dice: "la unión hace la fuerza"; y que sin duda conserva su "fuerza en todo momento".

Revisando la historia de los seres humanos en la clepsidra, el reloj de arena y los cronómetros, comprobamos que desde los tiempos más remotos los hombres se congregaron en clases, tribus, gens, familias, ciudades. La existencia de los diversos grupos sociales se presenta como una realidad incontestable. Los hay de origen natural como la familia, de origen político como la ciudad, la nación y los partidos políticos de tal o cual carácter, de índole religioso como las diversas iglesias; de raíz económica como las clases sociales. Dentro de las mencionadas colectividades se formaron castas, órdenes, colegios y otras asociaciones religiosas, semireligiosas y políticas.

La base económica de la comunidad primitiva era la propiedad colectiva de los medios de producción y la distribución se realizaba en beneficio de todos los miembros de la sociedad.

"La insuficiencia de las fuerzas del individuo se compensaba con la unión de las fuerzas de todos, con la acción conjunta de la horda, la gens o la tribu". ⁴

² Nietzsche, Frederick. "Así hablaba Zaratustra". Ed. Comité Barcelona.

³ Paez, Juan L. "El Derecho de las Asociaciones".

⁴ Konstantinov. "El Materialismo Histórico". Edit. Grijalbo S.A. México. 1966

En la Edad Media las asociaciones fueron poderosas, abundando las órdenes monásticas, de caballería, hidalgos, corporaciones gremiales, sin contar con las sociedades secretas.

"Los antecedentes de la organización sindical podrían encontrarse en las asociaciones formadas por los compañeros u oficiales de los talleres artesanales en la Edad Media para defenderse de los maestros y velar por sus intereses".⁵

Es desde la segunda mitad del siglo 18, que las asociaciones profesionales nacen y se desarrollan, sobre todo bajo la forma de sindicatos que agrupan a individuos de idéntica ocupación u oficio y por consiguiente con intereses comunes.

"Las nuevas organizaciones de obreros aparecen como una consecuencia del desarrollo de la empresa capitalista impulsada por la revolución industrial."⁶

Concluyendo este punto podemos anotar que aunque el derecho de asociarse con fines profesionales y económicos es una conquista de los trabajadores relativamente moderna y que adquiere su esplendor y penumbra en estas décadas, ha existido en épocas anteriores la tendencia a formar asociaciones que aunque no han tenido el carácter de los sindicatos actuales tienen relación con el trabajo, pues ha existido desde épocas remotas la agremiación de las personas que practicaban el mismo oficio con reglamentaciones y modalidades propias; advirtiendo que todos estos afanes tienen como fundamento esencial el espíritu gregario del ser humano.

1.2 EL DESARROLLO DEL MOVIMIENTO SINDICAL A TRAVES DEL TIEMPO

Cruzando el túnel del tiempo, observamos que ***"durante la comunidad primitiva el régimen de las relaciones de producción era la propiedad social. El hacha y el cuchillo de piedra, la lanza, el arco y la flecha, las herramientas agrícolas primitivas que eran entonces los instrumentos fundamentales de trabajo, excluían la posibilidad de lucha individualmente contra las fuerzas de la naturaleza. La caza, la pesca, la construcción de viviendas, la tala de los bosques y el cultivo de los campos con herramientas agrícolas primitivas, imponían el trabajo colectivo, la cooperación y ayuda mutua. Todo lo obtenido en el trabajo como resultado del trabajo colectivo, se repartía por partes iguales. Reinaba la igualdad natural primitiva"***.

Sería falso, sin embargo idealizar el régimen de la comunidad primitiva. Era aquella una sociedad en que las fuerzas productivas se hallaban a un nivel extraordinariamente bajo. El grado de cultura era de los más rudimentario".⁷

⁵ Jorge Rendón Vásquez. "Manual del Derecho del Trabajo Colectivo", pág. 13. Edit. Edial. Lima 1994.

⁶ Jorge Rendón Vásquez. "Manual del Derecho del Trabajo Colectivo", Pág 15. Edit. Tarpuy. Lima 1981.

⁷ Konstantinov. "El Materialismo Histórico". Edit. Grijalbo SA Méjico. 1966

En la edad antigua, el trabajo estuvo casi exclusivamente a cargo de esclavos y se realizaba en talleres familiares, dentro de circunstancias poco propicias para el desarrollo de asociaciones profesionales. Sin embargo y pese a las circunstancias en Grecia se conocieron las "HETAIRAS" que eran uniones formadas por artesanos que ejercían el mismo oficio y también por esclavos dado el carácter servil del trabajo. Por igual se recuerda en Grecia a los "eraices" en donde se agrupaban los trabajadores con fines de ayuda mutua y de práctica religiosa.

"La esclavitud, efecto de una evolución económica, aparece en sus orígenes ligada a la guerra. En la antigüedad la esclavitud no ha estado en vigor en todo el Mediterráneo. Egipto, por ejemplo, la conocía poco ya que practicaban una servidumbre en provecho de los templos y del Faraón. Pero se practicaba con toda normalidad en Grecia y en Roma pues era la base de su economía. Jurídicamente un esclavo es un ser que no es "causa sui", que no es su propia causa ni final y eficiente que no trabaja para sí, no se pertenece y no es dueño de sus decisiones. Es una cosa propiedad de su dueño, una bestia más, un "instrumento dotado de voz"; decía un agrónomo romano. No puede disponer de sí mismo, no puede elegir su vocación, ni casarse ni fundar una familia. Ni siquiera puede disfrutar de su propia ganancia. Su amo puede venderle, castigarle corporalmente e incluso darle la muerte. La muerte cruel e ignominiosa de la crucifixión estaba reservada a los esclavos. Lo inhumano de la condición servil y los abusos en ocasiones espantosos, suscitaron numerosas sublevaciones. En ciertos momentos tomaron la forma de verdaderas guerras; la más célebre fue la que dirigió el célebre gladiador Spartacus. Vista la situación económica y el estado de los esclavos, estas guerras y revoluciones estaban casi fatalmente condenadas al fracaso"⁸

Los conquistadores romanos adoptaron gran parte de las costumbres y de las instituciones griegas y su economía también se basó en el trabajo de los esclavos, empero existieron artesanos libres que por su gran número constituyeron una fuerza respetable y se organizaron en corporaciones profesionales llamadas Colegios o Collegia corpora officie.

Los colegios romanos fueron agrupaciones de trabajadores con fines mutuales y religiosos no profesionales.

Los colegios romanos durante todo el período de mil doscientos años que duró Roma. Subsistieron durante la monarquía, la república y el imperio. Plutarco en su libro: "Vidas Paralelas", dice que Numa Pompilio, dividió la plebe por oficios, en ocho colegios: flautistas, orfebres, maestros de obra, tintoreros, zapateros, curtidores, latoneros y alfareros.

En un principio los colegios romanos se desempeñaban libremente pero posteriormente necesitaron autorización gubernamental para funcionar. Sus estatutos los dictaban sus propios miembros pero requerían de la aprobación oficial. Estaban sujetos a la autorización y vigilancia del Estado, que les concedía privilegios e imponía restricciones y obligaciones. Estaban integrados por esclavos como por trabajadores libres. Según Guillermo Cabanillas ***"no está bien esclarecido si en estos colegios***

⁸ Pierre Badin - Henri Vial. "Iniciación Económica y Social. El trabajo". Tomo II. Edit. Popular. Madrid. 1963

tenían cabida los asalariados al lado de los artesanos".⁹

Los colegios no tuvieron un carácter gremial como lo entendemos en el momento actual, sino más bien fines de mutua ayuda, con el objeto de hacer más llevadera la vida precaria de los obreros; su carácter fue sobre todo religioso, ejercieron funciones asistenciales a los colegiados y a sus familiares. Es obvio que no tuvieron la función de defensa de los intereses profesionales y el requisito de la previa autorización que ordenó la Lex Julia del Emperador Augusto, sirvió para ponerlos en servicio del Estado, estableciendo un régimen de trabajo servil, cuya finalidad estaba lejos de proteger los intereses de los trabajadores.

La institución de los Colegios Romanos, desapareció en el Siglo V, con la caída de Roma, por la invasión de los bárbaros. Derrotado el Imperio Romano, los colegios desaparecen, pero reaparecen en la Edad Media, con nuevos matices bajo el nombre de Corporación y Gremios.

Pero si en Roma aparecieron los Colegios, en Inglaterra y los pueblos germanos del Siglo VII, existieron las GUILDAS, que eran asociaciones de asistencia mutua y se transformaron en entidades religiosas, pero sin perder el compromiso de ayudarse en determinadas circunstancias. Las GUILDAS germanas fueron pues fraternidades de defensa común y de ayuda mutua, que tuvieron características similares a las de los colegios romanos. Solamente las GUILDAS de artesanos podrán considerarse con carácter laboral.

Guillermo Cabanillas, anota que los rasgos esenciales de las GUILDAS era ***"la fusión de intereses, la comunidad de los esfuerzos y la estrecha alianza del trabajo con el trabajo"***.¹⁰

"A pesar de la importancia económica y social de la esclavitud en la antigüedad grecorromana, sería inexacto el creer que ha sido la única forma de trabajo. La antigüedad ha conocido también el trabajo libre, tanto agrícola como industrial, y en este último caso generalmente de tipo artesanal. Los constructores romanos, por ejemplo, eran trabajadores libres agrupados en poderosas corporaciones, los collegia; y asistidos por esclavos en los trabajos pesados. Mientras el trabajo del labrador era objeto de una estima bastante general, sin embargo, el desprecio por el trabajo servil incidía sobre los artesanos"¹¹

Cuando llegamos a la Edad Media, en este viaje imaginario nos enteramos que el trabajo se caracterizó por la servidumbre y la organización corporativa de los oficios, constituida sobre la base de pequeños talleres por niveles diferentes como eran los aprendices, compañeros y maestros.

"La servidumbre difiere de la esclavitud en que el siervo, considerado como una persona, goza de ciertos derechos personales. Pero estos derechos son limitados y no está completamente "causa sui". La servidumbre ha constituido la condición dominante

⁹ Cabanillas, Guillermo. "Derecho Sindical y Corporativo". Buenos Aires.1996

¹⁰ Cabanillas, Guillermo. "Derecho Sindical y Corporativo". Buenos Aires. 1966.

¹¹ Pierre Badin - Henri Vial. "Iniciación Económica y Social. El Trabajo". Tomo II. Edit. Popular. Madrid. 1963

en la economía agrícola de la Edad Media Occidental. Ha persistido mucho más tarde en ciertos países de Europa Oriental.

Los orígenes de la servidumbre tienen como escenario la Europa de la alta edad media, devastada por la ruina del imperio romano y las sucesivas oleadas de las invasiones barbaras. El sistema feudal se constituye como una defensa espontánea contra la anarquía. En torno de los señores, jefes de guerra y propietarios de un feudo, se agrupan los siervos que proceden de dos orígenes: a) antiguos esclavos transformados poco a poco en colonos; b) antiguos hombres libres que se ponen bajo la tutela de un señor para tener seguridad y defensa.

Jurídicamente el siervo es una persona. Puede estar y testimoniar ante la justicia, casarse, fundar una familia de la cual él es cabeza. Sin embargo sus derechos fundamentales son con bastante frecuencia limitados. El siervo posee una cierta clase de propiedad sobre la tierra que cultiva; posee la "propiedad útil", pero el señor guarda para sí "la propiedad eminente" y esto le confiere el derecho de quedarse con una parte de la cosecha.

La servidumbre lleva consigo una "servidumbre real" por oposición a la "servidumbre personal" de la esclavitud. El siervo "está obligado a la gleba". El señor no puede desposeerle de ésta, pero el siervo no puede abandonarla sin autorización del señor.

Más si en un principio los siervos soportaban de buen grado su condición ya que preferían la seguridad a la libertad. El feudalismo formaba entonces una especie de sociedad de ayuda mutua por intermedio de servicios entre el señor y los siervos dentro de una economía dominial, uno asegurando la defensa exterior y el orden interior y los otros procurando por su trabajo, la subsistencia de la mesada, dominada por la mansión señorial, a cuyo alrededor se agrupan las casa de los villanos. Sin embargo, la condición servil, a partir del Siglo XII por razones a la vez económicas, sociales y políticas se hace insostenible. El paso de una economía dominial, cerrada y de antarquía, a una economía regional; y en cierta medida internacional. La sujeción del siervo a la gleba pierde su sentido en esta nueva economía. En este sistema económico la condición del siervo toma carácter de vejación.

Por otra parte, los señores prueban la necesidad de poseer dinero, y bajo el pago de una suma acordada, deja en libertad a su siervo. La vida urbana adquiere sus derechos. Empujados por el movimiento comunal y deseosos de gobernarse por sí mismos, las ciudades compran su autonomía a los señores, laicos o eclesiásticos, o la adquieren por sublevación. Aparece una nueva clase que no son ni siervos ni señores que ejercen su dominio o señorío colectivamente por medio del municipio. Por todas estas razones la servidumbre desapareció prácticamente en el curso de los siglos 12 y 13. Pero todavía quedan restos de derechos feudales que apenas son soportados ya que aparecen como anacrónicos.

Los países de la Europa Oriental emplearon mucho más tiempo en terminar con la servidumbre. Así formas diversas de servidumbre han sobrevivido hasta nuestros días: el peonaje (del español peón, criado rural) que aún persiste en ciertos países de América Latina. Consiste en hacer permanecer al trabajador agrícola prestándole dinero, para que una vez endeudado no pueda abandonar a su patrón. Herederos de sus deudas los hijos

de tal trabajador quedarán ligados al mismo SISTEMA.

El contrato a largo plazo con sanciones penales, con frecuencia practicando en ciertas colonias. El trabajador firmaba un contrato por siete años y si por propia iniciativa rompía el contrato, era condenado a persecuciones judiciales. Al expirar el contrato, el patrón se esforzaba por hacerle firmar otro, ya por la necesidad o por la fuerza.

La emancipación de los siervos con motivo de las cruzadas favoreció considerablemente el movimiento gremial. Los emancipados se agruparon en las villas o comunas, produciéndose un desplazamiento de las personas de la ciudad al campo. Para defenderse de los abusos del señor feudal, la gente se juntaba de acuerdo a sus respectivas profesiones por lo general en los mismos barrios. Nace así el espíritu corporativo. Espíritu en el cual el sentimiento religioso influyó en la consolidación de las tendencias (despreciado en la antigüedad, fue dignificado con la aparición del cristianismo). Los estudiosos nos señalan que la corporación medioeval fue de índole patronal que tuvo como fin la protección de los oficios, la preparación técnica de los artesanos, la lucha contra la competencia desleal, el control de la óptima calidad de los productos y la ayuda mutua.

Luis A. Despotin, anota ***"que la corporación constituía un verdadero sindicato patronal obligatorio, de tendencia monopolista, donde el obrero y sus intereses prácticamente se encontraban al margen, pues no intervenía en su dirección y les era prohibido asociarse"***.¹²

Ante lo expuesto existe entonces diferencia entre las corporaciones de oficio y los sindicatos de trabajadores, que aparecen en el siglo 19. Al respecto también Luis A. Despotin, escribe que las corporaciones de oficios, aparecieron definitivamente organizadas en el siglo 13. Su estado lo dio el Preboste de París. ETIENNE BOILEAU, en el Libro de los Oficios, apareció en 1528, que contiene un cuidadoso ordenamiento sobre su organización, jerarquía y formas de trabajo.

"Los antecedentes de la organización sindical podrían encontrarse en las asociaciones formadas por los compañeros u oficiales de los talleres artesanales en la Edad Media para defenderse de los maestros y velar por sus intereses". Considerando los compañeros que sus intereses eran distintos de los maestros, desde el siglo 12 trataron de organizarse en asociaciones propias de ellos, casi siempre de carácter clandestino, a las que se denominó en Francia. "Campanonnages". La organización sindical no tiene, pues, su antecedente en la corporación, que era una asociación pluriclasista, sino en los campanonnages. Sin embargo éstos pierden su base de sustentación cuando declinan los talleres artesanales. Las nuevas organizaciones de obreros aparecen como una consecuencia del desarrollo de la empresa capitalista impulsada por la revolución industrial"¹³

Al terminarse la Edad Media y el Renacimiento con la apertura de nuevas rutas marítimas, la conquista y explotación de nuevos continentes como América, África y la

¹² Luis A. Despotin. "Derecho del Trabajo. Constitucionalismo Social". Córdova, 1957.

¹³ Jorge Rendón Vásquez. "Manual del Derecho del Trabajo Colectivo", pág. 13. Ediciones Edial. Lima. 1994

Oceanía, aparecieron nuevos mercados, que exigían un mayor volumen de producción industrial, lo que provocó un gran cambio: la fábrica en lugar del taller del artesano. Sin libertad de comercio y con libertad de trabajo las corporaciones no podían subsistir.

Los nuevos factores económicos y técnicos que surgieron con la Revolución Industrial y la libertad de trabajo que proclamó Francia a fines del siglo 17, abrumó el régimen de las corporaciones.

Manuel Alonso García, indica que ***“las causas de la decadencia del sistema gremial fueron el monopolio cerrado de los maestros, los privilegios que obtuvieron los maestros los convirtieron en una casta cerrada, en cuyo gobierno no participaban los compañeros. Las corporaciones dejaron de servir a los fines de interés profesional que constituían su motivo principal, incapacidad para amoldarse ante nuevas fuerzas económicas; aparición de transformaciones técnicas que contribuyeron a desbordar la ya de por sí escasa capacidad de adaptación de los gremios a las nuevas exigencias de la realidad; y la desaparición de las reglamentaciones gremiales y conservación de las libertades como principios esenciales de la nueva era del signo individualista”***.¹⁴

“La Revolución Industrial -señala Frank Tannembaun¹⁵ - hizo que el individuo en general y el obrero en particular fueran desarticulados en la sociedad en que vivían y socavó las leyes de la tradición, conforme a la cual convivía. La costumbre era el escudo del pobre, pero las nuevas fábricas con la modalidad del salario individual que pregonaba el liberalismo, dejó a los trabajadores a merced de sus propios recursos. El hombre era ahora “libre”, “sin amo” y por lo tanto debía adaptarse a vivir solo, sin gremios u oficios, sin amigos y por lo tanto aprendería a ser responsable ante sí mismo e irresponsable en cuanto al bienestar de cualquiera otra persona, características en las que se enmarcaba la economía liberal”.

Para reforzar esta etapa de inestabilidad el Edicto de Turgot¹⁶, promulgado en 1776, durante el reinado de Luis XVI, puso fin al régimen corporativo.

Turgot, anotaba que la fuente de los males industriales y comerciales de Francia, radicaban en la facultad concedida a los artesanos de cada oficio para unirse en cuerpos. El Edicto de Turgot, declaró abolidas las corporaciones y prohibió cualquier asociación de maestros o de oficiales. Turgot mencionaba que el derecho a trabajar era un derecho que el príncipe podía vender y los súbditos debían comprar.

Este edicto tuvo breve vigencia porque a los pocos meses fue revocado. Sin embargo el resurgimiento de las corporaciones, tampoco duró mucho, pues en Marzo de 1791, la Asamblea Constituyente francesa ratificó indirectamente la idea de Turgot, al disolver los gremios y proclamar la libertad de trabajo, mediante la Ley de Le Chapelier.¹⁷

¹⁴ Manuel Alonso García. "Derecho del Trabajo". Tomo I. Barcelona, 1960.

¹⁵ Frank Tannembaun. ***“Filosofía del Trabajo”***. Santiago de Chile, 1963

¹⁶ Turgot, Anne - Robert Jacques (1727-1781). Economista francés. Repte de la fisiocracia. Ministro de Hacienda de Luis XVI. Obra: "Reflexión sobre la Formación y Distribución de las Riquezas".

Le Chapelier, decretó la prohibición más radical de las coaliciones, tanto en el mercado de trabajo como en el mercado de productos. La ley de Chapelier que caracterizó las tendencias de la época, fue dada en Marzo de 1791; y consideramos que las cláusulas y párrafos más significativos, manifiestan:

“Siendo una de las bases de la Constitución, francesa, la anulación de toda especie de corporaciones de un mismo estado y profesión, se prohíbe restablecerlas con cualquier pretexto y en ninguna forma”. “Los ciudadanos de un mismo estado y profesión, los contratistas los que tienen tienda abierta, los obreros y demás, de un arte u oficio no podrán, cuando se reúnan, nombrar presidente, ni secretario, ni síndico, ni tener registro, tomar acuerdos o deliberaciones, ni formar reglamentos sobre sus pretendidos intereses comunes”.

Jorge Rendón Vásquez, comenta al respecto: ***“la clase capitalista percibió muy claramente desde estos primeros momentos que para mantener supremacía sobre los obreros debía impedir por todos los medios la asociación de éstos. Y fue en esta dirección que desplegó toda su fuerza de disuasión.***

La Revolución Burguesa de Francia en 1789, atacó por ello no sólo al feudalismo para destruirlo y posibilitar el desarrollo pleno del capitalismo, sino también a la clase obrera al aniquilar sus tentativas de organización. La Ley de Chapelier, aprobada por la Convención de 1791, prohibirá así cualquier forma de asociación laboral, prescribiendo expresamente las corporaciones artesanales y las asociaciones de obreros; disposición a la que se agregarían luego las sanciones penales por el delito de asociación laboral. En 1799, en Inglaterra se darán medidas semejantes. En el resto de Europa se procederá del mismo modo. A partir de entonces, ganar el derecho de organización sindical les significará a los obreros casi un siglo de lucha y verdadero martirio. En otras partes, la campaña durará aún más”.

Releyendo el libro del tiempo e inmersos ya en el sistema de economía liberal, el estudioso español Manuel Alonso García ¹⁷, anota que las características de esta época se hacen evidentes en las condiciones de trabajo, convulsionadas por los descubrimientos técnicos que representan la llamada Revolución Industrial.

El principio de la economía liberal se manifestó en la “ley de la oferta y la demanda”, como ley natural que servía de base a las relaciones jurídicas. Así las relaciones entre empresarios y trabajadores se enmarcaban en el arrendamiento de servicios que contenía el Código Civil, dentro de un margen de libertad absoluta; pero se prohibía todo fenómeno de asociación y de coalición, dejando al individuo sólo frente al Estado que actuaría por medio de puras relaciones administrativas y sólo frente a otro individuo que pudiera ofrecerles determinadas condiciones, las cuales serían aceptadas o no por el trabajador”. Alternativa de aceptación o no, que era posible tomarse en cuenta, pues el régimen de la libre competencia favoreció a la clase dirigente o patronal quien podía

¹⁷ Le Chapelier, representante de la Asamblea Nacional Francesa. 1791.

¹⁸ Jorge Rendón Vásquez. “Manual del Derecho de Trabajo Colectivo”, pág. 15. Ediciones Edial. Lima, 1994

imponer las cláusulas y condiciones del contrato de trabajo.

Manuel Alonso García, añade en su libro: “Derecho del Trabajo” que las consecuencias del liberalismo en la realidad del mundo del trabajo, fueron: “la crisis del trabajo, arbitrariedad en la fijación de salarios, inexistencia del descanso semanal, trabajo de mujeres y niños en jornadas agotadoras. El alumbrado artificial alargó la jornada de trabajo, pues muchos establecimientos funcionaron durante parte de la noche.

La ausencia de condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, inseguridad en el empleo, con absoluta libertad por parte del empresario para resolver el contrato y despedir al trabajador, son notas resaltantes de esta época”. Situación que curiosamente tienen resonancia, en el momento actual como veremos más adelante. Pero volvamos al siglo 18 y observamos que el principio jurídico de la igualdad ante la ley, enunciado en la Declaración de los Derechos del Hombre, trascendió en la legislación civil de Europa Occidental; y así el Código Civil Francés que expandió el imperio de Napoleón, señalaban que el patrono podía pagar al trabajador el salario que le parecía: **“la afirmación del patrono es aceptada, respecto al monto del salario”**. En relación a la jornada de trabajo no existía límite legal, se fijaba de común acuerdo y así llegaba hasta las 14 horas diarias y era legal, al estar fijado por las partes interesadas. El principio de la autonomía de la voluntad se mantenía como sagrado, pero el abuso imperaba y sus consecuencias eran funestas, pues el poder del empresario imponía sus condiciones al trabajador o proletario.

Intentando un concepto de proletario, diremos que es un obrero de la industria sin ninguna reserva económica y sin ninguna medio práctica de procurársela, disponiendo sólo de su simple fuerza (muscular o psíquica) de trabajo, adquirido por su patrón capitalista a cambio de un salario mínimo.

El proletario no posee: ni reservas en dinero o en bienes inmuebles (tierras o casas), ni reserva de conocimientos generales o técnicas (cultura o formación profesional), ni reserva de relaciones personales o familiares, ya que él sólo vive con sus semejantes.

A diferencia del esclavo o del siervo, el proletario es jurídicamente un hombre libre. Pero por falta de medios para defenderse, su libertad aparece como una posibilidad que no se realiza y por esta razón el proletario está, de una forma diferente, tan “alienado” como el esclavo y quizá más que el siervo; no es causa sui sino que constituye un medio de enriquecimiento en beneficio de su patrón capitalista.

Las injusticias y arbitrariedades de que eran víctimas los trabajadores, hombres, mujeres y niños, motivó el problema de la protección de los mismos y dramáticamente reaccionaron tratando de organizarse, a fin de poder evitar las desfavorables condiciones en que vivían. De manera lenta y penosa lograron hacer que se les oyera y defender sus intereses por medio de las Coaliciones. G. Bayón Chacón y E. Pérez Botija ¹⁹, indican que **“coalición es una unión circunstancial de personas con intereses profesionales comunes encaminada a la defensa de los mismos y que se distingue por su carácter circunstancial, su ausencia de personalidad jurídica, pues no constituye una personalidad colectiva, ni una persona social, le falta institucionalización y se**

¹⁹ G. Bayón Chacón - E. Pérez Botija: “Manual del Derecho del Trabajo”. Volumen II. Madrid, 1966.

extingue una vez logrado el fin o estimado como de imposible logro. Es un fenómeno más cercano al derecho de reunión que al de asociación.

La asociación tiene como objeto lograr por presión que se modifiquen las condiciones de trabajo y sus medios de acción suelen ser ajenos a la normalidad de las relaciones laborales, pasando fácilmente del mitin más o menos improvisado a la huelga y de la huelga a la ocupación de fábricas. Son más frecuentes las coaliciones obreras que las patronales y constituyen el antecedente histórico de la sindicación".

Sobre este mismo punto Ricardo La Hoz Tirado, dice: ***"En consecuencia la coalición no debe confundirse con las asociaciones obreras o patronales, pues estas últimas tienen un carácter durable y permanente, lo que no sucede con la coalición que es un agrupamiento monetario que se disuelve en vista del resultado obtenido o que se transforma en un grupo permanente, que da origen a un sindicato. El derecho de coalición (o de reunión) crea lógicamente el derecho de asociación"***.

El Código Penal promulgado a comienzos del siglo 19, bajo el Imperio de Napoleón, vino a codificar durante más de medio siglo la prohibición de las coaliciones obrero patronales considerando como delito tales coaliciones y reprimiéndolas severamente.

El ejemplo de Francia fue seguido por la mayor parte de los países que habían adoptado con las modificaciones del caso las disposiciones del Código de Napoleón sobre las coaliciones obreras y patronales.

Las Combinations act de 1799 y 1800, o leyes sobre coalición que regían en Gran Bretaña y sus posesiones británicas señalaban que: ***"serán ilegales todos los contratos celebrados entre trabajadores obreros de fábricas u otros trabajadores asalariados para obtener un aumento de los salarios, una reducción o una modificación de la duración del contrato"***.

Lo expuesto deja al descubierto los efectos de la primera revolución industrial. Al respecto el Manual de Educación Obrera de la OIT (1959) anota: ***"en un sistema de producción que tenía como base el individualismo más absoluto, no cabría una organización colectiva como el sindicato"***.²⁰

Debemos indicar en este párrafo que el uso ha consagrado el término de revolución industrial, para designar las transformaciones rápidas y radicalmente, principalmente en las técnicas, pero también en las relaciones económicas, sociales y culturales.

Pierre Baden y Henri Vial, en su obra: "Iniciación Económica y Social" Tomo II. El Trabajo, anotan que: "se puede, "grosso modo", distinguir dos grandes revoluciones industriales: la del vapor y la de la electricidad. La primera revolución industrial comienza en la segunda mitad del siglo 18 y continúa hasta el final del 19. La segunda revolución se produce hacia el siglo 19 y aún continúa, pero el mundo se encuentra hoy en los umbrales de una nueva revolución industrial. Una tercera revolución con características muy especiales".²¹

²⁰ Manual de Educación Obrera De la OIT (1959).

Pero la revolución industrial no es una etapa estática, sino que produce profundas modificaciones de estructura en el régimen de producción que tiene enorme repercusión en las relaciones laborales y los gobiernos.

Ante las nuevas condiciones económicas los representantes más autorizadas de las diferentes ideologías políticas en sus diversas formas e incluso la propia escuela liberal, preconizaron el reconocimiento de las asociaciones profesionales como contrapeso al poder concentrado de que disponían los jefes de las grandes empresas. El legislador se vio obligado a legalizar las coaliciones obreras y patronales.

Gran Bretaña es el primer país que suprime el delito de coalición, en 1824 (derogó las Combinations acts).

En 1864, Francia abrogó el Artículo 414º del Código Penal sobre delito de Coalición; sin embargo la mayor parte de los países que derogaron el delito de coalición, lo reemplazaron por un nuevo delito: **“el delito especial de atentado contra la libertad del trabajo y de la industria”**.

Esta nueva figura delictiva contra la libertad de trabajo tenía por objeto evitar la intervención de los sindicatos en las discusiones de las condiciones laborales entre los empresarios y los trabajadores y reprimir las medidas de presión sindical encaminadas a hacer efectiva la suspensión colectiva del trabajo o sea la huelga.

Entre los años 1825 y 1830 empezaron a formarse en Europa las primeras organizaciones obreras de importancia.

Blanqui y Baboenf, en su libro “Historia de la Conspiración”, afirman que “la misión del siglo 19 era la emancipación de la bella clase del proletariado”. Los movimientos obreros de esta época fueron una respuesta al desorden de la economía, a los marcados contrastes de prosperidad y pobreza extrema de la mayoría. Esta situación conllevó al respaldo y solidaridad de las figuras más connotadas de la sociedad y el respaldo de los partidos políticos contrarios a la indiferencia del Estado. **“Debido a estos hechos la clase trabajadora empezó a hacer sentir de una manera más neta su influencia sobre la evolución del sistema económico, cuando los asalariados inician sus contactos internacionales. Por otra parte se produce, en todos los espíritus las ideas favorables al acercamiento de las naciones, a hacer menos rígidas las fronteras y a desarrollarse un nuevo concepto de la nacionalidad”**, señala Francisco De Ferrari, en su libro “Lecciones del Derecho del Trabajo”.

Pero los estados de esa época y las empresas no permanecen al margen de esta corriente, y así vemos que Gran Bretaña en 1824, deroga las Combinations Acts. Francia también en 1864 abrogó el Artículo 414º del Código Penal que tipificaba el delito de coalición. Igual actitud adoptaron luego Bélgica, Alemania, Austria, Hungría e Italia, sin embargo si bien reconocieron la legitimidad de las coaliciones temporales obreras, pero no admitían la legalización de los sindicatos permanentes.

En nuestro afán de entretejer el manto de la historia hemos querido intercalar algunos párrafos de textos pertinentes a fin de no dejar hilos sueltos. Así al entrar ya en el

²¹ Pierre Baden - Henri Vial: “Iniciación Económica y Social. Tomo II. El Trabajo”. Editorial Popular. Madrid, 1963.

nacimiento de los sindicatos, luego de un período de gestación largo y complicado no podemos negar que sus padrinos fueron los proletarios y el Partido Comunista que también se había formado en este contexto social.

“La lucha del proletariado contra la burguesía comenzó con el desarrollo de la gran industria; las primeras acciones independientes del proletariado, en la palestra de la lucha política tuvieron lugar ya en las décadas del treinta al cuarenta del siglo 19. En estos años se producen el levantamiento de los tejedores de Lyon (Francia), en 1831 y 1834; el movimiento cartista de Inglaterra, en 1836 a 1848, y el levantamiento de los tejedores de Silesia (Alemania), en 1844. El proletariado, que se había plasmado como clase, se convirtió en una fuerza revolucionaria”.²²

Siendo ya evidente el papel y la fuerza del proletariado en 1847 se constituyó en Londres la Liga Comunista que tenía como afán dar un carácter universal a los esfuerzos de la clase trabajadora. La Liga Comunista convocó dos conferencias. Tuvo significado especial la Segunda Conferencia, pues en esta reunión Carl Mark y Federic Engels, dieron lectura a su obra “El Manifiesto Comunista”.

En 1864, las organizaciones obreras de Inglaterra, Francia, Alemania e Italia, reunidas en Londres, aprobaron el reglamento provisional de una organización de obreros, que constituyó el origen de la “Asociación Internacional de los trabajadores”; en donde se gestaron las tácticas y metas del movimiento obrero.

Desde 1864 hasta 1943, la Asociación Internacional de Trabajadores, se formó y disolvió en tres oportunidades:

a. La Primera Asociación Internacional de los Trabajadores 1864-1886, celebró importantes congresos en los cuales se discutió sobre legislación obrera, cooperativas, cuestiones sindicales, reforma agraria y el trabajo de las mujeres y de los menores. Se disolvió en 1886 debido a discrepancias ideológicas entre los líderes que dirigían el movimiento obrero. Sin embargo debemos subrayar que la Primera Internacional fue el punto de partida de la libertad sindical.

“Una institución de influencia decisiva en la organización política y sindical de la clase obrera fue la Asociación Internacional de Trabajadores, fundada en Londres en 1864, a iniciativa de Carl Marx, quien fue también uno de sus principales animadores. Esta entidad cuyos fines fundamentales eran de coordinación y formación política fue denominada la Primera Internacional”.²³

En Francia el año de 1889 se organizó la Segunda Asociación Internacional de Trabajadores, aprovechando la derogatoria de la Ley de 1872 que estableció penas contra todo afiliado a la Internacional, castigos que podían ser prisión, multa o privación de todos los derechos civiles, políticos y familiares.

La Segunda Internacional coincidió con un período de reorganización y crecimiento de los partidos sociales que justamente dominaron esta Segunda Internacional, por la cual tuvo más bien un carácter político que gremial. Pero también sirvió como un

²² F.V. Konstantinov. “El Materialismo Histórico”. Edit. Grijalbo S.A. Méjico, 1966

²³ Jorge Rendón Vásquez. “Manual del Derecho del Trabajo Colectivo”, pág. 15.

poderoso respaldo de la libertad sindical y como estímulo para organizar y luchar en el campo gremial. Esta organización terminó sus acciones al iniciarse la Primera Guerra Mundial en 1914.

c. La Tercera Asociación Internacional de Trabajadores se fundó en Moscú-Rusia; por las organizaciones de “izquierda revolucionaria”, constituyó sobre todo un organismo del Partido Comunista Ruso.

La Tercera Internacional fue disuelta por su Comité Ejecutivo en 1943, en plena Segunda Guerra Mundial.

“Las Internacionales de Trabajadores hizo posible el desenvolvimiento del sindicalismo en todos los países del mundo a la sombra de esta gran fuerza fue creciendo el sindicalismo y afirmándose la libertad sindical”.²⁴

“Durante el siglo 20, el movimiento sindical continuó su ardua lucha por conseguir la aplicación y el respeto de los derechos constitucionales que le corresponden. “A nivel mundial el derecho de organización sindical recibe reconocimiento pleno con los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), de Junio de 1948 y 98, de Junio de 1949; y con la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1948, en San Francisco.

Sin embargo, la lucha por la vigencia de este derecho no ha concluido, pues es evidente que una de las garantías de establecimiento y funcionamiento de una democracia política es la posibilidad de la vigencia del derecho de organización y acción sindical.²⁵

Pienso que tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores, se encuentran enfrentados a grandes cambios y no les es tan fácil adaptarse a ellos. Tanto el sindicato como el grupo patronal tienen el deber de admitir y ver la complejidad de la situación social, la responsabilidad frente a la exclusión, la necesidad de admitir la competencia y la productividad como factor de progreso para todos. Se debe abandonar una visión del Derecho del Trabajo, que resulta binaria, de lo malo y de lo bueno. De ahí que si el Derecho de Trabajo no participa en el desarrollo de la empresa y la economía, no va a existir más.

En relación con el sindicato es un concepto que responde a realidades diferentes, y no es posible en una sociedad democrática reducir las relaciones sociales a relaciones individuales solamente. Hay siempre un elemento colectivo. De igual modo, la relación individual tiene una importancia muy grande que debe ser apreciada por el sindicato.

Creemos que si el sindicato va a desarrollarse bajo estos nuevos conceptos ayudará mucho al desarrollo de la capacitación profesional, que es el origen de la mayor protección de los trabajadores. La movilidad es un elemento importante para la protección del trabajador, porque en muchas situaciones el trabajador no va a contar toda su vida con el mismo puesto de trabajo y posiblemente con la misma calificación y sin duda una de las grandes acciones de los sindicatos va a ser el desarrollo de la capacitación

²⁴ **Francisco De Ferrari. “Lecciones del Derecho de Trabajo”. Tomo IV. Montevideo. 1964.**

²⁵ Jorge Rendón Vásquez. “Manual del Derecho del Trabajo Colectivo”. Pág. 20. Ediciones Edial. Lima, 1994.

mediante la negociación colectiva.

"... Una política social de máxima trascendencia es la relativa a la educación, la formación profesional y el aprendizaje..." "... La enseñanza de las nuevas técnicas es fundamental para crear mano de obra especializada en los nuevos sistemas productivos, destinados a obtener mejores artículos o servicios, de uso más práctico los primeros, de mayor eficacia los últimos"²⁶

Queremos concluir este capítulo invocando los conceptos de Jorge Rendón Vásquez²⁷, cuando dice: "la organización sindical es un esfuerzo de asociación de los obreros de las fábricas y talleres para obligarles a los empresarios a tratar colectivamente con ellos la contratación de la adquisición de fuerza de trabajo. Los obreros comprendieron que la única probabilidad para ellos de equiparar su fuerza a la de los empresarios era asociándose y emprendiendo unidos las acciones defensivas; advirtieron también que su arma más eficaz en esta pugna desigual para ellos podía ser la huelga, o sea la suspensión colectiva de la prestación del trabajo. Organización sindical, huelga y negociación colectiva, son así, tres instituciones que surgen como una necesidad para la clase obrera y marchan indisolublemente unidas desde entonces".

1.3 EL MOVIMIENTO SINDICAL EN EL PERU

De manera general debemos decir que el movimiento sindical en los pueblos latinoamericanos, no tuvo la tradición, ni la proyección de los sindicatos en el desarrollo de la sociedad europea. No podemos negar que el sindicalismo es una respuesta a la cuestión social; y que esta fue una consecuencia de la revolución industrial. En América, la revolución industrial llegó tarde, si tomamos como referencia los movimientos sindicales en Inglaterra y después a otros pueblos occidentales así debo anotar que la industrialización no se realizó de manera uniforme en América; y de esta manera advertimos que la actividad económica en estos lares, avanzó en función de los intereses del capitalismo financiero que abiertamente convirtió a nuestros pueblos en simples proveedores de materia prima.

La interferencia del capitalismo internacional, postergó el desarrollo de las economías nacionales y los redujo a una condición complementaria y de pueblos decisores. Dichos factores limitaron la productividad del trabajo en consecuencia las remuneraciones y la capacidad adquisitiva de los trabajadores, quienes de alguna manera se resignaron a "ajustar" sus necesidades, en muchos casos a una actitud conformista.

Otro elemento relevante es el comportamiento de los empleadores que comprometidos con los gobiernos de turno, identificaron las luchas sindicales, como

²⁶ Santiago Barajas Montés de Oca "Conceptos Básicos del derecho del Trabajo". Pág. 311. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

²⁷ Jorge Rendón Vásquez. "Manual del Derecho Colectivo del trabajo", pág. 23. Varias Ediciones. Lima.

conducta destructora del orden público, la paz social, etc. Sumado a esto la falta de una cultura sindical, se produjo en los grupos de trabajadores una sicología que rechaza o desconfía de toda organización.

“El movimiento obrero latinoamericano”, de Moisés Poblete Troncoso, anota que la era republicana de América, paso por tres etapas, perfectamente definidas. En la 1ª etapa, nacen las mutuales, que son las primeras manifestaciones del espíritu de asociación, paralelas a un desarrollo económico incipiente en el que no existía sino el artesano o los primeros obreros de una organización industrial en sus comienzos. Esta etapa abarca todo el siglo XIX, en el que los obreros solo se reúnen para atender las necesidades inmediatas y angustiosas que producen en caso de enfermedad. Que la mutualidad llena en este período histórico del movimiento obrero, una necesidad física, a la vez que espiritual.

La 2ª etapa, se inicia en el Siglo XX, con el desarrollo de la vida economía y el surgimiento de la gran industria. El movimiento mutualista cede su lucha a la organización sindical. Primero aparece el sindicato como sociedad de resistencia, en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y, también en contra del capital que constituye una expresión de lucha económica. Esta etapa representa un nuevo espíritu de la clase trabajadora. La llamada “Lucha de Clases”, así pues se considera este momento como el de la organización profesional en América.

La 3ª etapa de acuerdo a Moisés Poblete, esta constituido por la beligerancia que se produce entre el capital y el trabajo, en esta fase tiene enorme gravitación la revolución Rusa y la lucha del proletariado. En el desarrollo de movimiento obrero en América Latina jugó papel importante el anarquismo. Se puede hablar de anarquismo puro, individualista a ultranza, terrorista y de un heroísmo casi místico; el otro el anarco - sindicalista era colectivista, organizador de acción directa y propagandista.

En el Perú tuvo un rol trascendente el anarco - sindicalismo. En 1905, circulaban varios periódicos de esa tendencia, como “Las Parias”, “Simiente Roja”, “Redención”, “El Hambriento”, “La Protesta” y “Germinal”. Nombres como Manuel Gonzáles Prada y el músico José Benigno Ugarte, le dieron significados a ese movimiento. Años después se organizaron en universidades populares “Gonzáles Prada”, que cumplieron labor eficiente de enseñanza y orientación de la clase trabajadora, intervinieron como profesores muchos intelectuales como Víctor Raúl Haya de La Torre, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Aprista” y José Carlos Mariátegui, socialista.

Podemos decir en este punto que el naciente movimiento obrero peruano, tuvo que abrirse espacio dentro de una sociedad y Estado oligárquicos. Su existencia durante los treinta primeros años del novecientos fue de hecho y no de derecho. Los gremios obreros se desarrollaron en confrontación directa, ya que era inexistente la institucionalización de mecanismos de negociación.

Los núcleos iniciales de trabajadores sindicalizados se constituye entorno a actividades extractivo exportadoras (Petróleo, minería, agro-industria), manufactureras (principalmente textil y alimentos ubicadas en Lima), de servicio urbano, portuario y de transporte, así como actividades financieras.

Desde 1905, la acción obrera estuvo encaminada a la conquista de la jornada de las

8 horas. En torno a esta reivindicación unitaria los trabajadores de la capital empezaron a organizarse y el movimiento obrero tomo cuerpo.

La conquista de las 8 horas a nivel nacional el 15 de Enero de 1919, marca la culminación de un amplio movimiento de organización y lucha de los trabajadores. Esta conquista permitió el avance de la centralización sindical, constituyéndose al calor de la lucha por las 8 horas la Federación de Tejidos del Perú, la Federación Gráfica y la Federación de Choferes (En este tiempo no existía Ministerio de Trabajo, pero se abocaba a conocimiento de asuntos relacionados con el trabajo, el Ministerio de Fomento, mediante una sección especial).

La expansión económica de los años veinte y la ampliación de la presencia imperialista, estimulada por el Presidente Augusto B. Leguía, llevó a un crecimiento del trabajo asalariado avanzó la organización sindical. Se crearon la Confederación Obrera ferrocarriles (1925), la Federación de Campesinos del valle de Ica (1921), La Federación de Yanaconas (1922), la sindicalización se extendió a algunas azucareras y más tarde a las minas. En 1924, se dictaron leyes a favor de los empleados de las empresas privadas, como la 4916.

Como parte de este proceso se efectuaron importantes eventos de centralización sindical, que culminaron en 1929, con la formación de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP. Confluyeron en la formación de dicha central las Federaciones de Choferes, textiles, Gráficos, motoristas y Conductores, Tripulantes del callao, la Sociedad de Estibadores del Callao, la Unión de Cerveceros Backus y Johnston y la Federación de Yanaconas; pero a partir de 1927, el deterioro de la situación económica y la política represiva, desarrollada por Leguía, minaron las bases del naciente movimiento sindical. La CGTP, promovió la formación de organizaciones sindicales en todo el Perú y orientó la mayor parte del movimiento gremial en aquellos años, hasta que el Decreto Ley 6926 de fecha 12 de Noviembre de 1930, dado por el Gobierno militar de Sánchez Cerro dispuso la "disolución de la CGTP y organizaciones similares". Hasta prácticamente 1943, la organización sindical tuvo que actuar en la ilegalidad. Recesión, represión y dispersión geográfica fueron causales en la desarticulación de la emergente organización sindical.

En 1936, durante el régimen del general Oscar R. Benavides, se produjo abundante legislación laboral, reconocieron las horas extras, ampliaron la legislación de las enfermedades profesionales se concreto el contrato de trabajo, diferenciándolo de la locación de servicios. Se dieron leyes sobre higiene y seguridad social, como el Seguro Social obrero, obligatorio, así como estableció el registro de organizaciones sindicales y el procedimiento para la tramitación de reclamaciones colectivas sujetas a conciliación y arbitraje. Sin embargo el efecto inmediato de este dispositivo sobre el registro sindical fue casi nulo al parecer el objetivo era más bien crear un mecanismo de mayor control de la organización gremial de los trabajadores. En Marzo de 1936, Oscar R. Benavides expide un Decreto Supremo, donde se establecía que era indispensable contar como requisito para el registro sindical con el "Informe de la Prefectura del Departamento en que se hubiere fijado su domicilio la institución, sobre la calidad y antecedentes de los miembros que formen parte de ella".

Durante el período de Benavides se formó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social anteriormente los asunto laborales eran vistos en una diviso del Ministerio de Policía. La segunda guerra mundial, causo en el Perú, una situación difícil para los trabajadores, en razón de la subida del precio de las subsistencias y la poca capacidad adquisitiva de los salarios, por lo que se vio la necesidad de crear una central que encausara la reivindicación de los trabajadores; dicha coyuntura se vio favorecida por el paréntesis constitucional que vivió el país entre 1940 y 1948, y que permitió el reactivamiento de la organización sindical.

El 1° de Mayo de 1944, se creó la Confederación de Trabajadores del Perú - CTP - Durante el lapso 1944 - 1947 se registraron 294 gremios. El golpe militar del General Odría puso fin a ese proceso organizativo, la CTP fue proscrita y Luis Negreiros, su principal líder fue victimado por la represión gubernamental.

Entre 1956 a 1962 la llamada Convivencia Democrática del segundo gobierno de Manuel Prado y el APRA, que conducía la CTP, y sobre todo la expansión del proletariado, creo las condiciones para un incremento de la organización sindical, se produjo no solo una ampliación del número de sindicatos base, son también en el desarrollo de organismo de grado superior.

Durante estos años se formaron la Federación de Metalúrgicos del Perú (1957), La Federación Nacional de Mineros, Metalúrgicos y Similares (1959), la Federación Nacional de Educadores (1959), la Federación de Trabajadores de Laboratorios, Droguerías y Afines (1962). En 1964, el magisterio conquistó su derecho a la sindicalización.

El 20 de Abril de 1957, el Gobierno de Prado, estableció al Amparo o Fuero Sindical de los personeros de los sindicatos en proceso de organización y de los miembros de las juntas directivas de los sindicatos establecidos. El beneficio consistía en proteger a los representantes sindicales del despido arbitrario del empleador. Dicha protección se extendía a los sindicatos en formación durante el término de tres meses, y para los miembros de las juntas directivas de los sindicatos se establecía el fuero durante el tiempo que durara el tiempo que durará su mandato. La institución del fuero o amparo sindical constituye una de las garantías fundamentales para el desarrollo del sindicalismo.

Una de las medidas más importantes de este período de gobierno fue el Decreto N° 009, sobre reglamentación del procedimiento de registro sindical. Este dispositivo estableció que los sindicatos deben contar con un mínimo de 20 miembros, las Federaciones con cinco sindicatos base y las Confederaciones con 10 federaciones. Disconforme con la nueva orientación política de la CTP, una parte creciente del movimiento sindical peruano, busco agruparse en una nueva central. El 14 de Junio de 1968, se constituyo la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP; que fue realmente el resurgimiento de la Antigua CGTP que había sido disuelta en 1930.

Entre 1968 a 1975, el movimiento sindical se vio favorecida por la actitud positiva de los trabajadores y del grupo gobernante en este período. Los inicios de la década del setenta verán nacer también una central creada bajo iniciativa gubernamental. Así en 1972 se formo la Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana - CTRP - aprovechando la formación de la CTRP en 1972, un buen número de sindicatos logro su registro legal, previa afiliación a la mencionada central. Ello explica la cifra récord de

registros el año 1972, que alcanzó el número de 411. Años después parte de sus gremios se desafiliaron de la CTRP por discrepancias con su orientación y conducción.

Durante el lapso de 1969 a 1975, se incremento notablemente el registro sindical. En seis años se reconocieron más gremios que todo lo que había registrado en los 30 años precedentes 2,066 en total.

Un elemento que estimuló la constitución de organismos sindicales a partir de 1970, fue la dación de la ley de Estabilidad Laboral - D.L. 18471 -, que estableció por primera vez en nuestro país la estabilidad absoluta en el empleo, luego de tres meses de labor consecutiva para un mismo patrón.

El Gobierno Militar, que asumió la Presidencia, tras el golpe de Estado en Agosto de 1975, frustró otra vez las expectativas de la acción sindical. En noviembre de 1978, fue promulgado el D.L. 22126, que abrió las puertas a la inestabilidad de la fuerza de trabajo.

La Constitución de 1979, en el Capítulo relativo al trabajo incluyó los derechos de libertad sindical, huelga, negociación colectiva y estabilidad en el trabajo.

A partir de Agosto de 1990, las medidas económicas laborales puestas en práctica por el Gobierno de Fujimori, la liberalización del despido, la flexibilización laboral y la privatización de la empresa del Estado, redujeron el número de efectivos sindicalizados, debilitaron y detuvieron el movimiento sindical en general.

Diferente a la Constitución de 1979, en el debate de la Constitución de 1993, el pensamiento sindical estuvo ausente, y sólo dejó el reflejo de algunos derechos sociales, como elementos constitutivos de una economía de mercado.

CAPÍTULO II. “LA LIBERTAD SINDICAL”

2.1 LIBERTAD SINDICAL Y PROTECCION AL DERECHO DE SINDICACION

Iniciamos este rubro, reiterando que la Constitución Política del Perú, en su Artículo 28°, dice: ***“El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautela su ejercicio democrático: 1º garantiza la libertad sindical..”***

Subrayando la palabra “garantiza”, que deriva del verbo garantizar, hacemos constar que significa: dar garantía, garantizar, es decir que sirve de fianza o prenda. Situación, entidad, persona que asegura y protege contra algún riesgo así pues en el caso concreto que tratamos, al estar contemplada en la Constitución, “la libertad sindical” es una de las garantías constitucionales que el trabajador peruano, y sin duda debe servirnos de respaldo legal para enfrentar cualquier situación que ponga en tela de juicio el derecho de sindicación. ***“La moderna doctrina enseña que no es factible definir con precisión la libertad sindical por cuanto se trata de un concepto en proceso de evolución y es dinámico por excelencia. Cualquier definición sólo recogerá aspectos parciales de su rico contenido.***

Por razones exclusivamente didácticas diremos que la libertad sindical comprende la libertad de constituir organizaciones sindicales y de adherirse o no a

ellas; y la libertad de ejercitar las actividades propias a su naturaleza. El concepto “libertad sindical” comprende todo ello y mucho más.

Recordemos que las constituciones deben señalar sólo los principios y normas de nivel constitucional por lo que no necesitan reiterar los conceptos materia de Convenios Internacionales tales como los Convenios 87 y 98 de la OIT ó disposiciones propias de leyes de desarrollo”.²⁸

Ante la exposición del Dr. Ricardo Marcenaro Flores, es importante acotar que si es cierto la Constitución no necesita reiterar conceptos materia de convenios internacionales o disposiciones propias de leyes de desarrollo; tampoco es conveniente olvidarlos; y así lo demuestra la figura contenida en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, sobre “la cancelación del registro sindical por la Autoridad Administrativa del Trabajo”.

Históricamente, la libertad sindical se entiende en el sentido de la coalición y del fortalecimiento de la coalición. Según el artículo nuevo, el derecho de sindicación que las leyes ordinarias deben asegurar, pertenece “al trabajador”. A cualquier trabajador sin distinción alguna.

Al hablar del trabajador, en singular, la ley fundamental contempla en primer término, el Derecho Individual de Organización, esto es, el derecho de participar en la Constitución de Sindicatos o de adherirse a un sindicato existente.

El ejercicio de este derecho no debe ser obstruido o dificultado de ninguna manera ni por el Estado, ni por el empleado, ni por otro sindicato. Sin embargo al afirmar la “organización libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”; la Constitución no sólo manda proteger el derecho individual de cada trabajador sino que al mismo tiempo extiende esta protección a la organización misma. Esta última garantía comprende, por un lado la existencia de la organización, a la cual, sobre todo se preserva interferencia del Estado, pero también del empleador: prohibición de intervenir en la dirección o administración; recurso judicial contra resoluciones del Ministerio de Trabajo, que afecten la existencia de la asociación.

Por otro lado se asegura a la asociación el derecho a una actuación específica sindical. Esta garantía se infiere ya del texto mismo de la Constitución, que garantiza a los “gremios” concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y el arbitraje, así como el derecho de huelga.

La historia del sindicalismo y la evolución de la libertad sindical muestran que esta se extendió siempre como extensiva a la organización como tal y a sus actividades, en cuanto tengan por objeto la defensa y el fomento de los intereses profesionales. La libertad sindical quedaría truncada si se la quisiera reconocer sólo con respecto al individuo, y no también, en el plano colectivo, al sindicato mismo.²⁹

En relación al tema expuesto, el Dr. Jorge Rendón Vásquez, añade: “la libertad sindical es la facultad que tiene toda persona de asociarse en una organización sindical y de practicar los actos inherentes a ella. Está conformada por los siguientes derechos: la

²⁸ Ricardo Marcenaro Frers: “El Trabajo en la nueva Constitución”. Editores Cuzco S.A. Lima, 1995.

²⁹ Ernesto Krotoshim. “Manual del Derecho del Trabajo”. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1979.

libertad de constituir organizaciones sindicales, la libertad de administrar, la organización y la libertad de realizar los fines de esta. Sus fuentes más importantes son varios instrumentos normativos internacionales y la Constitución.

Convenio 87 de la OIT: ***“Los trabajadores y 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 los mismos”***. (Artículo 2º)³⁰

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclama que ***“toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”***. (Artículo 23.4).³¹

Pinkas Flint Blanck, escribe que la libertad sindical no es necesario definirla, basta señalar sus alcances. Estos, dentro de una concepción clásica o tradicional, quedan patentizados en las siguientes manifestaciones: libertad individual de constituir un sindicato; de integrarse a uno ya constituido, de no constituirlo ni integrarse; y de desafiliarse, a los dos primeros se les denomina positivos; negativos a los dos últimos.³²

Pensamos desde nuestra posesión en la elaboración del presente trabajo que los términos positivo y negativo se expresan en función al acercamiento o separación de la organización sindical.

Felipe Pereira Morales, en su Libro “La Libertad Sindical, su Alcance y Contenido”, cuestiona la existencia de la libertad en sentido negativo, pues indica que si libertad es el poder escoger entre opciones, lo positivo y lo negativo no son formas distintas de la libertad, sino las opciones entre las que se escoge. Empero acota Flint Blanck, que no puede discutirse el valor no sólo didáctico de la diferenciación sino la evidente ventaja legislativa de referirse por separado a ambas manifestaciones de la libertad, que evitar toda duda sobre sus alcances.

2.2 LIBERTAD SINDICAL, COMO DERECHO INDIVIDUAL Y DERECHO COLECTIVO

A no dudar es importante distinguir ***“que la libertad de participar en la formación o constitución de un sindicato es un derecho a la vez individual y colectivo, o dicho de otro modo, un derecho individual que sólo puede ser ejercitado colectivamente. Un sólo individuo no puede por obvias razones, ejercitar ese derecho en forma***

³⁰ Jorge Rendón Vásquez. “Manual de Derecho del Trabajo Colectivo”. Ediciones Edial. Lima, 1994

³¹ La III Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó esta Declaración de 30 ars. El 10.12.1948, suscritos por todos los países de la Organización Mundial. Estos derechos fueron elevados en el Perú a la categoría de Pactos Colectivos el 16.12.1966.

³² Pinkas Flint Blanck. “Derecho Colectivo del Trabajo”. Librería Studium S.A. Lima, 1986.

*aislada (como no puede y por el mismo razonamiento ejercitar su libertad de reunión); no puede tampoco contraponerlo exitosamente a una decisión mayoritaria, sino que tiene que someterse o sumarse a ella o ejercerlo en sentido negativo. En cambio la libertad de afiliarse o no al sindicato ya constituido, es típicamente individual, no requiere de consenso o concertación con otras voluntades, salvo eventualmente, las que pudieran ser fundadas razones oponerse a que se acepte su afiliación o las que conduzcan a su separación forzada”.*³³

Juan García Abellán, aporta al tema, anotando que *“la libertad de fundar una asociación profesional de cualquier clase, de primer, segundo o tercer grado, como constitución ex novo de una entidad gremial, entiendo que es más bien la manifestación de la libertad colectiva en sentido positivo y no la manifestación individual positiva de la libertad de asociación, por cuanto que si bien es cierto que para constituir un sindicato tienen que concurrir trabajadores individualmente considerados, lo que realmente crea el organismo es la voluntad de todos los concurrentes y no la de cada uno en particular”.*³⁴

Lo manifestado, nos lleva a declarar que la libertad sindical es un derecho a la vez individual y colectivo, o dicho de otro modo un derecho individual que sólo puede ser ejercitado colectivamente, criterio lógico que no admite dudas.

2.3 AUTONOMIA SINDICAL COMO MANIFESTACION DE LA LIBERTAD SINDICAL

En conexión al punto de libertad sindical como un derecho individual y colectivo, es oportuno exponer junto con Pinkas Flint Blanck, que muchos autores estiman que la manifestación específica de la libertad a nivel colectivo se da en ese conjunto de derechos conocidos como “autonomía sindical” y que se plasman al darse sus propios estatutos (autonomía normativa); elegir sus autoridades, órganos y directivos, administrar la organización (autonomía de gobierno); disponer de los medios adecuados para el logro de los objetivos (gobierno autónomo); disponer de los medios adecuados para el logro de los objetivos (autonomía en la acción sindical); de negociación y contratación colectivos; constituir organismos de grado superior.

Autonomía es el estado o condición de un grupo social que goza de independencia, sin estar sujeto a otras normas que las dictadas para él y por él, esto es referido a los sindicatos, el derecho a gobernarse normativa y ejecutivamente sin intervención ni interferencia del Estado, de los empleadores o de cualesquiera otras personas o instituciones.

³³ *Pereira Morales, Felipe. “La Libertad Sindical, su Alcance y Contenido. Derecho Colectivo Laboral”. Bnos. Aires, 1973, pág. 401.*

³⁴ *García Abellán, Juan. “Introducción al Derecho Sindical”. Madrid. 1961.*

Autonomía, deriva de la libertad. No se puede ser autónomo sin ser libre. No se es libre, si no se es autónomo. Para aclarar el tema y evitar interpretaciones meramente subjetivas, el Dr. José Montenegro Baca, en su libro "Derecho Colectivo Laboral", acota: "El sindicato no puede exigir que se le reconozca como ente soberano, sino solamente como entidad autónoma, porque la asociación profesional, si bien es autónoma en su régimen interior, está encuadrado en el orden jurídico estatal. Expresado en otras palabras el límite de la autonomía de la asociación profesional esta en los derechos de los hombres y de los restantes grupos sociales, derechos cuya vigencia corresponde al Estado.

La autonomía a los que algunos autores denominan antarquía o capacidad de autodeterminación, aparece consagrada en el Artículo 3º del Convenio N° 87 de la OIT; en los términos siguientes:

1º Las organizaciones de trabajadores y de empleadores 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.

2º Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.

"Para la OIT la libertad de sindicación es la forma más eficaz de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz y el progreso constantes"³⁵

También en relación al contenido de los estatutos, ya sea en materia de organización y gobierno, ya sea en materia eleccionaria o de otra índole, la legislación peruana, no tiene taxativas que las condicione. Dicha libertad que la ley otorga a los sindicatos para escoger la estructura funcional que mejor los acomode no ha impedido que éstos, con carácter casi unánime hayan adoptado pautas comunes.

Lo expuesto nos lleva a sostener que las organizaciones sindicales no pueden desenvolverse al azar, o "como mejor se acomoden" por lo que es importante la preparación constante de los dirigentes y afiliados al sindicato en temas sobre sindicalismo y derecho laboral.

Respecto a normas que se refieren al campo interno de los sindicatos, el D.L. 25593, les toca de manera general, como el Artículo 11º, que se refiere a impedimentos, como el no dedicarse institucionalmente a asuntos de política partidaria, religiosa o de índole lucrativa. Más acotamos que esta prohibición no tiene mecanismos para asegurar su cumplimiento y en cualquier caso corresponde a los propios miembros del sindicato, quienes se encarguen de hacerlos cumplir.

Recorridos los linderos del derecho de sindicación y el derecho que garantiza la libertad sindical, frente a la realidad y en el momento actual expuesta libertad y declarado derecho se ven limitados con las leyes que rigen en el campo laboral de los regímenes de trabajo del sector privado y público, como son: la falta de estabilidad laboral, el despido arbitrario, cese colectivo por causas objetivas, entre otras, y que han sido aprovechadas para disolver organizaciones sindicales; ante la cual la libertad sindical y el derecho a

³⁵ Barajas Montes de Oca, Santiago "Conceptos Básicos del derecho del Trabajo" Pág. 306

gozar de esta libertad han sido recortados a su mínima expresión.

También en relación a la libertad sindical, debemos observar ésta libertad, dentro de la misma organización sindical; y son los referidos a la unidad sindical y la sindicalización forzosa. “Al concepto de unidad sindical se opone el de pluralidad; al de obligatoriedad, el de voluntariedad”. Se plantea desde siempre la alternativa sindicato único vs pluralismo sindical. En pro de lo primero se argumenta la necesidad de que los trabajadores se aglutinen en un sólo y poderoso sindicato; en vez de atomizarse en sindicatos múltiples que los hacen débiles y vulnerables.

Para muchos autores como Susskind: “el interés colectivo de cada grupo profesional es uno sólo, por lo que se hace evidente desde el punto de vista jurídico y sociológico que la representación de la categoría debe tener, dentro de cada zona territorial, a un sindicato único”.

Otros tratadistas del tema, asignan al sindicato único, un contenido antidemocrático, que fuerza los planteamientos ideológicos y tendencias individuales y grupales al poder de la mayoría. Manuel Ossorio y Florit, dice: **“afirmar que cada categoría tiene un sólo interés colectivo, se aparta de toda realidad”**; que no es posible desconocer la posibilidad de hondas divergencias respecto al medio de lograr los fines colectivos trazados, mediante acción directa, conciliación, etc.

Las leyes del derecho colectivo peruano, vigentes adoptan una posesión plural que aparece implícita en los requisitos para la constitución de los sindicatos: opta por la pluralidad sindical. Es evidente el sistema de sindicación plural y libre en los sindicatos de empresa donde es posible que se organicen varios sindicatos, dentro de una misma empresa. Caso en el cual nos dice: por extensión los sindicatos que afilien a la mayoría absoluta de sus trabajadores, no sólo representan a los sindicatos que no afilien a una mayoría absoluta, sino que también representan a los trabajadores no afiliados de dicho ámbito.

Apuntamos en esta parte el Artículo 9º de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que sostiene: **“en materia de negociación colectiva el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados.**

De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos.

En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados”.

Lo dicho presenta la posibilidad de tener varios sindicatos en una misma empresa; y que en caso “de no haber acuerdo entre ellos”; traerían como consecuencias, entre otros confusiones que los pliegos de reclamos y las convenciones colectivas necesariamente diferentes, perderían su trascendencia y serían piezas de un rompecabezas. Sin solución; o que las huelgas no coincidentes de los distintos sindicatos harían ineficaces las huelgas

fragmentadas por la paralización fraccionada en la actividad laboral de una empresa.

“Estamos seguros que la caótica confusión y la proliferación de conflictos, reclamaciones, como una interminable sucesión de otros problemas innecesarias, llevarían a la ruina a muchas empresas”³⁶, y lógicamente en este dédalo también perderían presencia las organizaciones sindicales.

En relación a la sindicación obligatoria, como concepto opuesto a la voluntariedad; aparece el concepto del derecho a formar parte de una organización sindical como una decisión de la “libertad individual” o de un “deber social”. La opción es importante porque de ella depende que el trabajador decida libremente afiliarse o no a un sindicato; o bien que tenga la obligación de hacerlo.

Sobre este tema el Dr. Pinkas Flint, en su obra citada, agrega: “La obligatoriedad no se presenta necesariamente como un mandato legal específico; puede adoptar formas más sutiles o indirectas como es el caso de las llamadas “cláusulas sindicales” que pueden ser una restricción a la libertad, o más abiertamente una forma de agremiación compulsiva.

Estas cláusulas son de dos tipos:

A.Cláusula de exclusión (que a su vez pueden ser de ingreso o de separación); y,

B.Cláusula de preferencia.

Las cláusulas de exclusión de ingreso determinan que un patrono sólo pueda contratar como trabajadores nuevos, a aquellos que estén afiliados al sindicato.

Las cláusulas de separación obligar a despedir a los trabajadores que renuncian o han sido expulsados del sindicato.

Las cláusulas de exclusión son necesariamente convencionales, pero requieren de normas legales que las promueven o aceptar.

En el Perú, el artículo 28 de la Constitución Peruana del Estado; artículo 3 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. D.L. 25593, garantizan la libertad sindical en todos los sentidos y áreas que comprende. Subrayando que la afiliación es libre y voluntaria. No puede condicionarse el empleo de un trabajador a la afiliación, no afiliación o desafiliación, obligársele a formar parte de un sindicato, ni impedírsele hacerlo. Normas que sin duda corresponden a todas las partes involucradas en los organismos sindicales.

Cerramos este capítulo, agregando que frente a las Cláusulas de Exclusión, están las Cláusulas de Preferencia que importan una especie de privilegio para el trabajador sindicalizado, a quien en igualdad de condiciones se debe preferir respeto a quien no lo es, otorgársele condiciones más ventajosas. Así se estaría promoviendo la sindicalización y favoreciendo a quien se afilia, pero de manera estimulante y no coercitiva, por lo que no serán contrarias a la libertad sindical.

Somos de opinión que lo dicho, tiene interés para el derecho colectivo de trabajo, pues en la práctica hemos visto casos de discriminación y marginación por no estar afiliados a un sindicato, al respeto sostenemos que el caso de “los amarillos” o como se

³⁶ Francisco Boza Fernández. “Derecho Colectivo del Trabajo”. Tomo II. Pág. Edit. Rodhas. Lima, 1997

les llame, son decisiones de carácter personal que realizan en pleno uso de la libertad sindical; y aunque también resulta lógico deducir que “los amarillos”, sin mayor esfuerzo o sacrificio reciben los beneficios de quienes encaran los problemas que encierra la vida de los sindicatos, es necesario reconocer que faltan programas y sistemas de atracción que capten afiliados, simpatizantes y militantes al movimiento sindical. Solamente se ha trabajado sobre la parte de las reivindicaciones económicas de los trabajadores; y se dejó de lado una política educativa y cultural permanente que llegue a todos los grupos laborales.

Así mismo es justo acotar que por igual muchos empleadores, en la actualidad, ponen veto a las listas de trabajadores sindicalizados, con lo cual también incurren en actos claramente inconstitucionales.

CAPÍTULO III. “RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LA PERSONALIDAD DE LOS SINDICATOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE TRABAJO”

3.1 PERSONERIA GREMIAL Y PERSONERIA JURIDICA DE LOS SINDICATOS

Definiendo personalidad ³⁷ como la diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de otra; podemos decir que quienes deciden constituir un sindicato plasman su personalidad en tales organizaciones; y la tarea por mantener una personalidad sindical o gremial y alcanzar personalidad jurídica o ser reconocidas por el Estado, no ha sido fácil.

Pero hablando de personalidad advertimos que los sindicatos siempre han tenido

³⁷ Rances Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Ed. Sopena S.A. 1998 - España.

características especiales y no es ni ha sido la creación de un Ente por el Estado. **“El ente existe con anterioridad al acto jurídico. El Estado se limita a conferirle nada más que una capacidad que le permita actuar como persona de derecho”**³⁸.

De esta manera en un primer momento el otorgamiento de la personería jurídica fue mirada por al clase trabajadora como un acto de sumisión o complacencia con el Estado, derivando de esta actitud hostil la oposición de los sindicatos, durante mucho tiempo, a transformarse por un acto del Estado, en personas jurídicas y dando lugar transitoriamente a la sustitución de la idea de la personería jurídica, por la de personalidad gremial.

Actualmente aquellas razones ideológicas o históricas que determinaron la actitud hostil de los sindicatos frente al Estado, han desaparecido en parte. En la actualidad se posee personería jurídica no por una imposición, sino por una decisión propia con arreglo a la cual pide al Estado, igual que las demás organizaciones o sociedades, su transformación en personas jurídicas.

“Aunque las organizaciones obreras siempre han preferido dar poca intervención al Estado relacionado con sus actividades y con los fines que persiguen, razón por la cual normalmente su actuación no suele trascender al terreno jurídico y se cumple más bien fuera de él, lo que da lugar a una nueva forma de personería, de esencia puramente profesional, distinta a la del derecho común que sirve solamente a aquellos organismos para moverse en el campo de las relaciones de trabajo”³⁹.

“Todo cuerpo constituido en este caso, la asociación profesional tiene derecho a la personalidad jurídica para cumplir sus fines. La personalidad jurídica implica ser titular de derecho y poder asumir obligaciones, al igual que las personas físicas. Pero en tanto que las asociaciones civiles y sociedades civiles y mercantiles, gozan de plena personalidad jurídica, conforme a las leyes civiles y mercantiles, el caso de las asociaciones profesionales, es difícil y nos lleva a preguntar:

- ¿El sindicato es una persona jurídica de derecho privado?
- ¿Es una persona jurídica de derecho público?
- ¿Es un ente autártico?

Si es una persona jurídica de Derecho Privado, su personería jurídica debe obtenerse de acuerdo con las disposiciones del Derecho Civil, o sea por escritura pública y con inscripción en el registro respectivo. En la práctica no ocurre de esta manera, así lo hace notar Ernesto Krotoschin⁴⁰, cuando dice que sólo las organizaciones patronales han hecho uso de esta facultad; las asociaciones obreras se han mostrado reacias, pues han tenido la contrapartida que la adquisición de la personería jurídica lleva consigo, esto es,

³⁸ Ricardo La Hoz Tirado. “Derecho Colectivo del Trabajo”, pág. 234. Editora Pérez. 1972.

³⁹ Francisco de Ferrari. “Lecciones de Derecho del Trabajo”. Tomo 4. Montevideo. 1964.

⁴⁰ Ernesto Krotoschin. “Tendencias Actuales en el Derecho del Trabajo”. Buenos Aires. 1954.

la responsabilidad según las leyes civiles. Por otra parte, la falta de personería, la calidad de simple asociación profesional, trae inconveniente al sindicato, sobre todo en la conclusión de las convenciones colectivas, la representación ante las autoridades de trabajo, la adquisición de sus patrimonios, etc.; que constituyen sus más importantes funciones ⁴¹ .

La naturaleza jurídica de los sindicatos, ha sido tratada desde diferentes perspectivas:

A. Una primera corriente estimaba considerar a los sindicatos como sociedades de derecho privado, es decir como simples sociedades civiles, sin embargo esta corriente doctrinal fue rechazada porque uno de los fines principales de las organizaciones sindicales, es no tener fines de lucro o el ánimo de reparto de un beneficio económico. Lo cual no significa que no puedan realizar ciertas actividades lucrativas que redunden también en beneficio de sus miembros; ejemplo: propender a la elevación del nivel de vida de los sindicalizados.

B. Otra posición intermedia pretendía que podrán iniciarse como sociedades para convertirse luego en asociaciones, pero sustentada en el marco puramente privado. Posición que tal vez buscaba atenuar la normal responsabilidad civil que adquiriría, pero que constituía el gran paso para el reconocimiento de la objetivación de la voluntad sindical, facilitando el camino de la solución realmente autónoma.

C. La tercera y última se refiere a sostener la naturaleza jurídica de las asociaciones profesionales tiene personalidad laboral propia. Sostiene que el sindicato ostenta una personalidad autónoma y privativa del Derecho del Trabajo de la que se derivan una capacidad y atribuciones totalmente ajenas a las sociedades y asociaciones puramente privadas.

La diferencia entre los sindicatos y las sociedades y asociaciones puramente privadas, es que la especial personalidad de las organizaciones sindicales, según Krotoschin ⁴² , abarca los siguientes extremos:

- 1.Capacidad de representar a los asociados y a la profesión entera.
- 2.Capacidad para celebrar convenios colectivos de trabajo.
- 3.Capacidad para intervenir en procedimientos de conciliación y arbitraje.
- 4.Capacidad para comparecer en juicio.

Los estudios anotados, nos dejan ver la realidad y aspectos especiales de las organizaciones sindicales. Pero también en este espacio, debemos subrayar el planteamiento del Doctor Jorge Rendón Vásquez ⁴³ , cuando manifiesta que “en nuestro país la personalidad sindical capacita para la realización de actos de representación ante los empleadores y ante los órganos del Estado, en función de los derechos e intereses de

⁴¹ Ricardo La Hoz. “Derecho Colectivo del Trabajo”. Editora Pérez. Lima. 1972. Pág.49.

⁴² Ernesto Krotoschin. “Instituciones del Derecho del Trabajo”. Tomo 1.

⁴³ Rondón Vásquez, Jorge. Ob. Cit. Pág.39

los trabajadores en cuyo nombre actúa la organización sindical.

La personalidad jurídica en cambio le da la entidad aptitud para contraer derechos y obligaciones civiles, es decir celebrar contratos, responder por obligaciones, adquirir un patrimonio, etc., como una persona distinta de sus miembros.

La inscripción de la organización sindical en el Registro del Ministerio de Trabajo, sólo le otorga a aquella la personalidad sindical. Si sus miembros desearan que tenga también personalidad jurídica tendrán que constituirse, además como una asociación, regida por el Código Civil ⁴⁴, e inscribirla con tal carácter en los Registros Públicos. Este trámite es de gran utilidad porque permite que el patrimonio de la organización sindical sea realmente de ésta.

Esta separación entre los dos tipos de personalidad indicados resulta ahora contraproducente porque no hay organización sindical que no tenga patrimonio y no contraiga obligaciones civiles. La realidad de ellas es que son entidades asociativas distintas de sus miembros con una gran importancia en la vida económica, social y jurídica del país, y deberán gozar por ello de una sólo personalidad que tendría que ser la jurídica, lo cual les daría en primer término los atributos que ahora conciernen a la personalidad sindical, además de la capacidad civil, como una clase específica de personas jurídicas, así como sucede con otras formas asociativas, cooperativas, etc.

Por ello mismo, el trámite para la obtención de la personalidad jurídica de las organizaciones sindicales debería hacerse ante los Registros Públicos y no en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a lo más este organismo sólo debería intervenir en la constatación por medio de un inspector de trabajo, para verificar que los trabajadores firmantes de la nómina pertenecen al centro de trabajo al que dicen pertenecer y del número total de empleados y obreros, según el caso, con que el centro de trabajo cuenta para establecer la mayoría requerida. ⁴⁵

La Legislación Francesa, ha resuelto este problema reconociendo las prerrogativas de los sindicatos, sin hacer depender su capacidad jurídica de una autorización expresa, bastante una simple declaración de parte y depositando los estatutos de los sindicatos ante la autoridad de trabajo.

Personalmente nos parece correcto que el registro de las organizaciones sindicales debe realizarse en los Registros Públicos y no en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, lo cual no significa desdeñar el rol de este ente estatal, sino el de ubicarlo en el campo de su competencia y funciones tal como lo ordena la Ley Orgánica que la rige, de la cual podemos afirmar que sus atribuciones principales son definir, formular, evaluar y

⁴⁴ Código Civil. Título III Registro de Personas Jurídicas Art. 2024. Este registro consta de los siguientes libros. 1. De Asociaciones...

⁴⁵ La situación es similar a la que se da en los Registros Públicos; estos son sólo un medio de conocimiento de que un grupo de personas determinada, haciendo uso del derecho de libertad de asociación, ha constituido una persona jurídica de derecho privado. El acto constitutivo es la declaración de voluntad común de asociarse, de los socios, de los afiliados, reproducida en el documento o documentos indicados por la ley que el registrador constata, pero no discute; si algún requisito ha sido omitido o si hay defectos en los presentados el se limita a hacerlos conocer a los integrantes de la asociación u organización para que sean subsanados.

supervisar la política de empleo y política laboral de nuestro país.⁴⁶

Lo expuesto nos lleva a sostener la importancia en la elección de los miembros que conforman las organizaciones sindicales; pues la conducción de un sindicato conlleva serias responsabilidades, que justamente también comprende la personería jurídica y sindical. Personería que implica capacidad y por tanto la obligación de guiar con probabilidad y lucidez el desarrollo de estas organizaciones más aún en el momento

⁴⁶ Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Ley 27711. **TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES. CAPÍTULO I. CONTENIDO Y ALCANCE. Artículo 1°.- Objeto de la Ley.** La presente Ley determina la competencia, atribuciones, estructura y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El Ministerio se organiza y estructura sobre el actual Ministerio de Trabajo y Promoción Social que queda integrado al nuevo “Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”. **Artículo 2°.- Competencia.** El Ministerio ejercerá competencia en materias de trabajo, empleo y micro y pequeña empresa. **Artículo 3°.- Sectores y organismos Públicos Descentralizados.** El Ministerio comprende los siguientes sectores: el Sector Trabajo, el Sector Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa, y los Organismos e Instituciones Públicas descentralizadas bajo su jurisdicción. **TÍTULO II. DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO. CAPÍTULO I. DE LOS FINES. Artículo 4°.- Finalidad.** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene por finalidad: Promover el empleo en el marco de una igualdad de oportunidades, fomentando especialmente la micro y pequeña empresa como base del desarrollo económico con igualdad. Reconocer en su accionar, así como respetar, proteger y promover el derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga; cautelando su ejercicio de conformidad con los principios y normas establecidos en los Convenios núms. 87 y 98 de la organización Internacional del Trabajo (OIT). Fomentar un sistema democrático de relaciones laborales y previsionales dentro del diálogo social, la concertación y el tripartismo, coadyuvando con las organizaciones representativas de los sujetos sociales involucrados. Fomentar, difundir y supervisar mediante la inspección del trabajo el cumplimiento de las normas laborales de los regímenes laborales privado y público. Establecer políticas y normatividad vinculada con la protección social del trabajo, la formación profesional y la capacitación para el trabajo. Asegurar la plena conformidad de las normas y prácticas nacionales en materia laboral a los estándares y normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). **Artículo 5°.- Principales Atribuciones.** Las principales atribuciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo son las siguientes: **En el ámbito del Sector Trabajo.** Fomentar, establecer, elegir, supervisar y evaluar la política socio-laboral, orientada al empleo con protección social, especialmente en los sectores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, como son los discapacitados, menores y las mujeres de escasos recursos. Fomentar el ejercicio democrático de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Resolver los procedimientos de negociación colectiva en los casos y en la forma en que lo dispone la ley sobre la materia. Promover la difusión de la legislación laboral, como mecanismo de prevención de los conflictos laborales, con especial incidencia en la capacitación de los dirigentes de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores. Establecer y fomentar los procedimientos de supervisión, control e inspección, promoviendo la integración de los sistemas de inspección en materia laboral y de seguridad social. Regular, simplificar y descentralizar los procedimientos laborales y en especial la conciliación, la mediación y el arbitraje, como mecanismos alternativos a la solución de los conflictos laborales. Concertar la política de remuneraciones mínimas en el marco de lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 24° de la Constitución Política y fomentar la productividad de las empresas. Proponer políticas y supervisar la intermediación laboral, las agencias de colocaciones, las empresas contratistas, y cualquier otra modalidad empresarial cuyo objeto principal esté vinculado con el suministro de mano de obra en el mercado. Proponer y evaluar la política de bienestar y seguridad social en coordinación y concertación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a la Seguridad Social y con las organizaciones representativas. Promover el fomento a la cultura, recreación y bienestar de los trabajadores. Supervisar los Registros de las Organizaciones Sindicales de los Servidores Públicos y de las Organizaciones Sindicales de los Trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Aplicar sanciones por incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo. Supervisar el Registro nacional de Arbitros en Materia Laboral. Proveer a los trabajadores servicios regulares de defensa gratuita. Otras funciones compatibles con la finalidad y objetivos del Ministerio.

actual que nos enfrenta a una capacitación continua y permanente.

3.2 EL REGISTRO SINDICAL

Indicados los conceptos, ideas y normas sobre las asociaciones sindicales, se conoce que éstas organizaciones adquieren personería gremial, cuando reciben del Estado capacidad para actuar válidamente en el área de las relaciones de trabajo como sujetos de derecho. Los estudiosos del Derecho Laboral, como Guillermo Cabanellas ⁴⁷, sostienen que los poderes públicos frente a la personalidad de las organizaciones sindicales constituidas y en proceso constitutivo adoptan las siguientes actitudes:

a. Autorización, medida por la cual el Estado, por su libre criterio y arbitrio permite la creación, existencia y funcionamiento de un sindicato.

b. Reconocimiento, o simple comprobación y declaración de que se ha cumplido los requisitos legales.

c. Registro, sistema que se funda en la inscripción especialmente de los estatutos.

d. Abstención: sistema por el cual los Poderes Públicos, no intervienen en el otorgamiento o reconocimiento de la personalidad jurídica, por presumirse reunidos los requisitos de fondo y de forma, salvo que los tribunales de justicia u órganos administrativos competentes se pronuncien en contrario.

e. Negación de todo sistema o prohibición de la asociaciones profesionales.

Juan D. Pozzo ⁴⁸, señala el Sistema de Reconocimiento Gubernamental; que busca por medio del reconocimiento estatal, se evite la disgregación de las fuerzas trabajadoras en múltiples asociaciones; dispersión que restaría la defensa de intereses comunes.

Los críticos de este sistema afirman que la acción sindical no debe estar tutelada por el Estado. Sindicatan que cuando se atribuye al poder administrador del Estado la facultad de conceder a una organización sindical, la personalidad jurídica, ejercitando un poder discrecional no solamente se restringe la libertad sindical sino que también dicho reconocimiento se utiliza como recurso político, con lo cual se desnaturaliza la finalidad de la asociaciones profesionales, poniéndolas en manos del Estado. ⁴⁹

3.3 SISTEMAS DE INSCRIPCION O REGISTRO

⁴⁷ Caballenas, Guillermo. "Derecho Sindical y Corporativo". Edit. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires 1983.

⁴⁸ Juan D. Pozo. "Derecho Colectivo del Trabajo". Buenos Aires 1957. Pág. 62.

⁴⁹ Juan D. Pozo. Ob. Cit. Pág. 109.

Mario de la Cueva, nos comenta que el registro de los sindicatos parece corresponder en sus orígenes a una idea política: el Estado tenía temor de las asociaciones ocultas y al levantar las prohibiciones contra la asociación profesional exigió, como un mínimo de defensa, que se registrarán, sería entonces fácil sin vigilancia.⁵⁰

En el Perú, el sistema adoptado para el reconocimiento de los sindicatos es el del registro. De acuerdo a las normas de nuestro país, las organizaciones sindicales del sector económico privado deben ser obligatoriamente registradas en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, pero cabe preguntarnos ahora si el "registro", constituye autorización previa para el nacimiento de un sindicato. La Constitución Política del Estado de 1993 - Artículo 28º; nos dice que: El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga Cautela su ejercicio democrático, 1º garantiza la libertad sindical..."

Ante lo cual podemos aseverar categóricamente que la organización sindical tiene su origen en la voluntad de los integrantes y no por la de un órgano estatal o el empleador.

"Por lo tanto el Estado para los fines de la publicidad o conocimiento general de que una organización sindical se ha formado, debe limitarse a constatar este hecho y proceder a su inscripción en un registro especial. Esta constatación es por lo tanto un acto estrictamente formal.

Más si teóricamente el registro no constituye un cedazo autoritario ni mucho menos es un requisito constitutivo, en la práctica es otra cosa, y así el Dr. Pinkas Flint⁵¹, en su Libro "Derecho Colectivo del Trabajo", nos dice que por ejemplo en la década de los 70, durante los pasados gobiernos militares, por ejemplo, los sindicatos proclives al régimen adquirirían el registro sin que casi se verificara el cumplimiento de las formalidades, mientras que aquellos de los que se sospechaba una posición contraria veían acumularse trabas y complicaciones sin que su sencillo expediente fuera resuelto.

No basta entonces los enunciados teóricos y ni siquiera las normas positivas para garantizar la no intervención gubernamental y hacer real la no autorización previa. El registro debiera ser un paso casi automático y hacerse valer afirmativamente el principio del silencio administrativo, esto es, que si en un plazo prudencialmente breve no se ha cumplido con otorgar el registro, se considere cumplido tal requisito.

En la actualidad podemos sostener que en forma vedada o no, han aparecido nuevas formas que constituyen una amenaza o un atentado abierto contra la libertad sindical⁵², como efectivamente es la cancelación del registro sindical. Empero de manera frontal nos preguntamos ¿cuál es el efecto fundamental del registro?. El Dr. Jorge Rendón Vásquez⁵³, nos dice que el efecto principal es precisar a partir de una fecha cierta determinada, la

⁵⁰ Mario de la Cueva. "Derecho Mejicano del Trabajo". Tomo II, pág. 418.

⁵¹ Pinkas Flint Blanck. "Derecho Colectivo del Trabajo". Pág. Librería Studium S.A. Lima, 1986.

⁵² Rondón Vásquez, Jorge. Ob. Cit. Pág. 29.

⁵³ El D.S. N° 010-2003-TR. TUO de la Ley de las Relaciones Colectivas de Trabajo, anota que la cancelación del registro por la AAT, se efectuará sólo después de la disolución del sindicato.

de la resolución de inscripción que la entidad ha adquirido personalidad frente a terceros. Antes de ese acto no es posible conocer desde cuando existe la entidad. Sin embargo, para los asociados o afiliados, este ha comenzado a tener existencia desde el momento en que manifestaron su voluntad común de formarle. E incluso puede ocurrir que el empleador o empleadores sabiendo que se ha constituido traten con ella, antes de haber sido inscrita.

Para el Código Civil, Artículo 77º, “La existencia de la persona jurídica de Derecho Privado, comienza el día de su inscripción en el registro respectivo, salvo disposición distinta a la ley.

La eficacia de los actos celebrados en nombre de la persona jurídica antes de su inscripción, que la subordinada a este requisito y a su ratificación dentro de los tres meses siguientes de haber sido inscrita.

Se trata de una tesis intermedia y práctica, puesto que resuelve el problema de saber desde qué momento los terceros pueden con toda certitud, relacionarse con una persona jurídica y no con sus integrantes a título individual; y porque reconoce que la persona jurídica puede haber practicado válidamente actos jurídicos, antes de su inscripción.

Pretendiendo citar los antecedentes legales del registro de las organizaciones sindicales, y en general que regulen ordenadamente los sindicatos, no ha existido una legislación que las norme de manera regular, en el sentido de normas emanadas del Poder Legislativo o de Decretos Leyes de los gobiernos de facto⁵⁴. La regulación de la vida sindical se normó a través de Decretos o Resoluciones Supremas dictadas por el Poder Ejecutivo, en su gran mayoría Decretos Supremos importantes son el N° 009 del 03 de Mayo de 1961, y el N° 021 del 21 de Diciembre de 1962, que modificó en parte el anterior.

El Decreto Supremo N° 009 del 03 de Mayo de 1961, señaló las normas relativas a la Constitución de las organizaciones sindicales en armonía con los principios contenidos en el Convenio Internacional del Trabajo N° 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, ratificado por la Resolución Legislativa N° 13281 del 09 de Diciembre de 1959.

El Decreto Supremo N° 009, dice: **“es obligatorio el registro de los sindicatos”.** (Artículo 11º).⁵⁵

“Es obligatorio el registro de las federaciones y confederaciones” (Artículo 24º). El efecto de la inscripción fue precisado por el Decreto Supremo N° 021 del 21.12.1962, en los términos siguientes: “La obligación del registro de los sindicatos a que se refiere el presente Decreto Supremo da derecho representativo en las reclamaciones de trabajo con los empleadores y con las

⁵⁴ Yépez Del Castillo, Isabel. “La Sindicalización en el Perú”. Fundación Friedrich Ebert. Pontificia Universidad Católica. 1989. Pág.30.

⁵⁵ Deberá tenerse en cuenta antes de tramitar la solicitud que no exista a la fecha de su presentación, otra organización sindical con la misma denominación, porque de darse el caso no podrá efectuar registro alguno : “No es posible que existando sindicatos con igual denominación. Lineamiento de Acción N° 04-2002-TR-DNRT.

autoridades administrativas del ramo; y, es condición indispensable para ser considerado en la conformación de organismos o comisiones de carácter nacional o internacional, de composición bipartita o tripartita" (Artículo 2º).

La legislación anterior al Decreto Supremo N° 009 del 03.05.1961, utilizaba el término "reconocimiento de las organizaciones sindicales, lo cual implicaba la voluntad estatal de admitir o no que la organización existiese".

A partir del Decreto Supremo N° 009 del 03.05.1961, las organizaciones sindicales han dejado de ser reconocidas y desde entonces se inscriben. Así también lo señala la vigente Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Decreto Legislativo N° 25593, que **"regula en un sólo texto normativo las 3 instituciones básicas del Derecho Colectivo de Trabajo: la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga"**.⁵⁶

En su Artículo 17º del D.L. N° 25593, dice: "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 en el presente Decreto Ley".

El Dr. Francisco Boza Fernández⁵⁷, en su obra ya citada, comentan este artículo nos dice que "es un buen ejemplo de una figura retórica que se llama paralipsis o preterición, porque se quiere aparentar que no se dice lo que se dice; y agrega "lo que se afirma que no es en realidad si lo es".

El Artículo dice: "el sindicato debe inscribirse en el registro...", etc; con lo que ordena el deber de inscripción, pero luego para suavizar el tono, dice que "el registro es un acto formal no constitutivo, lo cual constituye un formalismo no exigible y agrega además que "no puede ser denegado", es decir que tal registro se produce automáticamente, pero siempre y cuando "cumpla con los requisitos exigidos", de donde resulta obligatorio el cumplimiento de "esos requisitos" para que se produzca el registro.

Ante lo expuesto es evidente que dicho artículo hace caso omiso al Artículo 3º inciso 1º y 2º del Convenio 87 de la OIT, que dice: "Las autoridades políticas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

Inciso 1º: "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

Frente a esta situación, preguntamos qué pasaría si olímpicamente la organización sindical en mérito al Convenio 87 de la OIT⁵⁸ y la Constitución de 1993, en lo referente a

⁵⁶ Revista de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Promoción Social. 1998.

⁵⁷ Boza Fernández, Francisco. Ob. Cit. Pág.

⁵⁸ Convenio 87 OIT. Art.7 La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limita la ampliación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este convenio.

libertad sindical, no registra el sindicato ante el Ministerio de Trabajo y Promoción Social. La respuesta es clara, sencillamente no podremos adquirir personería gremial, base para realizar acciones sindicales, ni será posible estar considerado en la conformación de organismos de carácter nacional e internacional al conversar de personería, vimos que personería gremial es la “acción de las organizaciones sindicales que en la defensa del interés profesional y la concertación por su intermedio de convenciones colectivas reguladoras de la actividad laboral, en un sector de la economía, en una región o en todo el país”.⁵⁹

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, dice: “personería gremial o personalidad gremial, es en Derecho Colectivo de Trabajo, el privilegio que se concede a un sindicato o asociación de trabajadores para realizar en nombre de todo el gremio, determinados actos por ser considerada como la asociación más representativa de determinada actividad laboral. La personería gremial ostenta ciertas prerrogativas en relación a los sindicatos que sólo gozan de personería o personalidad jurídica. Las prerrogativas más características están representadas por la facultad de celebrar convenios colectivos, impone contribuciones no sólo a sus trabajadores afiliados, sino también a los no afiliados y disfrutan de excepción de ciertos impuestos, acciones sindicales cuya base es la personalidad sindical o gremial.

De ahí que para algunos autores la existencia de sindicato con personería gremial frente a otros que no lo tienen, constituye un atentado a la libertad de asociación garantizada constitucionalmente.

Ante expuesta situación, podemos sostener que el artículo 18 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y Artículo 23º de su reglamento, afectan el Artículo 7º del Convenio 87 de la OIT que dice: “La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limita la aplicación de las disposiciones de los Artículos 2º, 3º y 4º de este Convenio.”⁶⁰

Relacionando el Artículo 18º citado, con el Artículo 19º de la Ley 25593 - Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo-, que trata de la personalidad jurídica sindical que pueden adquirir los sindicatos después de cumplido el trámite de registro, podrán por este sólo mérito, inscribirse en el registro de asociaciones para efectos civiles. Vemos así que la ley separa el concepto de personería o personalidad que en buena cuenta representa la aptitud para ser sujeto de derecho, los divide en personería gremial y personería jurídica. Esta segunda calidad se adquiere inscribiendo el sindicato en el libro de asociaciones de los Registros Públicos, conclusión a la que se llega forzando las normas legales al respecto; pues las asociaciones no son organismos sindicales.

Así entonces previo a la inscripción de la organización sindical en el “Registro de Asociaciones” para efectos civiles, es indispensable que el sindicato interesado presente una prueba instrumental o propiamente documental, proporcionada por la oficina pública (Ministerio de Trabajo y Promoción Social o sus dependencias) que efectuó la inscripción

⁵⁹ Ricardo La Hoz Tirado. “Derecho Colectivo del Trabajo”. Pág. Imprenta Editora: Pérez Pacussich. Lima, 1972.

⁶⁰ Ver Anexos: Convenios OIT en el presente trabajo.

registral, esto es presentar la resolución que acredite el registro y por lo tanto la personería gremial del sindicato inscrito.

Ricardo La Hoz Tirado ⁶¹, en su libro mencionado, aporta un concepto muy interesante, al respecto y dice que la acción de los sindicatos en la defensa de sus intereses laborales, han hecho pensar en los últimos tiempos en la existencia de una “personería gremial” ⁶² válida exclusivamente para las relaciones de trabajo, que emanaría de los hechos y no de un acto jurídico. De esta manera se ha confundido el hecho con la forma jurídica. Los sindicatos poseen personería jurídica no por una imposición o creación espontánea, sino por una decisión propia con arreglo a la cual piden al Estado, igual que las demás organizaciones su transformación en personas jurídicas. Las organizaciones de trabajadores necesitan actuando en la vida social, más poder para obrar válidamente que el que le reconoce la personería gremial, aunque las organizaciones obreras siempre han preferido dar poca intervención al Estado relacionado con sus actividades y con los fines que persiguen, razón por la cual normalmente su actuación no suele trascender el terreno jurídico y se cumple más bien fuera de él, lo que ha dado lugar a la aceptación por parte del derecho del trabajo, de una nueva forma de personería de esencia puramente profesional y representativa, distinta a la del derecho común, que sirve solamente a aquellos organismos para moverse en el campo de las relaciones de trabajo.

Es evidente entonces que el concepto de personería gremial debe evolucionar porque de admitir que existe, tendríamos que reconocer a una organización religiosa, o partido político, o entidad deportiva o científica, según los casos una personería “religiosa” o “política” o “deportiva” o “científica”.

La segunda parte del Artículo 18° ⁶³ de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo vigente, que tratamos otorga al hecho del registro sindical, estar apto para ser considerado en la conformación de organismos de carácter nacional e internacional, que no sean federaciones o confederaciones de trabajadores pertenecientes a dos o más países. Norma que debe cobrar actualidad con el nuevo milenio y la globalización, por lo que opinamos que en estos casos resulta obvia la aplicación del Artículo 7° del Convenio 87 de la OIT, ya invocado y que claramente se ha respetado aunque se insiste en condicionar el registro sindical, para ser considerado en la conformación de organismos nacionales e internacionales.

No queremos proseguir nuestra tarea sin resaltar que el Artículo 19° de la Ley 25593, anota: “los sindicatos cumplido el trámite de registro podrán por este sólo mérito, inscribirse en el registro de asociaciones”, para efectos civiles. En relación a este aspecto recojo el concepto del Dr. Francisco Boza Fernández ⁶⁴, dice que el Artículo 19° indicado

⁶¹ La HozTirado, Ricardo. Ob. Cit. Pág. 36.

⁶² Díaz Aroco, Teófila. “Derecho Colectivo del Trabajo” Volumen I. Gráfica Horizonte S.A. - 2000.

⁶³ También el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo D.S. N° 10 – 2003-TR (05-10-03) Art. 17.18 dicen el sindicato debe escribirse en el registro correspondiente a cargo de la Autoridad De Trabajo... El registro de un sindicatole confiere personería gremial para los efectosprevistos por la ley.

no habla de personas jurídicas, pero que echando mano a un sinecdoque emplea la frase “registro de asociaciones”, cuando se trata del libro de asociaciones, previsto en el Título III. Registro de Personas Jurídicas, que pertenece al Libro IX Registros Públicos del Código Civil, desde el Artículo 2024º, dice: “Registro de personas Jurídicas”, que consta de los siguientes libros:, siendo el primero el de asociaciones, resultando entonces que el sindicato inscrito en el Libro de Asociaciones, tendrá el carácter de asociaciones y podrá actuar como persona jurídica, aunque propiamente no reúna las características de una asociación.

3.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL REGISTRO SINDICAL

El modo de actuar o proceder para registrar una organización sindical, está prevista en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, D.L. 25593; y así empezaremos señalando:

AUTORIDADES COMPETENTES

La función de registrar los sindicatos nacionales o sedes de inscripción sindical son el Ministerio de Trabajo o sus dependencias, de acuerdo con los requisitos de cada caso (Artículo 18º de la Ley citada).⁶⁵

El Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Artículo 23º) nos aclara el hecho que existen organizaciones sindicales de ámbito nacional y también de ámbito local o regional.

En el primer caso se registrarán ante la dependencia respectiva de la sede central del Ministerio de Trabajo y Promoción Social con dirección en la Ciudad de Lima. Situación que pensamos alienta el centralismo, pues siendo la organización sindical de ámbito nacional, puede registrarse en las Direcciones Regionales de Trabajo, que funcionan en las provincias de nuestro país; y que dependen normativamente del Ministerio de Trabajo, central, mejor aún ahora que existe el sistema de cómputo interconectado.

En el segundo caso si el ámbito de los sindicatos es local o regional, el registro se hace ante las autoridades de trabajo del lugar donde se encuentre ubicado el centro de trabajo o el mayor número de trabajadores según el caso.

3.4.1 DOCUMENTOS A PRESENTAR CON LA SOLICITUD DE

⁶⁴ Boza Fernández, Francisco. Ob.Cit. Pág. 34.

⁶⁵ La Autoridad Administrativa de Trabajo es competente para conocer del registro de las organizaciones sindicales de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que presten servicios para empleadores privados. La AAT, está obligada a mantener actualizado el registro vigente de las organizaciones sindicales. Lineamiento de Acción N° 004-2003-TR-DNRT.

REGISTRO

Para el registro de organizaciones sindicales, la Junta Directiva Provisional o un mandatario del Sindicato con poder especial deberá presentar ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, en triplicado copia de los documentos que citamos, refrendados por Notario Público o a falta de este por el Juez de Paz de la localidad.

a) Acta de la Asamblea General de Constitución del Sindicato y su denominación.

b) Estatutos.

c) Nómina de afiliados, en el caso de organizaciones sindicales de primer grado ⁶⁶, con expresa indicación de los nombres y apellidos, profesión, oficio o especialidad, número de L.E. o D.N.I., Libreta Militar y fecha de ingreso al trabajo. Si se trata de sindicatos de gremio, de profesión u oficios varios, el nombre de su respectivo empleador.

d) Nómina de las organizaciones afiliadas, cuando se trate de federaciones o confederaciones, con indicación del número de registro de cada uno de ellos.

e) Nómina de la Junta Directiva, elegida.

Comentando el artículo legal de marras, empezaremos hablando de la Junta Directiva Provisional, que es el ente de este trámite formal y en el trámite del procedimiento que corresponde, por demás burocrático. Hemos visto que un sindicato se constituye en una Asamblea General, en la que todos los trabajadores que deseen integrarlo expresan libremente su voluntad de hacerlo.

Recordando que Asamblea ⁶⁷ es la reunión de personas para decidir algún fin; la asamblea en un sindicato está integrada por todos los trabajadores adherentes al respectivo sindicato que desean organizar.

Antes de la constitución del sindicato, la asamblea se constituirá, por el número legal, según el caso, de los trabajadores que hubiesen decidido constituirlo y se hallasen reunidos para ese efecto.

Queda entendido que sólo después de aprobada la constitución de un sindicato, sería procedente la aprobación del Estatuto, presumiblemente pre elaborado o mejor dicho previamente preparado, siguiendo los modelos conocidos y usuales de las organizaciones sindicales vigentes en la actividad laboral privada; y una vez aprobados los estatutos recién se procedería a la elección de la Junta Directiva, de acuerdo con el estatuto. Aclaración que debemos hacer pues la norma legal no es puntual y puede llevar al rechazo de documentos por la autoridad administrativa de trabajo, con el consiguiente retraso que ocasionaría.

No precisa anotarse, más la asamblea, tuvo que ser conducida por un “director de debates”, hasta la elección del Secretario General del Sindicato y bajo la conducción de éste, la designación de los demás componentes de la Junta Directiva.

El Secretario de Actas, tendrá la tarea de la redacción del acta correspondiente,

⁶⁶ Artículo 21° del D.S. N° 011-92-TR. Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”.

⁶⁷ Rances. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Ed. Sopena S.A. 1998. España.

asentada en el libro de actas, legalizado conforme a ley, para evitar adulteraciones, señalándose lugar y fecha, nómina de los asistentes, intervenciones, acuerdos, etc., en la indicada acta.⁶⁸

Como vemos, la Asamblea General es el órgano máximo del sindicato; y que una de sus principales atribuciones es elegir a la Junta Directiva, quien tiene la representación legal del Sindicato, por lo que para ser miembro integrante de dicha junta, se requiere ser mayor de edad, ser miembro activo del sindicato, requisito muy importante porque demostraría su interés e identificación con el sindicato; así como tener una antigüedad no menor de un año al servicio de la empresa, plazo sin duda prudente ya que la Junta Directiva, tiene la responsabilidad de representar a la organización sindical. Pero volvamos a la expresión inicial que dice: "Junta Directiva Provisional", como la encargada de registrar al sindicato ante la autoridad administrativa de trabajo; y diremos que se llama así a la primera junta directiva elegida, quien deberá encargarse de registrar a la organización sindical ante las autoridades y empleadores correspondientes. Junta directiva provisional que después de realizar el trámite de registro, actuará de acuerdo a las normas que contiene el estatuto.⁶⁹

Pasemos ahora a los documentos que en triplicado deberán presentarse con la petición de registro solicitud que se hará en forma de declaración jurada.

Acta de la Asamblea General de Constitución del Sindicato y su denominación

Constituido el sindicato en asamblea general que reiteramos es el órgano máximo del sindicato; será también quien apruebe los estatutos. Sobre este tema citamos los conceptos vertidos por el Dr. Jorge Rendón Vásquez, en su obra y así dice: "los estatutos son un conjunto de reglas internas sobre la denominación, sede, fines, derechos y obligaciones de los afiliados, estructura, conformación, atribuciones de sus órganos, régimen económico y otros aspectos propios de los fines de los sindicatos."⁷⁰

No hay normas legales sobre el contenido de los estatutos, pero se entiende que no deben contener disposiciones contrarias a la constitución, las leyes y los reglamentos de éstas, en aplicación de la condición de respetar la legalidad impuesta a las organizaciones sindicales por el Convenio 87 de la OIT (Artículo 8.1) que reza: ***"Todos los afiliados y los órganos sindicales están obligados a ajustar su conducta y actividad a las normas estatutarias como condición indispensable para su validez"***.

Referente a la denominación, anotamos que el nombre del sindicato sirve para identificarlo. La práctica ha establecido que esta denominación está conformada por la expresión "Sindicato de Trabajadores", Sindicato de Obreros, Sindicato de Empleados o

⁶⁸ En el Acta de Asamblea General de Constitución del Sindicato deberán constar las firmas de todos los asistentes como expresión de su voluntad, y la nómina de afiliados debe indicar sus nombres y apellidos, profesión, oficio o especialidad, N° de DNI, LE y Libreta Militar, así como fechas de ingreso. Lineamiento de Acción N° 004-2003-TR-DNRT.

⁶⁹ El D.S. N° 010-2003-TR- TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (05-12-2003) Art. 16° reitera : La Constitución de un sindicato se hará en.

⁷⁰ Rendón Vásquez, Jorge Ob.Cit. Pág. 27.

Sindicato Unico de Trabajadores, seguido del nombre del centro de trabajo o de la actividad profesional; y del lugar donde los trabajadores la realizan. No es posible darle a un sindicato el nombre de una persona determinada o un nombre simbólico.

Con el acta de la asamblea general de la constitución del sindicato y la denominación del mismo, que constituyen la partida de nacimiento de la organización sindical, se adjunta la nómina o relación de afiliados, en el caso de organizaciones sindicales de primer grado, con expresa indicación de sus miembros y apellidos, profesión, oficio o especialidad, número del DNI o LE, Libreta Militar y fecha de ingreso.

Vistos los documentos que se representan para la formalidad del registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, nos detenemos en la exigencia que ordena “refrendar” el acta de constitución de un sindicato, “por notario público o, a falta de éste, por el juez de paz de la localidad con indicación del lugar, fecha y nómina de los asistentes”, que indica el Artículo 16° del D.L. 25593, que fue enmendado por el D.S. N° 011-92-TR, Reglamento del D.L. N° 25593, y aclara el término “refrendado”, diciendo: “Cuando en la ley se hace referencia a la refrendación por notario público o, a falta de este por Juez de Paz, debe entenderse como “legalización”.⁷¹

Tal aclaración era necesaria y sin duda descubre la falta de responsabilidad al aprobar las leyes, aunque el “debe entenderse” no corrige el error, pues la palabra refrendación significa “autorizar un despacho u otro documento por medio de la persona hábil para ello; mientras que “legalización” es el certificado o nota con firma y sello que acredita la autenticidad de un documento o de una firma. “La legalización no es sino la “fe pública” o sea la autoridad legítima atribuida a los notarios, escribanos, agentes de cambio y bolsa, cónsules, jueces de paz y secretarios de juzgados, tribunales y otros institutos oficiales, para acreditar fehacientemente que los documentos que autorizan en debida forma son auténticos, salvo prueba en contrario, unas veces en cuanto a la veracidad de su contenido y otras respecto a las manifestaciones hechas ante dichos fedatarios”.

Subrayamos entonces que no es lo mismo refrendar que legalizar, ya que el acta de constitución de un sindicato no requiere estar refrendado o autorizado por autoridad o funcionario ajeno a la organización sindical.

Empero hacemos constar que el TUPA - Texto Unico de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social -aprobado por D.S. N° 001-2002-TR (22.02.2002) insiste en el yerro y en el número de orden 42, sobre “inscripción en el registro de sindicatos”, anota como requisitos: solicitud en forma de declaración jurada, indicando nombre y dirección de la empresa en que laboran, cuando corresponda, adjuntando en triplicado y refrendados por notario público o a falta de éste por el juez de paz de la localidad los siguientes documentos...”.

3.4.2 NUMERO MINIMO DE AFILIADOS PARA ORGANIZAR UN SINDICATO

⁷¹ Boza Fernández, Francisco. Ob. Cit. Pág. 43.

Hemos querido dejar para este tramo del camino el requisito referido al número mínimo de miembros para la constitución de un sindicato.

El Artículo 14° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, D.L. N° 25593, dice: "Para constituirse y subsistir los sindicatos deberán afiliarse por lo menos a 20 trabajadores, tratándose de sindicatos de empresa (conformados por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que presten servicio para un mismo empleador); o a 100 tratándose de sindicatos de otra naturaleza" (sindicatos de actividad, de gremio, de oficios varios, en los cuales no es necesario prestar servicio al mismo empleador).

Nos preguntamos, en este párrafo, junto al Dr. Francisco Boza Fernández, ¿Cuál es la razón para que sean 20 trabajadores "por lo menos" para constituirse y lograr que "subsistan" los sindicatos de empresa; y tratándose de sindicatos de otra índole que sean 100?.

El Convenio 87 de la OIT ⁷², señala en todo caso trabajadores como mínimo para la constitución de un sindicato en términos generales. Sabemos también que dicho Convenio 87 no pone taxativas numéricas para que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa tengan el "derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes". Entonces, sin ninguna distinción cualquiera que fuese la forma y naturaleza de un sindicato de trabajadores estos podrían ser 5, número mínimo que el Artículo 40° del D.L. N° 25593, exige para la constitución de sindicatos de empleadores, pero este mínimo podría ser tratándose de trabajadores, diez, quince o veinticinco; y si alguien replicara que el Artículo 103° de la Constitución, en su primer párrafo, permite que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de personas" ⁷³, no es aplicable así la diferenciación cuantitativa de los sindicatos de trabajadores que "para constituirse y subsistir no deben ser menos de 20; y de los EMPLEADORES que como mínimo deben ser 5. Ante lo cual podría argumentarse que expuesta diferencia cuantitativa, obedece a la naturaleza de las cosas, puesto que los trabajadores son considerados más débiles que los empleadores para enfrentarlos y por lo menos deben ser 4 veces más numerosos. Es decir 20 trabajadores por cada 5 empleadores. Pero este argumento resulta ingenuo y está fuera de la realidad, porque los empleadores no necesitan coaligarse para enfrentar a sus trabajadores. Basta y sobra un empleado con recursos financieros suficientes e influencias persuasivas para que mantenga a raya a todos los sindicatos de la multitud imaginable de ámbitos.

Ante lo dicho podemos deducir que la diferencia numérica de trabajadores en cuanto a los sindicatos de empresas y los de otra naturaleza, tratan de obstaculizar que los trabajadores en uso de su derecho y sin autorización previa de nadie, se organicen como estimen conveniente. Así también es lógico concluir que el D.L. N° 25593 Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo es INCONSTITUCIONAL, pues contradice el Artículo

⁷² Convenio 87 OIT Art. 2. Los Trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

⁷³ Marcenaro Frers Ricardo. "El Trabajo en la Nueva Constitución". Edit. Cuzco. 1998. Pág. 18.

28° de la Constitución Política, actual que reconoce el derecho de sindicación y garantiza la libertad sindical y por lo mismo contraria lo previsto por el Artículo 2° del Convenio 87 de la OIT, de la que fue Perú es miembro desde 1919.

3.4.3 NUMERO MENOR AL MINIMO DE TRABAJADORES PARA CONSTITUIR UN SINDICATO

En este acápite indagamos qué sucede con las empresas cuyo número de trabajadores no alcanza el requerido para constituir un sindicato.

En este caso podrán elegir a dos delegados que los representen ante su empleador y ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, nos dice el Artículo 15° del D.L. N° 25593. La elección de los delegados debe comunicarse a la Autoridad Administrativa de Trabajo y al empleador dentro de los cinco días hábiles siguientes.⁷⁴

El reglamento del Decreto Ley citado, en su Artículo 5° nos señala que los dos delegados considerados en el Artículo 15° de la Ley, deberán ser elegidos por más de la mitad de los trabajadores de la empresa, sin considerar para este efecto al personal de dirección o de confianza.⁷⁵

Dichos delegados ejercerán la representación de todos los trabajadores de la empresa ante el empleador y ante la Autoridad Administrativa de Trabajo en forma conjunta.

En la práctica y dados los requisitos ordenados son muy pocos los casos que se presentan, más aún si en el supuesto que solamente existieran dos trabajadores en algún negocio establecimiento comercial, etc.; para ser delegados de ellos mismos, tendrían que ser elegidos por “trabajador y medio”, ya que el artículo citado, ordena que deben ser elegidos por más de la mitad de los trabajadores.

3.5 ORGANIZACIONES SINDICALES DE GRADO

⁷⁴ Los delegados de trabajadores no tienen personería gremial sino únicamente facultades de representación ante el Empleador y ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Lineamiento de Acción N° 004-2002-TR-DNRT. El N° de delegados, es de dos no pueden ser de más ni menos y su denominación, es simplemente Delegados, no corresponde referirse a Secretarios. Los cinco días que se establecen para la comunicación de la Junta Directiva a la AAT no tiene carácter coercitivo ni haberse previsto sanción o apercibimiento alguno en caso de incumplimiento, debiendo en consecuencia tramitarse dichas comunicaciones.

⁷⁵ - Personal de dirección es aquel que ejerce la representación general del empleador frente a otros trabajadores o a terceros, o que lo sustituye, o que comparte con aquel las funciones de administración y control o de cuya actividad y grado de responsabilidad depende el resultado de la actividad empresarial. - Trabajadores de confianza son aquellos que laboran en contacto personal y directo con el empleador con el personal de dirección, teniendo acceso a secretos industriales, comerciales o profesionales y, en general, a información de carácter reservado. Asimismo aquellos cuyas opiniones o informes son presentados directamente al personal de dirección contribuyendo a la formación de decisiones empresariales. - En la designación o promoción del trabajador, la ley no ampara el abuso del derecho a la simulación. Artículo 43144 - D.S. N° 003-97-TR.

SUPERIOR

En atención a su ubicación en una escala jerárquica organizativa, los sindicatos pueden ser de primer grado (sindicatos de empresa, de actividad, de gremio, de oficios varios) y las organizaciones sindicales de grado superior, como son las Federaciones y Confederaciones. Pero tratando de jerarquías y grados debemos expresar que la Constitución de 1993, no dice nada en relación a la organización de Federaciones y Confederaciones de trabajadores, por lo que necesariamente debemos recurrir al artículo dos, inciso 13 de la mencionada Constitución Política del Estado y recordar que: “Toda persona tiene derecho: ... a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley”. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.^{76 - 77}

En nuestro país el D.L. N° 25593, en su Artículo 36°, señala que para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos sindicatos registrados de la misma actividad o clase⁷⁸. Los sindicatos conformantes o adherentes de una federación deben ser del mismo tipo de actividad, pues la formación de federaciones por actividad profesional, hace posible la negociación colectiva por ramas de actividad. Orden que es razonable y que no podría tomarse como pretexto para argumentar un atentado a la libertad sindical; pues en caso de conformar federaciones con sindicatos de diferentes formas de actividad, se correría el riesgo de desconocimiento o descuido en alguno de los puntos que interesan a los grupos sindicales que representan; situación que si afectaría la libertad y responsabilidad sindical.

Teniendo como espacio la libertad sindical referida, debemos expresar también que “los sindicatos y federaciones podrán retirarse de las respectivas organizaciones de grado superior en cualquier momento, aunque exista pacto en contrario” (Artículo 37° del D.L. N° 25593).

A. REGISTRO DE FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES

Los requisitos para el registro de los organismos sindicales de grado superior ante el Ministerio de trabajo y Promoción Social, son los mismos que para los sindicatos^{79 - 80}, en lo referente a la asamblea constituyente y estatutos. La diferencia la encontramos en

⁷⁶ Artículo 5° del Convenio 87 de la Conferencia General de la OIT: “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 o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”.

⁷⁷ Documento de la OIT, destaca que hay 3 organizaciones de trabajadores que se pueden considerar “globales”; la Federación Sindical (FSM); la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT).

⁷⁸ En este pasaje advertimos que las organizaciones sindicales de grado superior, sólo pueden estar formadas por personas abstractas, en cambio los sindicatos, deben estar conformados por personas naturales o físicas.

⁷⁹ Artículo 38°- DL N° 25593: “Las federaciones y confederaciones se rigen por todo lo dispuesto para los sindicatos, en lo que les sea aplicable”.

el número de sindicatos adherentes (02 del mismo tipo de actividad) y el acuerdo de los mismo para constituir estos organismos de nivel superior. Acuerdo que significa la libertad y voluntad de adhesión de los afiliados. Resulta conveniente asentar que los estatutos que rijan en estas federaciones o confederaciones se sujetan a los requisitos estipulados para la formación de un sindicato; únicamente se añadirá lo relativo a las condiciones impuestas para la admisión de nuevos asociados y la forma en que sus miembros estarán representados tanto en la mesa directiva que sea electa como en las asambleas que se efectúen en los períodos establecidos.

El Decreto Supremo N° 009 del 03 de Mayo de 1961 sobre “normas relativas a la constitución de organizaciones sindicales”, derogados por el D.L. N° 25593 y su reglamento D.S. N° 011-92-TR; nos indican antecedentes que nos sirven de derrotero para cumplir los requisitos que rigen la formación y registro de los organismos sindicales de grado superior. Así en su Artículo 24° nos decía: “Es obligatorio del registro de las federaciones y confederaciones”. La solicitud de registro de estas organizaciones deberá presentarse a la Autoridad de Trabajo correspondiente acompañada de tres ejemplares de los documentos siguientes:

a) Los Estatutos, con especificación de la forma en que sus componentes están representados en la Junta Directiva y en la Asamblea de Delegados.⁸¹

b) Copia legalizada del acta de constitución y de las actas de las Asambleas Generales de los sindicatos o de las federaciones en las que consta el acuerdo de integrar el organismo de grado superior;

c) La lista completa con el nombre y domicilio de todos y cada uno de los sindicatos o federaciones adherentes.

El Artículo 11° y el Artículo 20°, también del D.S. N° 009-61-TR, rezaban: “Los indicados documentos deben ser legalizados por notario público o, a falta de éste, por el Juez de Paz, o certificados por los miembros de la Junta Directiva, bajo su responsabilidad”.

“El presente decreto comprende a los empleados obreros y empleados de la actividad privada. Los servidores sujetos a estatutos especiales estarán regidos por su propia ley”.

⁸⁰ Art. 36° DL N° 25593 Para constituir una federación se requiere la unión de no menos dos sindicatos registrados de la misma actividad o clase. Para constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos federaciones registradas.

⁸¹ “Esta representación puede ser igual para todas las organizaciones, proporcional al número de trabajadores representados, según una escala, o combinando estas modalidades para evitar por una parte que varias organizaciones con un número reducido de afiliados se impongan a otras organizaciones menos numerosas, pero con mayor cantidad de trabajadores si todas las organizaciones tuvieran un número igual de votos; y para no permitir por otra parte, que las organizaciones con muchos trabajadores representados hagan lo propio con las otras, si el voto fuera proporcional a la cantidad de trabajadores de cada una. Los estatutos deben ser aprobados por la Asamblea de Delegados, apuntan el Dr. Jorge Rendón Vásquez en su libro “Manual del Derecho del Trabajo Colectivo”, ya referido.

CAPÍTULO IV. EL REGISTRO SINDICAL EN LOS REGISTROS PUBLICOS

4.1.LOS REGISTROS PUBLICOS. LIBROS DE REGISTROS DE PERSONAS JURÍDICAS. LIBRO DE ASOCIACIONES.

De manera directa diremos que los Registros Públicos⁸² como su nombre lo dice es una Oficina Pública, cuyo objetivo es dar fe, de los actos que la ley determina.

Es ante todo una Institución Técnica jurídica, autónoma, destinada a conocer el contenido de las inscripciones, de los actos, contratos, resoluciones judiciales y administrativas señaladas en las normas legales. Entre los principios fundamentales que sirven de base al Sistema Registral, como son el de rogación, probidad, fe pública registral, legalidad, publicidad, legitimación, de tracto sucesivo, especialidad, e impenetrabilidad; para fines del presente trabajo, el principio de publicidad y el de

⁸² Código Civil. Libro IX Registros Públicos. Título I Art. 2008 el Código reconoce siete libros de registros : de la propiedad inmueble, de personas jurídicas, de mandatos y poderes, personal, de testamentos, de sucesiones intestadas, de bienes muebles.

legalidad. Por el primero nadie podría delegar desconocimiento o ignorancia de lo que aparece inscrito en los tomos y/o fichas de inscripción que constan en los Registros Públicos.⁸³

Por el principio de legalidad, todo título que pretenda su inscripción y/o anotación preventiva, sin excepción, debe estar sometida a una calificación registral.

Es en la calificación, donde detenemos nuestra atención. Sobre este punto el Dr. Rubén Guevara Manrique, comenta: "La calificación registral, es lo substancial de la función registral. Esta función es un deber-derecho del Registrador, función indelegable, personalísima, e imputable. El registrador de acuerdo al Principio Registral de Legalidad, debe calificar el título, teniendo en cuenta las normas legales vigentes y los antecedentes que obran en los Registros, de tal modo que puedan tener acceso a los Registros sólo los títulos justos y perfectos y de esta suerte los Registros podrán cumplir a cabalidad su principal y primera finalidad, cual es la inscripción de los actos y contratos que la ley determina".⁸⁴

La función calificadora es la esencia de la función registral y debe ser realizado con total independencia. Consiste en un juicio de valor, no para declarar un derecho dudoso o controvertido, sino para incorporar o no al Registro, una nueva situación jurídica.

Advertimos que la calificación registral no es función judicial, pero se ejerce con independencia muy semejante, pues no está vinculada a los criterios seguidos anteriormente por el mismo o sus antecesores en el cargo; tampoco recibir órdenes de sus supervisores que le señalen la calificación precedente, salvo resolución debidamente consentida.⁸⁵

Lo dicho, nos ordena, concluir, que el Registrador, para realizar la calificación que corresponde debe ser un profesional calificado, con una capacitación previa y motivado para un constante estudio y actualización que evite, caiga en la rutina y mediocridad. Solamente la idoneidad y profesionalismo de los Registradores, evitará las llamadas "observaciones", que todavía subsisten; peor aún si carecen de sustento, ni fundamento alguno; y que traen como consecuencia problemas a los usuarios y a la propia entidad registral.

4.2 LAS ASOCIACIONES. LOS SINDICATOS.

⁸³ "Por lo que se da fe de su existencia ante el Estado", evidencia con la que se descarta la participación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que esgrime como exclusivo este hecho para exigir el Registro Sindical, en sus dependencias.

⁸⁴ Rubén Guevara Manrique. "Derecho Registral". Tomo II Editora Fecat - Lima 1998

⁸⁵ Art. 2011. Código Civil: Los Registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los Registros Públicos

Según el Derecho Civil, las Asociaciones es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo.

Las actividades que realice pueden ser de carácter cívico, religioso, benéfico, cultural, político, gremial, deportivo, etc.⁸⁶

De acuerdo al Código Civil, la inscripción de la Asociación es obligatoria, pues la existencia de la persona jurídica de derecho privado, comienza el día de su inscripción en el registro respectivo.

Los órganos de la Asociación son la Asamblea General, que es el órgano supremo de la asociación; y el Consejo Directivo, cuyas atribuciones deben estar contenidas en sus Estatutos.

El origen o acta de constitución de toda persona jurídica debe constar por escritura pública. este documento equivale a la partida de nacimiento de la asociación y debe contener toda la regulación, fines, datos generales y toda información útil, a fin de conocer los alcances de esta persona jurídica, motivo por el cual adquiere connotada importancia. El estatuto debe inscribirse en Registros Públicos.

En el libro “de asociaciones del Registro de Personas Jurídicas”⁸⁷, se abrirá una partida (año y/o fecha) por cada asociación que se inscriba. En el asiento respectivo se anota la denominación, domicilio, plazo de duración (determinada o indeterminada); fecha en que inicia sus actividades; fin u objeto que se propone; los bienes que integran su patrimonio social; Consejo Directivo y demás órganos; datos del asiento de presentación, derechos pagados y número de recibo correspondiente; si está exonerado, su base legal; fecha de su inscripción; y el sello y firma del registrador.

LOS SINDICATOS: Un concepto básico de sindicato nos dice que “es la asociación formada para la defensa de intereses económicos o políticos comunes a los asociados.

El diccionario jurídico lo define como “agrupación de personas naturales o jurídicas, para la defensa de sus intereses en el ejercicio de una actividad determinada, así como la representación de sus asociados ante diferentes instancias.”⁸⁸

DE FERRARI, define a los sindicatos como “una asociación libre de personas de la misma condición o de la misma profesión o de profesiones u oficios similares o conexos, constituidos para asegurar la defensa de su intereses, la promoción de su condición y la representación de su profesión”.

Cotejando los conceptos de asociación y sindicato, encontramos semejanzas y diferencias.

Entre las similitudes más saltantes se encuentran el hecho de que ambas son

⁸⁶ Código Civil. Art. 80. Redición Oficial. Editores Gaceta Jurídica.

⁸⁷ Código Civil. Título III Registro de Personas Jurídicas. Se inscriben en este registro sólo las personas jurídicas de carácter civil y consta de 9 libros...Art. 2024.

⁸⁸ Chanamé Orbe, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno. Edit. San Marcos 1998. Lima.

agrupaciones de personas naturales o jurídicas, para realizar actividades en común, con un propósito no lucrativo. No se pretende con su conformación la obtención de beneficios económicos directos a favor de sus miembros. Ambos se reúnen en forma libre y voluntaria.

La diferencia sin duda estriba en que el objetivo más importante del sindicato es el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de los trabajadores, la representación de sus afiliados y la participación en la vida social y económica del país. Pero la figura de los sindicatos no queda ahí, su trascendencia llega a punto tal que de acuerdo a muchos estudiosos el Sindicato, juntamente con la Negociación Colectiva y la Huelga, forman la estructura triangular donde se asienta el Derecho Colectivo de Trabajo.

89

4.3 REGISTRO SINDICAL EN LOS LIBROS DE LOS REGISTROS PUBLICOS. CREACIÓN DEL LIBRO DE SINDICATOS.

El acto de inscripción ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, tiene como objetivo principal el darse a conocer públicamente, pues a diferencia de las personas jurídicas, que inician su existencia en la fecha de inscribirse en el Registro respectivo, los Sindicatos se constituyen por la decisión de sus afiliados. Por lo tanto el Sindicato nace por la voluntad de los trabajadores y no por la venia de una entidad estatal.

El Art. 17 del Decreto Ley 25593, dice: "El Sindicato debe inscribirse en el Registro correspondiente a cargo de la Autoridad de Trabajo. El registro es un acto formal y no constitutivo; y no puede ser denegado salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos por el presente Decreto Ley". al respecto también el Art. 22 del D.S. 011-72-TR, Reglamento del D.L. 25593, anota: "La inscripción de los Sindicatos prevista en el Art. 17 de la Ley, se efectuará en forma automática a la sola presentación de la Solicitud en forma de declaración jurada, con los requisitos establecidos en el Art. 21".⁹⁰

La participación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, señalan algunos entendidos que tiene como fundamento la trascendencia social y política de los Sindicatos, así como el dar fe de su existencia ante el Estado; sin embargo, contestan otros, que para este conocimiento general, el Estado sólo debe cerciorarse de este hecho y recibir la comunicación que le hagan las mismas organizaciones sindicales o las oficinas de Registros Públicos, donde correspondería realizar el registro.

⁸⁹ Ermida Uriarte, Oscar-"Derecho Colectivo del Trabajo"PU-Católica Lima 1996.

⁹⁰ La AAT encargada del registro sindical, esta obligada a dar tramite a las solicitudes que sean presentadas para alguno de los procedimientos previstos en el TUPA del sector, así como las normas legales específicas. Lineamiento de Acción N° 004-2003-TR-DNRT.

La orden contenida en el Art. 17 del D.L. 25593, de que el registro solo es un acto formal y no constitutivo; y que no puede ser denegado, salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos...”, conlleva claramente a establecer que la Autoridad Administrativa de Trabajo puede denegar el Registro Sindical, que muy bien y de manera sencilla, en lugar de cumplir actos formales, podrían indicar a las organizaciones sindicales, “los requisitos”, que faltan, a fin de subsanarlos.

El doctor Jorge Rondón Vásquez⁹¹, agrega que de manera encubierta, la Autoridad Administrativa de Trabajo, al dictar una resolución de registro, emite “autorización previa”, para que funcionen los Sindicatos, está prohibida por el Convenio 87 de la OIT.

Así pues la obligación de registrar una organización sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, que decide el otorgamiento de personalidad sindical, puede llevarlo a registrar al sindicato recurrente. Siendo factible que el Registro invocado, sea rechazado por motivos políticos, presión de las empresas, empleadores, otros grupos sindicales, u otras personas. Acto que llevaría a plantear nulidades de resoluciones administrativas o proceso de amparo, que pueden durar años, o provocar huelgas y paralizaciones. Ante lo cual el connotado Laborista Jorge Rondón, sostiene que es procedente un Registro Sindical netamente técnico.

Otro punto necesario para proponer un Registro técnico de las organizaciones sindicales, ante los Registros Públicos; es preocuparnos por la dicotomía que representa la división entre personalidad sindical y personalidad jurídica, la misma que acarrea situaciones que afectan a los sindicatos, porque la personería jurídica que significa la aptitud para ser sujeto de derecho; permite que el patrimonio sindical que con tanto esfuerzo alcanzan los afiliados, sea cabalmente de la organización sindical; ya que al no tener esta personalidad, ante terceros, el patrimonio pertenecería a quienes lo adquirieron. Casos que se han presentado y por los cuales mal llamados dirigentes sindicales, se han apropiado de los bienes del sindicato.

De igual manera, en relación a la personalidad civil contractual, si el Sindicato no tiene personería jurídica los dirigentes están obligados personalmente a cumplir las obligaciones contractuales, que contrajeron “a nombre” del Sindicato.

Lo expuesto nos hace afirmar que la separación entre estos dos tipos de personalidad, no solamente contraviene normas legales y convencionales, sino también contradice la realidad y el momento actual en que vivimos. Al respecto diremos que una meta significativa de los Sindicatos es tener o alentar el patrimonio común y contraer obligaciones civiles en beneficio de la organización gremial, por lo que resulta lógico pedir que la obtención de personería sindical y jurídica, se realice inscribiendo al Sindicato ante los Registros Públicos, sin perjuicio de comunicarla luego al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y no como dice el Art. 19 del D.L. 25593:

“Los Sindicatos cumplido el trámite de Registro, podrán por este sólo mérito inscribirse en el Registro de Asociaciones para efectos civiles”.

En este punto también pisamos la realidad y decimos que un número significativo de organizaciones gramales, agota sus trámites ante la Autoridad Administrativa de Trabajo;

⁹¹ Rendón Vásquez, Jorge. Ob. Cit. Pág.26.

consiguiendo solamente personalidad Sindical; hecho que limita sus acciones al campo gremial, que no desdeñamos, pero que en el nuevo milenio y vista la globalización que enfrentamos, recorta muchas posibilidades culturales, sociales, económicas, etc.

Creación del Libro de Sindicatos.

No existiendo impedimentos legales que nieguen el Registro Sindical, de las Organizaciones Sindicales, ante los Registros Públicos, podemos exigir que se cumplan el Art. 28 de la Constitución Política del Estado; y el Convenio 87 de la OIT⁹²; que textualmente reconocen y garantizan la Libertad Sindical, y prohíben la intervención de las autoridades políticas, que tiendan a limitar este derecho.

El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, también de la OIT; ha hecho observar que las formalidades presentes por vía legislativa o reglamentaria no deberían trabar la libre Constitución de Sindicatos ni aplicarse con efectos limitativos que demoren o impidan el establecimiento de organizaciones profesionales.

La inscripción en el Registro sólo debería denegarse como consecuencia de hechos graves y debidamente probados, normalmente bajo el control de Autoridades Judiciales competentes.

El Libro de Sindicatos.

Este Libro inscribirá los datos exigidos en el artículo 21 del D.S. 011-92-TR, Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que reza así:

DOCUMENTOS A PRESENTAR

Art. 21.- Para el Registro de las organizaciones sindicales, la Junta Directiva provisional deberá presentar a la Autoridad de Trabajo, en triplicado, copia de los siguientes documentos refrendados por Notario Público o a falta de éste por el Juez de Paz de la localidad:

- a. Acta de la Asamblea General de Constitución del Sindicato y su denominación;
- b. Estatutos;
- c. Nómina de afiliados, en el caso de organizaciones sindicales de primer grado, con expresa indicación de sus nombres y apellidos, profesión u oficios o especialidad; números de Libretas Electoral y Militar y fecha de ingreso. Si se trata de sindicato de gremio, de profesiones u oficios varios, el nombre de su respectivo empleador;
- d. Nómina de las Organizaciones afiliadas cuando se trate de federaciones o confederaciones, con indicación del número de registro de cada una de ellas;
- e. Nómina de la Junta elegida.

4.4 LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE

⁹² Convenio 87 OIT. Art. 3..2) Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecersu ejercicio legal.

REGISTRO SINDICAL

"Cuando a mediados del Siglo 18 se inicia la industria en el Perú, también se inicia la lucha entre el capital y el trabajo, la evolución social operada en la pasada centuria fue acogiendo nuevos conceptos respecto de las relaciones obrero - empleadores y fue admitiendo lentamente derechos a los trabajadores, evolución que no se ha paralizado hasta nuestros días". ⁹³

En este ámbito debemos comenzar señalando que en el Perú desde siempre la regulación del conjunto de derechos sindicales que componen la libertad sindical ha sido establecida heteronomamente por el Estado a través de un elenco de normas de diferente rango y contenido, que van desde la loable consagración constitucional expresa y su unánime reconocimiento como derecho fundamental en las Declaraciones y Convenios Internacionales sobre tales derechos, hasta la reglamentación minuciosa y asfixiante llevada a cabo exclusivamente por el Poder Ejecutivo a través de Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales o Decretos Legislativos.

Hasta pasada la primera mitad del presente siglo, la legislación peruana en materia sindical y lógicamente el punto referente a registro sindical, se presenta como un enorme conglomerado normativo, disperso y caótico de regulaciones paruales y superpuestas de diversa jerarquía dirigidas a controlar el fenómeno sindical a través de requisitos de constitución y funcionamiento. Así estimamos importante mencionar el D.S. del 23 de Marzo de 1936, relativo al "Reconocimiento y Control de Asociaciones Mutuales" ⁹⁴ que en sus artículos 117 a 121 decía:

A. Solicitud de Reconocimiento Oficial

Art. 117. Las Sociedades de carácter obrero - patronal, mutual o de previsión, que pretendan ser reconocidas, presentarán una solicitud a la Dirección de Previsión Social (En 1975 se presentaban ante la División de Inspección y Registro o la Zona Regional de Trabajo correspondiente), en un pliego de papel del sello 5°, acompañado de la siguiente documentación:

1. Copia del Acta de Constitución.
2. Relación y cargos de la Junta Directiva previsoría.
3. Nómina completa de sus socios.
4. Copia por duplicado de los estatutos con arreglo a los cuales se organiza.

B. Datos que deben contener los Estatutos

Art. 118. Los Estatutos deberán contener necesariamente los siguientes datos:

1. Nombre de la Sociedad.
2. Domicilio Social.

⁹³ Ricardo la Hoz Tirado-Leopoldo Gamarra Vilchez "Conflictos Colectivos de Trabajo y Sistemas de Solución"-Pág. 82-Ediciones del Instituto Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNM San Marcos - 1995.

⁹⁴ Rueda Sánchez, Gregorio. Legislación Laboral. Ed. Inkari 1994. pág. 86.

3. Objeto de la Institución.
4. Condiciones de Admisión y de Separación de los Socios.
5. Composición y atribuciones de los órganos directivos.
6. Reglas relativas a la disolución de la Institución.

7. Si se trata de una Sociedad constituida para la defensa colectiva de los intereses inherentes a la condición de obreros o patronos de los Asociados, deberán insertarse en los estatutos una cláusula relativa a la obligatoriedad de la Conciliación para la solución de los conflictos colectivos.

8. Si se trata de una sociedad de carácter mutual, deberán indicarse con precisión las prestaciones acordadas a los socios, los requisitos para obtenerlas y las bases económicas de su organización.

Art. 119. Presentada la Solicitud con la documentación indicada en el Art. 117, la Dirección de Previsión Social, solicitará informe a la Prefectura del Departamento en el que hubiese fijado su domicilio la Institución, sobre la calidad y antecedentes de los Miembros que forman parte de ella. Con dicho informe y con el que se evalúe en la Sección de Higiene y Seguridad Industrial, elevará dicha Dirección al Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, el Expediente de la materia para que expida la resolución que corresponda.

Nota.- D.S. N° 14 del 03 de Agosto de 1964.

Artículo Unico: Modifícase el Art. 119 del D.S. del 23 de Marzo de 1936 en el sentido de que la resolución que corresponda será expedida en Lima, por la Sub Dirección de Previsión Laboral y por las Sub Direcciones Regionales de Trabajo en sus respectivas jurisdicciones.

C. DENEGACION DE SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO OFICIAL

Art. 120. Si fuera denegada a solicitud por no contener los estatutos la integridad de los datos relacionados en el Art. 118 o por no estar en las sociedades mutuales o de previsión equilibrados los recursos y las prestaciones podrá gestionarse nuevamente el reconocimiento una vez que los estatutos fuesen modificados o sea asegurada la solvencia de la Sociedad mutual o de previsión peticionaria.

D. RECONOCIMIENTO OFICIAL

Art. 121. Reconocida oficialmente una sociedad, se le transcribirá la resolución respectiva y se le extenderá un certificado de inscripción que expresará los siguientes datos: número del certificado, nombre de la sociedad, residencia y domicilio social, número de socios, objeto específico de la institución y fecha del reconocimiento.

E. CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES RECONOCIDAS

Art. 122. Las Sociedades reconocidas estarán sujetas al control general y técnico de la Dirección de Previsión Social a la que se faculte para fiscalizar sus actos, su movimiento económico y las actividades que desenvuelven.

Nota.- El Control a que se refiere este dispositivo se ejerce por los Jefes de División o de Zona Regional de Trabajo correspondientes.

En 1938, se expide el D.S. del 04 de Julio del citado año, donde indicaban “que asociaciones mutualistas pueden ser oficialmente reconocidas”.

Art. 1. Las Sociedades mutualistas o de socorros mutuos o de previsión cuya organización y funcionamiento debe controlar y super vigilar la Dirección de Previsión Social, conforme al Inc. 2° del Art. 21 del D.S. del 23 de Marzo de 1936, y las de la misma naturaleza que pueden ser reconocidas oficialmente conforme al inc. 7° del Art. 24 del referido D.S., son únicamente las siguientes:

1. Las asociaciones mutualistas de obreros en general.
2. Las asociaciones mutualistas de artesanos y trabajadores independientes.
3. Las asociaciones mutualistas de trabajadores a domicilio o en talleres de familia.
4. Las asociaciones mutualistas de obreros al servicio del Estado.
5. Las asociaciones mutualistas de empleados o funcionarios del Estado, cuyo control y vigilancia por organismo distinto a la Dirección de Previsión Social, no se haya establecido por ley o disposición especial.
6. Las asociaciones mutualistas de empleados al servicio de particulares, corporaciones, municipios, compañías fiscalizadas y otras.
7. Las asociaciones mutualistas patronales.
8. Las asociaciones mutualistas de profesionales o personas que ejerciten una misma actividad.
9. Las asociaciones mutualistas de naturaleza de un mismo distrito o provincia que no sean las de Lima y Callao y funcionen en la Capital de la República.

Art. 2. Las asociaciones mutualistas o de socorros mutuos o de previsión, no comprendidas en los incisos del 1° al 9°, inclusive del Artículo anterior, quedarán sujetas a los efectos de las disposiciones pertinentes del D.S del 23 de Marzo de 1936, cuando reúnan, además de los requisitos exigidos por el citado decreto, las siguientes condiciones:

Art. 3. La Dirección de Previsión Social queda facultada para no tramitar el reconocimiento de las asociaciones enumeradas en los incisos 1° al 9° inclusive, del Art. 1° que a su juicio no acuerden, en lo posible sus estatutos las condiciones fijadas en el Art. 2°.

Como podemos leer el desenvolvimiento de las organizaciones sindicales en el Perú, también paso por la etapa de las asociaciones mutualistas, en los cuales paulatinamente la semilla del sindicalismo va germinando.

En 1961, se dicta el decreto Supremo n° 009 del 03 de Mayo para “reglamentar” el Convenio Internacional de Trabajo N° 87⁹⁵ (CIT 87 en adelante) de la OIT que en el Perú había ratificado dos años antes, y con él se trata de fundir toda la regulación existente, siendo este resultado de consolidación su principal mérito porque en lo demás mantuvo el

⁹⁵ El Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, aprobado en Junio de 1948. Ratificado el 15.12.1959, por Resolución Legislativa 13281 (entró en vigor el 04.07.1950).

filo intervencionista anterior, totalmente contrario a la letra y espíritu de la norma que pretendía desarrollar.

El D.S. N° 009 del 03 de Mayo de 1961 sobre “normas de procedimientos para la organización y registro de sindicatos” en el “Considerando” que la presenta dice: “Que es necesario señalar las normas relativa a la constitución de las organizaciones sindicales, en armonía con el ordenamiento legal vigente y los principios contenidos en el Convenio Internacional del Trabajo N° 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización de 1948, ratificado por Resolución Legislativa N° 13281 del 09 de Diciembre de 1959”. En lo referente a “Registro de Sindicatos”, el Artículo 11 anota los requisitos para el registro oficial.

Art. 11. Es obligatorio el registro de los sindicatos. Para este efecto, si se trata de un sindicato de trabajadores, la Junta Directiva provisional o un mandatario suyo con poder especial presentará a la Autoridad de Trabajo de la jurisdicción una solicitud acompañada de los siguientes documentos:

Copia del Acta de Constitución, con expresión del número de trabajadores que acredite que el sindicato se ha constituido con más del 50% de los Empleados, si el sindicato es de empleados; con más de 50% de obreros, si el sindicato es de obreros; y con más del 50% de los empleados y con más del 50% de los obreros si el sindicato es mixto.

La nómina completa de los asociados;

Los estatutos y copia del acta de asamblea general en la que fueron aprobados. Estos documentos se entregarán en dos ejemplares legalizados por Notario Público o, a falta de éste por el Juez de Paz y certificados por los Miembros de la Junta Directiva, bajo su responsabilidad.

Art. 14. El registro de sindicatos lo hará el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, por intermedio de la Dirección General de Trabajo y de las respectivas Sub Direcciones Regionales.

F. DENEGATORIA DE REGISTRO

Art. 15. La denegatoria del registro de u sindicato sólo podrá fundarse en el incumplimiento o infracción de las disposiciones legales.

G. DEVOLUCION DE EJEMPLAR DE DOCUMENTOS

Art. 16. Registrado un sindicato, se devolverá a los interesados un ejemplar de los documentos presentados con la constancia del registro y con indicación del número y fecha de la inscripción.

H. PUBLICACION DE RELACION DE SINDICATOS

Art. 17. La relación de sindicatos registrados será publicada periódicamente en el Diario Oficial "El Peruano".

I. EFECTOS DEL REGISTRO OFICIAL

D.S. N° 021 DEL 21 DE Diciembre de 1962.

Art. 2. La obligación del registro de los sindicatos a que se refiere el presente

Decreto Supremo, da derecho representativo a las reclamaciones de trabajo con los Empleadores y con las Autoridades Administrativas del ramo, y es condición indispensable para ser considerado en la conformación de organismos y comisiones de carácter nacional e internacional, de composición bipartita o tripartita.

En relación a la disolución y liquidación de las organizaciones sindicales, el Art. del D.S. 009 del 03 de Mayo de 1961 anota:

Art. 20. 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 estatutarias⁹⁶ y las disposiciones legales pertinentes.

Producida la disolución de un sindicato se dará aviso de este hecho a la Autoridad de Trabajo correspondiente para los efectos de la cancelación de su registro.

J. JURISPRUDENCIA

"Así como la voluntad mayoritaria de los trabajadores produce el efecto de crear una organización sindical en un centro de trabajo o industria determinada, de la misma forma, el mutuo disenso produce la extinción de la organización creada".

Resolución Directoral N° 79-96 Dirección Regional de Trabajo del Norte del 30.12.1966.

"Los Estatutos de un sindicato constituyen el conjunto de normas que establecen los derechos y deberes de sus integrantes y el régimen de su desenvolvimiento y para su disolución voluntaria no se requiere de la unanimidad de sus miembros, sino que basta que se cumpla con las condiciones fijadas para ese efecto de los Estatutos". Resolución Sub Directoral N° 2812-SPL del 19-11-1968 de la Sub Dirección de Previsión Laboral.

El 23 de Noviembre de 1971, el gobierno militar de ese tiempo, expide el Decreto Ley 19040: "Ley Orgánica del Sector Trabajo, Empleo y Seguridad Social" y el 17 de Setiembre de 1973, el D.S. NC 018-73-TR, aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo, que en su Art. 150, señala que a la División de Registro, dependencia integrante de la Sub Dirección de Servicios Inspectivos Registros y Pericias, le corresponde: a) tramitar y resolver las solicitudes de registro, cancelación, modificación de estatutos y asuntos conexos de los organismos sindicales.

Las citadas leyes tuvieron como aporte la regionalización de las actividades del Ministerio de Trabajo, por lo que estableció Direcciones Regionales de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en las ciudades de Lima, Trujillo, Huancayo y Arequipa, subrayando que la Primera Dirección Regional, con Sede en Lima, tenía una jurisdicción especial para conocer de las reclamaciones colectivas relativas a actividades que por su naturaleza se desarrollan en todo el territorio nacional o en toda la costa o el literal marítimo del país.

"Hasta bien pasada la primera mitad del presente siglo, la legislación peruana en materia sindical se presenta como un enorme conglomerado normativo, disperso y caótico de regulaciones parciales y superpuestas de diversa jerarquía, dirigidas

⁹⁶ Es importante anotar las resoluciones de la Dirección Regional de Trabajo, expedidas en 1966 y 1968, que no obstante el tiempo transcurrido, conservan lucidez.

a controlar el fenómeno sindical a través de requisitos mínimos de constitución y funcionamiento, que recién se refundirán en 1961, mediante el Decreto Supremo 009 del 03 de Mayo”.

La Constitución Política del Estado de 1979, va a ser la primera y más amplia en recoger en su texto la consagración específica del derecho de libertad sindical, y la que lo va a reconocer por primera vez también a los Funcionarios Públicos (Art. 51 y 61 respectivamente).

Antes de esta norma estaba prohibida la sindicación en el campo funcional - empleados públicos - salvo para los maestros que consiguieron el reconocimiento de su derecho en 1964, a través de la Ley 15215.

Constitución de 1979

Constitución Política del Perú

CAPÍTULO V. DEL TRABAJO

Artículo 51⁹⁷. 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 Suprema.

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

Artículo 52. 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.

Artículo 54. Las convenciones colectivas de trabajo entre trabajadores y empleadores tienen fuerza de ley para las partes.

El Estado garantiza el derecho a la negociación colectiva. La Ley señala los procedimientos para la solución pacífica de los conflictos laborales.

La intervención del Estado sólo procede y es definitiva a falta de acuerdo entre las partes.

Artículo 55. La huelga es derecho de los trabajadores se ejerce en la forma que establece la ley.

Artículo 56. El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en la gestión y utilidad de la empresa, de acuerdo con la modalidad de esta.

La participación de los trabajadores se extiende a la propiedad en las empresas cuya naturaleza jurídica no lo impide.

Artículo 57. Los derechos reconocidos a los trabajadores son irrenunciables. Su

⁹⁷ Constitución de 1979 es la décima primera Constitución Peruana. Fue promulgada el 12 de Julio de 1979 307 Artículos.

ejercicio está garantizado por la Constitución. Todo pacto en contrario es nulo.

En la interpretación o duda sobre el alcance y contenido de cualquier disposición en materia de trabajo, se está a lo que es más favorable al trabajador.

DECRETO SUPREMO N° 003-82-PCM

Servidores públicos tendrán derecho a constituir sus organizaciones sindicales.

Considerando:

Que la Constitución Política del Perú en su Décima Séptima Disposición General y Transitoria, ha ratificado el Convenio N° 151 de la OIT, sobre la protección del derecho de Sindicación y Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.

Que es necesario dictar las normas de aplicación del indicado convenio; y Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Decreta:

Del Derecho de Sindicación.

Art. 1. Los Servidores Públicos, empleados y obreros permanentes sujetos al Sistema Unico de Remuneraciones de la Administración Pública, tienen derecho a constituir organizaciones sindicales, afiliarse a ellas, aprobar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes y participar en su organización, administración y actividades.

Art. 11. Las organizaciones sindicales de servidores públicos se inscribirán en el registro que abrirá el Instituto Nacional de Administración Pública⁹⁸.

Dicha inscripción otorga personería jurídica a la organización sindical para todos los efectos legales.

DECRETO SUPREMO N° 026-82-JUS

Dictan Disposiciones para el mejor cumplimiento del Decreto Supremo N° 003-82-PCM, sobre aplicación del Convenio N° 151 de la OIT.

Art. 4. La Dirección Nacional de Personal del INAP llevará el registro de Sindicatos de Servidores Públicos, constituyéndose en la primera instancia. Las resoluciones que expida la Dirección Nacional de Personal, serán apelables ante la Jefatura del INAP.

En materia registral las Resoluciones Jefaturales del INAP constituyen última instancia administrativa.

En 1982 y de acuerdo a nuestra "tradición normativa" en esta materia, se reglamenta la libertad sindical de los empleados públicos, por medio de los Decretos Supremos N° 003-82-PCM del 22.01-82-PCM y 026-82-JUS del 13-04-82 dictados, también para

⁹⁸ Mediante la Ley 26507 se declaró en disolución el INAP y ni esta norma ni su Reglamento el D.S. N° 74-95-PCM se ocuparon de regular el traslado de las funciones registrales del mencionado instituto a cualquier otro ente público, generando un vacío al respecto que debe llenarse en la medida en que en nuestro sistema las organizaciones sindicales han de gozar de personalidad jurídica para poder actuar validamente, por lo que la ausencia del registro que la otorgue significa una limitación al derecho de libertad sindical.

“reglamentar” EL Convenio 151 de la OIT. Estas normas configuran un régimen de sindicación diferente al dispuesto para los trabajadores del sector privado, que excluye cualquier posibilidad de organización conjunta entre ambos colectivos laborales. Entre estos dos regímenes de sindicación se encuentran los trabajadores de las Empresas Públicas, que si bien están sujetos principalmente al régimen privado, pueden ser sometidos a limitaciones a través de normas específicas.

El 02 de julio de 1992, se expide el Decreto Ley 25593 Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo que "regula la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga" y el 14 de Octubre de 1992, el Decreto Supremo N° 011-92-TR, se dictan las normas reglamentarias de dicha Ley.

La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, emprendió la tarea de sistematizar y consolidar el tratamiento normativo del fenómeno sindical partiendo de un ánimo totalizante y monopólico en el ámbito del Sector Privado, que lo llevó a derogar expresamente todas las demás disposiciones existentes sobre esta materia y sobre las otras de que trata la norma, como lo establece su Quinta Disposición Transitoria y Final.

Disposiciones Derogadas

Quinta.- De conformidad con el Artículo 1 del Título preliminar del Código Civil, al regularse mediante el presente Decreto Ley integralmente las materias sobre libertad sindical, negociación Colectiva y huelga, quedan derogadas todas las disposiciones que rijan sobre la materia"⁹⁹ .

Se inauguró de esta manera el camino del "borrón y cuenta nueva", en el ámbito normativo sindical, llevándose de encuentro un considerable conjunto de derechos, garantías y facilidades conquistadas a lo largo del siglo por las organizaciones de trabajadores. Recogió literalmente las reformas que el precedente Decreto Supremo N° 076-90-TR del 19 de Diciembre de 1990 había implementado en materia de abrogación del histórico modelo de unicidad sindical y del número mínimo de entes sindicales para constituir organizaciones de grado superior; pero en general, reglamentó el hecho sindical desde una óptica sumamente restrictiva, regulando exhaustivamente los ámbitos de la constitución, fines, requisitos, tipos de sindicatos, obligaciones, prohibiciones, etc; y sin decir prácticamente nada de los temas referidos a la protección, garantías y facilidades para el ejercicio de la actividad sindical.

Por todo ello estas normas infraconstitucionales han merecido permanentemente sendos cuestionamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT¹⁰⁰ , por desfigurar los convenios que debían implementar, sin que ello siquiera ruborice el rostro de nuestros gobernantes. Y además de ello, esta situación nos muestra lo distante que se encuentre el Perú de la corriente de "ruptura en grados diversos del principio de omnipotencia de la ley", que a mediados de los años ochenta constataba uno de los más ilustres laboristas latinoamericanos como característica del Derecho del Trabajo de nuestra región.

⁹⁹ D.L. N° 25593 Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

¹⁰⁰ Comité de Libertad Sindical, Organo del Consejo de Administración de la OIT, que es el eje de todas las actividades de la Organización.

LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO PERUANO DE 1993

Al igual que la práctica de Constituciones de América Latina, la Constitución de 1993, reconoce el derecho de libertad sindical en su artículo 28, en el que además, también se recogen los derechos de negociación colectiva y huelga, que conforman el contenido esencial de la libertad sindical, aunque con un caudal tan importante que los ha llevado a merecer un estudio específico. En tal sentido, hemos de comenzar resaltando dos consecuencias básicas de la consagración constitucional de la libertad sindical: en primer lugar, que ella importa la máxima valoración jurídica que tiene el hecho sindical en nuestro ordenamiento jurídico, en la medida que estamos ante el reconocimiento de un bien jurídico tutelado en el nivel más alto dentro del Derecho Nacional, con lo que, evidentemente, pasa a formar parte del denominado interés público. Y, en segundo lugar, que este reconocimiento marca la adhesión constitucional al modelo pluralista de relaciones laborales, que tiene en su base una valoración no patológica, sino positiva del conflicto industrial y que concede a los sindicatos y organizaciones empresariales un papel sumamente relevante en la composición y funcionalización de tal conflicto. Ello trae consigo la configuración de un modelo democrático de relaciones laborales en el que los sujetos colectivos han de tener un papel protagónico, que tiene resonancias claras en la configuración democrático- pluralista de la Sociedad, puesto que así como los partidos políticos son la expresión de la democracia política, las organizaciones sociales lo son del pluralismo social, lo que les permitirá hacer llegar sus demandas y velar por los intereses de los colectivos que representan incluso en la esfera política como sucede en los procesos de concertación social general o sectorial o de participación institucional de estos sujetos en instancias de gobierno vinculadas a la temática laboral.

La Constitución Peruana de 1993, diseña teóricamente un "Estado Social de Derecho", en el que están presentes el pluralismo social e institucional, la consagración de importantes derechos sociales y económicos y el papel activo del Estado en la vida socioeconómica de la nación que integran este tipo de formación política.

En lo que hace propiamente al campo laboral apuntan claramente en esa dirección el conjunto de derechos individuales consagrados (Artículos 22 - 27), el reconocimiento expreso de la Autonomía Colectiva en sus tres manifestaciones esenciales: libertad sindical, negociación colectiva y huelga (Artículo 28), y la particular valoración del trabajo a partir de considerarlo "un deber y un derecho (Artículo 22), "base del bienestar social y medio de realización de la persona" (Artículo 22) y "objeto de atención prioritaria del Estado" (Artículo 23).

Todo ello enmarcado en una "economía social de mercado" (Artículo 58), bajo cuyo régimen "El Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo..." (Artículo 58), "brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad" (Artículo 59) y "promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo" (Artículo 23).

De manera puntual, la regulación general de la libertad sindical establecida por el Artículo 28 de nuestra Constitución es la siguiente:

"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.

Además de esta norma general se reconoce expresamente este derecho a los Servidores Públicos (Artículo 42) y se excluye de su ámbito subjetivo a los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección (Artículo 42), los Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Artículo 42) y los jueces y fiscales (Artículo 153) a la luz de nuestra historia salta a la vista el locónico tenor de las normas anotadas, en la medida en que la Constitución de 1979, tenía por el contrario una redacción bastante más omnicomprensiva del conjunto de facultades y garantías que componen la libertad sindical. Sin embargo, lo regulado generará problemas pero no es insuficiente en la medida en que basta para dar cabida al diversificado conjunto de facultades que integran este derecho. Más aún si la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, dice: "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 ratificadas por el Perú".

Lo ordenado en el campo específico de la libertad sindical nos lleva al convencimiento general de que una de las bases conceptuales esenciales de esta libertad es la interdependencia entre el derecho a la libertad sindical y los demás derechos y libertades fundamentales. Como lo formulan, los entendidos, está universalmente admitido que no es posible el desarrollo de la libertad sindical sin la preexistencia efectiva de los demás derechos humanos y que tampoco es posible el completo ejercicio de éstos, sin la vigencia de aquélla.

Todo ello, porque es imposible constituir un sindicato libre y desarrollar una actividad sindical auténtica sino se pueden ejercer derechos tales como, por ejemplo, el de reunión, de libre expresión del pensamiento, etc.; y a su vez, para los trabajadores el poder nucleares y actuar a través de organizaciones representativas es indispensable para acceder al goce de derechos que de otro modo les serían inaccesibles o difícilmente alcanzables. Esta concepción ha recibido su espaldarazo internacional definitivo en la "Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles", adoptada por la Conferencia General de la OIT el 25 de Junio de 1970.

4.5 LEGISLACIÓN EXTRANJERA EN MATERIA DE REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

A. Las llamadas reformas laborales ocurridas en América Latina, en general apuntan a reforzar el derecho Sindical, bien sea por evolución de la legislación o de la supresión de normas restrictivas del derecho de asociación, caso de Chile; así pues algunos países tienden a facilitar el ejercicio de este derecho, ya sea a través de la reducción del número de miembros requerido para constituir un sindicato, caso de Panamá y El Salvador; o por la simplificación del trámite de inscripción del mismo y la obtención de la personalidad jurídica, hasta llegar a consagrar la fórmula de la inscripción de pleno derecho, en caso de silencio administrativo. Otros, como lo destaca un importante documento de la OIT, del año 1998, constata que “los cambios a menudo profundos en las legislaciones laborales latinoamericanas son evaluadas negativamente por el movimiento sindical, que se siente afectado en sus derechos fundamentales.

Mucho más cuando el efecto de empleo y mejora de la economía que pretendía acompañar medidas, a veces extremas para los trabajadores, no ha podido constatarse y al contrario se percibe un aumento del descontento social y de la marginación del movimiento sindical que no cesa en sus luchas por una mejor legislación”¹⁰¹ :

¿Fabricantes de miseria, los sindicalistas que se han dado por misión defender los intereses de la clase obrera?. Si hay una herejía capaz de indignar a nuestros amigos, ésta es sin duda, la más evidente. Toda herejía, es bien sabido, se establece con referencia a un dogma y el suyo, en este caso, lo recibieron del marxismo que ha sido el sustento ideológico del sindicalismo radical en Europa y en América Latina. Es el dogma de la explotación capitalista y de la lucha de clases. Y, como consecuencia, el de la confrontación supuestamente inevitable entre los intereses de una voraz clase empresarial y la clase trabajadora, a la cual se le invita a servirse, como herramienta de lucha, de la organización sindical, mientras ésta consigue su objetivo último: la eliminación de las empresas capitalistas y el advenimiento de un sistema más justo, el socialismo.

Toda fábula ideológica tiene como punto de partida una situación real. Nadie, en efecto, puede negar que, en Europa y Estados Unidos, durante la revolución industrial y a lo largo del Siglo XIX, los trabajadores estuvieron sujetos a condiciones inhumanas de trabajo... Ahora bien, toda la normatividad laboral surgió de aquella aciaga experiencia. En Europa, luego de la Primera Guerra Mundial y más tarde en América Latina, la intervención estatal que concebida esencialmente como una herramienta para proteger los derechos del más débil, el proletariado industrial, en este constante enfrentamiento suyo con la clase patronal.

“Hoy en día, esas concepciones deben ser necesariamente revisadas la Legislación Laboral ha resuelto ineficaz y opuesta no solo al desarrollo económico sino al interés de las propias clases populares.” Las normas copiadas de los países que habían alcanzado la fase del desarrollo industrial no tuvieron el mismo efecto en naciones envías de desarrollo como las muestras del Continente Latinoamericano. Quienes viven en condiciones de miseria hoy en América Latina no son los trabajadores del Sector Industrial, sino aquellos, más o menos marginales que no logran acceder a un empleo permanente. Las javelas, poblaciones o barrios populares de nuestras ciudades

¹⁰¹ Vargas Llosa, Alvaro. Plinio Apuleyo. Fabricantes de Miseria. Editores Plaza & James 1999. España.

están llenas de gentes que viven de oficios de fortuna.

Son millares también los trabajadores que se desempeñan en pequeños establecimientos artesanales, comerciales o de servicios, o en empresas de carácter familiar, que no retiran beneficio alguno de dichas legislaciones laborales.¹⁰²

Estas leyes, en cambio, otorgan beneficios, a veces desmesurados a los trabajadores con poder de presión, en detrimento de los demás. Así entienden que protegen al trabajador, estableciendo una virtual inmovilidad laboral.

Inevitablemente la realidad del mundo de hoy, la noción de “aldea global”¹⁰³ y la apertura de la economía, exigen la liberalización del mercado de trabajo. Los costos laborales, representan un componente de mucho peso en la producción. No es lógico liberar precios, tasas de cambio e importaciones si paralelamente no se liberaliza el mercado laboral. Cada vez dentro de las nuevas realidades del comercio mundial, se hace indispensable dejar en libertad a las empresas para pactar con sus trabajadores salarios y formas de despido, pues sólo de este modo estarán en condiciones de competir.

Los sindicalistas tradicionales no han comprendido que dentro del inevitable proceso de globalización de la economía, la supervivencia y prosperidad de las naciones depende esencialmente de la capacidad competitiva de sus industrias.

Desatendiéndose de estas realidades, sus exigencias voraces, sus concepciones y propósitos se enfrentan a las condiciones propias de la coyuntura económica en el nuevo milenio: la apertura, la flexibilidad del mercado laboral, la renovación tecnológica y el desarrollo de la empresa privada como única creadora de riqueza.

Los dirigentes de un sindicalismo radical, hoy en crisis... si llegaran a curarse de su esclerosis ideológica, comprenderían que hoy en día, dentro del nuevo esquema económico no proteccionista, la única manera de progresar y de sostener e incrementar los niveles de empleo, exige el compromiso y la concertación con las empresas y no la confrontación de los tiempos decimonónicos.¹⁰⁴

Como características comunes en la mayoría de países latinoamericanos, observamos la tendencia a que el Estado vigile, controle y autorice la Constitución y funcionamiento de los sindicatos.

Así pues la mención y presencia en las normas colectivas de trabajo en estos países del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (Perú), Inspectoría Nacional del Trabajo (Venezuela), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colombia), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (Argentina), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Méjico), Ministerio do Trabalho (Brasil), Dirección del Trabajo (Chile), evidencian la participación del Poder Judicial, hecho que no podríamos cuestionar si de manera

¹⁰² Barajas Montes de Oca, Santiago. Ob. Cit. Pág. 55.

¹⁰³ Aldea Global. Término que comprende la actual globalización de la economía mundial y multinacionales que si bien dinamizan los mercados, lo hace a costa de restar efectividad a los instrumentos de equilibrio social triunfo de los mercados sobre el gobierno.

¹⁰⁴ Vargas Llosa, Alvaro Ob. Cit. Pág. 120.

principal orientará a encaminar a los organismos gremiales, “pero de ninguna manera es posible admitir que sea posible subordinar la Constitución de los sindicatos al poder discrecional del Estado, visto desde otro ángulo, que este derecho no debe ser considerado como una concesión gratuita del poder sino como un derecho fundamental de los trabajadores. Sin embargo, hemos de reconocer que este distanciamiento del Estado no significa que éste no pueda exigir una serie de formalidades con fines de publicidad, verificación de la identidad del grupo y protección de terceros, aunque si importa, como correlato, que tales procedimientos no introduzcan indirecta o transversalmente tal autorización”.¹⁰⁵

Al comparar las normas sobre relaciones colectivas de trabajo de nuestro país con la legislación extranjera que hemos estudiado, merecen atención particular las figuras de la cancelación y disolución de la organización sindical. En este punto diremos que las reformas laborales realizadas en América Latina, ha despertado el debate sobre la regulación de las relaciones laborales empleando la ley como fuente casi única de la reglamentación del sistema de relaciones laborales. Presentamos una síntesis de los cuadros comparativos y comentarios de la legislación a los países andinos, países del Cono Sur y países de Centro América, sobre el tema de nuestra tesis.

En primer lugar veremos que la autorización administrativa para la inscripción en el registro sindical es un requisito que la mayoría de los países de centro y sur América requiere.

A continuación en el caso de la cancelación de registro sindical, resulta notorio advertir que en la legislación de los países americanos anotados, solamente es el Perú que mantiene esta figura.

REGULACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL EN LAS NORMAS INTERNACIONALES

A. LA LIBERTAD SINDICAL EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EN LOS DEMAS PACTOS DE AMBITO MUNDIAL

Como premisa inicial de esta parte del trabajo se puede afirmar que la libertad sindical goza de un unánime reconocimiento como derecho fundamental en todas las normas internacionales globales y regionales. En tal sentido, si nos movemos en el ámbito de las declaraciones, pactos y convenios internacionales ratificados por el Perú que consagren el derecho de libertad sindical, hemos de hacer una inicial división entre aquellos dedicados a los derechos fundamentales genéricamente y los que están dedicados exclusivamente a desarrollar el contenido de este derecho. Entre los primeros, tras la resaltada unanimidad con que lo consagran, habría que comenzar por aquellas de ámbito más general, entre los que destaca, en primer lugar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 cuyo artículo 23.4 establece que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Barajas Montes de Oca, Santiago. Ob. Cit.Pág. 111.

¹⁰⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, ratificada por el Perú por resolución Legislativa N° 13282 del 09-12-1948.

A esta Declaración seguirían en 1966, también en el ámbito de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en adelante) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, en adelante) que en sus artículos 22 y 8, respectivamente, recogen expresa y ampliamente el derecho aquí estudiado. El primero de ellos reconoce a toda persona el derecho a fundar sindicatos y afiliarse libremente a ellos “para la protección de sus intereses”. Asimismo, y de manera mucho más detallada, el Artículo 8 del PIDESC dispone que los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar “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”. A ello se agrega el reconocimiento expreso de los derechos de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones de ámbito nacional e internacional o de afiliarse a las mismas, de funcionar sin obstáculos y de huelga.

En ambos instrumentos se señala, además que el Estado no puede imponer 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 ajenas (Apartado 2 del Artículo 22 del PIDCP y apartado 1.c del artículo 8 del PIDESC). Asimismo, se debe resaltar que los dos instrumentos internacionales aquí citados se encargan de disponer que nada de lo dispuesto en su texto referido a la libertad sindical, autoriza a los Estados que hayan ratificado el Convenio N° 87 de la OIT “A adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías”, dejando en evidencia el relevantísimo papel que tiene el Convenio 87 en este terreno (Apartado 3 de los Artículos 22 del PIDCP y 8 del PIDESC). Del mismo modo, en ambos instrumentos se contempla la posibilidad de que se pueda imponer restricciones legales al ejercicio de este derecho cuando se trate de las fuerzas armadas y policiales (Artículos 22.2 y 8.2. del PIDCP y del PIDESC, respectivamente), y en el PIDESC se amplía el universo subjetivo de los trabajadores que puedan ver restringido su acceso a la libertad sindical a los miembros de la administración del Estado (Artículo 8.2.)

B. LA LIBERTAD SINDICAL EN LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE AMBITO AMERICANO

En el ámbito americano, el reconocimiento internacional de la libertad sindical es de larga data, debiendo destacarse la Carta de la Organización de los Estados Americanos ¹⁰⁷ (Constitución de la OEA) de 1948, que en su Artículo 44.c) sostiene de manera muy elocuente que:

“Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

¹⁰⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene su antecedente más remoto en la firma del Tratado de Unión Liga y Confederación Perpetua en el Congreso Anfictionico de Panamá, convocado por Bolívar en 1826 la Primera Conferencia Internacional Americana reunida en Washington en 1890 Bogotá, la Carta Constitutiva de la OEA.

Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tiene 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 vigente”. A lo que se agrega en el literal g) del mismo artículo, un reconocimiento expreso “de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”. El reconocimiento de la libertad sindical, también encontraba una consagración expresa en el Artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Asimismo, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada conjuntamente con los dos instrumentos antes vistos en la IX Conferencia Internacional Americana, reconoce en su Artículo 26 los derechos de constitución y afiliación, de federación y confederación, de fuero sindical, a gozar de personalidad jurídica y a no estar sujeto a disolución administrativa. Agregando, en sus Artículos 7 y 27 los derechos a celebrar convenios colectivos erga omnes (que sean aplicables aún para los trabajadores no afiliados) y de huelga, respectivamente.

Más recientemente, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José ha reconocido en su Artículo 16 el derecho de todas las personas a asociarse libremente con fines, entre otros, laborales. En esta norma, además y tal y como se prevé en el PIDCP y PIDESC, se dispone que el ejercicio de este 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 del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (Artículo 16.2); con lo 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. Finalmente, el apartado 3 del Artículo 16 admite que pueda excluirse del ámbito subjetivo de este derecho a las fuerzas armadas y la policía.

Finalmente, 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, que el Perú ratificó en 1995, y que a esa fecha todavía no entraba en vigencia faltarle una ratificación para completar las once necesarias para tal fin. En este instrumento internacional, se inscribe expresamente en su Preámbulo en la doctrina internacional respecto a la justificación de una protección internacional de los derechos humanos al nacer éstos de los atributos de la persona humana y no del hecho de ser nacional de un determinado Estado, y la estrecha vinculación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, “por cuanto 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”.

En ese marco, y con expresas obligaciones de tomar las medidas y disposiciones de

derecho interno que fueran necesarias para la vigencia plena de los derechos allí consagrados, establece en su Artículo 8 la obligación estatal de garantizar los derechos de constitución y afiliación libres para la protección y promoción de sus intereses de no ser obligado a afiliarse, de federación y confederación nacional e internacional, libre funcionamiento y huelga. Agregándose que el ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre y que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Finalmente, se establece que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales así como los de otros servicios públicos esenciales estarán sujetos a las restricciones que imponga la ley.

C. LA LIBERTAD SINDICAL EN LA CONSTITUCIÓN, CONVENIOS, RECOMENDACIONES Y DECLARACIONES DE LA OIT

Saliendo del terreno de los instrumentos internacionales dedicados genéricamente a los derechos fundamentales, nos encontramos con que la libertad sindical es de los pocos derechos que gozan de tal consideración que ha obtenido una regulación supranacional específica de manos de la OIT. Este organismo ha elaborado un amplio catálogo de Convenios y Recomendaciones sobre el particular, que se ha configurado en “la principal base jurídica supranacional”¹⁰⁸, referida a este derecho; en la medida en que la libertad sindical ha sido y es uno de los pilares básicos sobre los que se ha edificado este importante organismo. En el sentido, y recogiendo la opinión de autores reputadísimos, se ha destacado la importancia “muy particular” “primordial” o “más especial” que la libertad sindical tiene para la OIT, observándose asimismo que está íntimamente ligada al fundamento ideológico de esta organización “dado que su obra debe desarrollarse en un medio social pluralista, tanto desde el punto de vista de la organización social y económica, como desde el punto de vista político”. Por otra parte, la estructura tripartita sobre la que está diseñada la OIT sólo tiene razón de ser institucional si los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones gozan de libertad y autonomía verdaderas, tanto en sus relaciones mutuas como frente al Estado. Si alguna de las partes subordina a la(s) otra(s), el edificio se desploma, al quedar reducido sólo a una especie de apariencia.

Vale la pena recordar que la Constitución de la OIT (También ratificada por el Perú) incluye en su Preámbulo el reconocimiento del “principio de libertad sindical” como una de las condiciones necesarias para “la paz y armonía universales”, y que la Declaración de Filadelfia, que actualizó los fines y objetivos de la OIT señala que la “libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante”.

En función de ello, los Convenios Internacionales de Trabajo y Recomendaciones aprobados por la OIT en esa materia son bastante completos y numerosos, por lo que vamos a resaltar tan sólo a los más importantes: El Convenio 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección de la sindicación y de negociación colectiva; el Convenio 135, de 1971, sobre protección y facilidades a los representantes de los trabajadores en la empresa (el único de los aquí recogidos que no está ratificado por el Perú); y el

¹⁰⁸ Manual de Educación Obrera. La Libertad Sindical. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra 1999.

Convenio 151, de 1978, sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos de empleo en la Administración Pública.

De estos instrumentos los dos primeros han llegado a constituirse en la piedra angular del andamiaje jurídico internacional en materia de libertad sindical, además de estar considerados entre los ocho Convenios fundamentales de la OIT, por lo que puede resultar de gran utilidad presentar una apretada síntesis de los derechos que establecen:

a. Derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir las organizaciones que se estimen conveniente, sin autorización previa (Artículo 2 Convenio 87);

b. Derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de libre afiliación (artículo 2 Convenio 87);

c. Derecho de las organizaciones de libre estructuración interna: redacción de estatutos y reglamentos, elección libre de sus representantes, organización de administración actividades y programa de acción, materias en las que además se ordena la abstención estatal (artículo 3 Convenio 87);

d. Derecho de las organizaciones de obtener personería jurídica sin condiciones limitativas (Artículo 7 Convenio 87);

e. Derecho de las Organizaciones a no ser disueltos administrativamente (Artículo 4 Convenio 87);

f. Derecho de las organizaciones a constituir federaciones y confederaciones, nacionales e internacionales, con las mismas garantías que la constitución de organizaciones de base (Artículo 5 Convenio 87);

g. Derecho de los trabajadores a una adecuada protección contra cualquier discriminación por razones sindicales: fuero sindical (Artículo 1 Convenio 98¹⁰⁹); y

h. Derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores a una adecuada protección contra actos de injerencia de unas sobre las otras (Artículo 2 Convenio 98).

Como se evidencia de estas regulaciones, se trata de normas dirigidas a impermeabilizar la libertad sindical frente a las interferencias del Estado (CIT 87) y de los empleadores y sus organizaciones (CIT 98), buscando garantizarle, además un espacio suficiente para que pueda cumplir con los trascendentes fines que le corresponden. Además de ello, hay que resaltar que estas regulaciones significan un salto cualitativo de gran importancia en el camino de la regulación internacional de la libertad sindical, porque, a diferencia de todas las consagraciones genéricas de este derecho contenidas en los otros instrumentos internacionales, que le otorgan un carácter de derecho individual, los CITs de la OIT importan un reconocimiento de derechos de carácter colectivo, tanto en el plano orgánico o institucional, como en el de la actuación. Lo que, sin duda, da cuenta más cabal de la complejidad de este derecho, cuyas esferas individual y colectiva son, además, totalmente interdependientes, puesto que, como afirma con precisión Lord Wedderburn (1994, p208) “de igual modo que la libertad

¹⁰⁹ Convenio N° 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva aprobado en Junio de 1949. Ratificado el 18.11.1963 por Resolución Legislativa N° 14712.

colectiva no puede operar sin la individual, esta última en la que se encuentran implicados los sindicatos en la defensa y protección de sus intereses, resulta insignificante sin la primera”.

La importancia de la libertad sindical para la OIT no sólo ha merecido esta prolífica actividad normativa, sino que la ha convertido en el primer derecho fundamental que posee procedimientos específicos de protección supranacional, al establecerse en 1950 la Comisión de Conciliación en Investigación en materia de Libertad Sindical y en 1951 el Comité de Libertad Sindical adscrito al Consejo de Administración, ambos de la OIT. Y nos interesa desatacar tal circunstancia, además, porque principalmente los pronunciamientos de este Comité, vistos como la “jurisprudencia más autorizada”, “han venido a completa y dar mayor precisión a las normas contenidas en los convenios sobre libertad sindical y cuya observancia acompaña su aplicación aún cuando no estén específicamente formulados en tales instrumentos”. Por estas razones, además del lugar destacado que permanentemente ocupa la legislación peruana entre las cuestionadas por el Comité, tendremos siempre en cuenta sus pronunciamientos a lo largo de este trabajo. Además de ello, dedicaremos al Comité de Libertad Sindical un epígrafe específico en el capítulo referido a la protección de este derecho fundamental.

Además de todo ello, la 86 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, de junio de 1998, aprobó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y sus seguimientos, que, en opinión del entonces Director General de la OIT, viene a ser “una verdadera plataforma social mínima de ámbito mundial” a partir de “las realidades de mundialización de la economía” y en cuyos considerandos más vinculados a nuestro tema se sostiene que “el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”.

Asimismo que “con el objetivo de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano”. Agregando que “en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal”.

En este marco, la Conferencia Internacional aludida declara en su punto 2 que todos los miembros de la OIT, aún cuando no hayan ratificado los convenios internacionales referidos a los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia. “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 del derecho

efectivo 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 todas las formas de discriminación en materia de empleo y ocupación.

Estamos frente a una declaración de un valor intrínseco muy grande, en la medida en que, como sostiene Kellerson, los gobiernos y los dos actores sociales reafirman la universalidad de los principios y derechos fundamentales en una época de gran incertidumbre y replanteo de estos derechos, traduciendo una voluntad colectiva de buscar alto y claro la justicia social, aprovechando la aspiración del hombre a la equidad, al progreso SOCIAL y a la erradicación de la pobreza, vinculando el progreso social al desarrollo económico. O, en otras palabras, se trata según el Director General de la OIT, “de la respuesta que esta organización desea aportar a los desafíos de la mundialización de la economía, que ha sido objeto de numerosos debates en su seno desde 1994”, en la medida en que “el crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes, en virtud de las cuales los propios interesados tengan la posibilidad de reivindicar una participación justa en las riquezas que han contribuido a crear”.

En concreto, esta importantísima declaración internacional, que surge en el contexto de las discusiones al interior de la OIT respecto de las repercusiones de la globalización y liberalización del comercio internacional, evidencia que la libertad sindical (y el campo fundamental de su actividad, la negociación colectiva) está en el núcleo esencial de los principios y derechos vinculados al trabajo, apareciendo, no por casualidad, incluso antes que temas tan sensibles y trascendentes para vivir civilizadamente, como son la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de todas las formas de discriminación, en la medida en que la actuación organizadas de los trabajadores viene a ser valorada como un presupuesto de la lucha eficaz de tales lacras sociales.

Finalmente, desde los Principios Sullivan en la segunda mitad de los años setenta y los Principios McBride en la de los ochenta, se están generalizando en el campo de las empresas multinacionales la adopción de Códigos de Conducta a través de los cuales se busca “mostrar la creciente sensibilidad de estas compañías, y, principalmente, de la opinión pública en sus países de origen, por los dramáticos problemas de derechos humanos que existen en los países en los que ellas han radicado su producción”¹¹⁰, haciéndose especial énfasis, en la necesidad de espetar los derechos sindicales y de negociación colectiva de los trabajadores.

Asimismo, en Estados Unidos, o en la Unión Europea, se han diseñado Sistemas Generalizados de Preferencias, que implican tratamientos arancelarios privilegiados y en lo que nosotros interesa, condicionan la incorporación o expulsión de un determinado país a tal sistema si no cumple con respetar los derechos de sus trabajadores de acuerdo con los estándares internacionales definidos en las normas de la OIT. Así tenemos que en 1987 fueron removidos por estas razones Nicaragua, Rumania y Paraguay, en 1994 El

¹¹⁰ La Reforma Laboral en América Latina OIT. Rev. 123.

Salvador se vio obligado a modificar su Código de Trabajo para evitar su exclusión, y, en 1994 el Perú estuvo a punto de serlo en función de las transgresiones a los derechos colectivos establecidas en la LRCT que se pudo evitar a partir del compromiso del Gobierno (incumplido hasta ahora) de introducir las modificaciones que adecuen tan norma a los Convenios de la OIT.

Por todo ello, pues, nos atrevemos a afirmar con toda claridad que la libertad sindical ha pasado a tener la consideración de patrimonio jurídico de la humanidad que todo Estado debe estar obligado a respetar y promover.

Para concluir, hay que volver a resaltar lo concerniente a la ubicación de los Tratados y demás instrumentos internacional ratificados por el Perú en la pirámide normativa en la medida en que, si bien en la Constitución de 1993 les otorga indirectamente rango de Ley, al señalarlos como objeto de la acción de inconstitucionalidad en el Artículo 200.4 de su texto, podemos constatar que dentro de las fuentes primarias (que detentan este rango de ley) se encuentra en un subnivel superior a todos los demás productos con tal jerarquía, puesto que, por un lado para que una Ley los deje sin efecto deberá sujetarse a los requisitos de previa denuncia previstos en el propio Tratado, y por otro lado, porque la regla interpretativa de los derechos fundamentales establecida en la Disposición Transitoria y Final Cuarta dispone que tales derechos se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia, ratificados por el Perú. Con lo que la devaluación normativa que operó la Constitución actual respecto a la de 1979 que les daba rango constitucional resulta inoperativa en la práctica, ya que ante cualquier discrepancia sobre el alcance de un derecho habrá que recurrir al tratado, debiendo, por tanto, acomodarse la ley a tal instrumento internacional.

Ello tiene una gran trascendencia puesto que, sobre todo, los Convenios de la OIT tienen una regulación bastante completa, a la que deberá someterse la legislación nacional, con lo que cualquier discrepancia entre la norma internacional y la nacional en materia de libertad sindical deberá vencerse por el lado de la invalidez de la regulación interna. En este contexto también se revalorizan los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ambos de la OIT, que son los órganos encargados de la interpretación "auténtica" de tales convenios.¹¹¹

Informe de Síntesis

Es cuando a la disolución de las organizaciones sindicales, generalmente las legislaciones indican que éste procede por las causales establecidas en los estatutos o por decisión de la Asamblea General. Adicionalmente a ello, también se contemplan causales adicionales por las cuales la disolución puede ser solicitada. En casos como República Dominicana, Panamá, Nicaragua o Guatemala, etc. Las causales establecidos, o por haber perdido el número mínimo de miembros requeridos para su constitución.

En países como Perú y El Salvador, es causal de disolución el cierre de la empresa. Sin embargo, en el caso de Nicaragua se establece que ello ocurre si la empresa se transforma o se fusiona. En república Dominicana se añade como causal el que la

¹¹¹ Manual de Educación Obrera. La Libertad Sindical. Ob. Cit. Pág.

organización haya dejado de existir.

La competencia de disolución de un sindicato está repartida entre el Poder Judicial y la Autoridad Administrativa. Respecto a la liquidación, en Colombia debe ser aprobada por el juez que la ordenó o por la autoridad administrativa de trabajo; en El Salvador, la autoridad de trabajo interviene en la liquidación debiendo aprobarla.

La figura de la cancelación del registro sindical, por la autoridad administrativa de trabajo en el Perú, transgrede el Convenio N° 87 de la OIT, pues tal cancelación deja sin efecto la personería gremial de la organización sindical como representante de los trabajadores.

4.6 CUADROS Y GRAFICOS ESTADÍSTICOS

Consultar formato impreso

Así veamos cual ha sido el comportamiento del movimiento sindical en nuestro país durante la década del '90, que estuvo marcada por la implantación de una política económica neoliberal, que aplicó el libre mercado a ultranza, dejando de lado, las justas aspiraciones de la clase trabajadora que reclamaba mejores sueldos y salarios, demanda de reducción de la jornada de trabajo, condiciones de trabajo adecuadas, beneficios sociales acordes a la realidad, hasta la participación en la congestión de la empresa.

Durante la década que concluyó, la creación de nuevos sindicatos a seguido una tendencia decreciente. Así Tenemos que, en el año 1993 se crearon 10 nuevos sindicatos a nivel nacional, hecho que contrasta con el bajo número de sindicatos aperturados en el año 1999, donde se registraron solo 37, lo que significa que hubo una disminución del 77%, es decir que, actualmente tenemos menos de la cuarta parte.

Estas cifras van en relación directa con lo que ha sucedido en el país respecto al bajo número de apertura de nuevas empresas o instalación de nuevas industrias. En 1994 se registró la más fuerte disminución de nuevos sindicatos, pues de 160 en el '93 pasó a 100 en el referido año. En los años siguientes, el nivel de decrecimiento ha sido menor, así tenemos que en 1995 se crearon 25 sindicatos menos. 33 en 1996, 5 en 1997, en el año 1998 se creó el mismo número del año, anterior y en 1999 se registraron 10 sindicatos menos. Estos datos reafirman lo expresado anteriormente respecto a la escasa actividad industrial del país. A partir del 2000, se nota cierto resurgimiento en la acción sindical.

Por otro lado tenemos que durante los años 1995 y 1996 se produjeron los más altos niveles de cancelación de registros sindicales (145 y 108 respectivamente). Al mismo tiempo, en los años 1993, 1998 y 1999 estos niveles descendieron a menos de la mitad, tal es así que en 1999 cancelaron registros a 67 sindicatos a nivel nacional, el año 2000, cancelaron 411. No existe registro oficial de cancelación de sindicatos, el año 2001, hasta la fecha. En la oficina de Registros de Organizaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima, nos manifestaron que aún no han publicado el libro armario del 2002 pero debemos anotar que partiendo de la muestra que constituye

la Dirección Regional de Trabajo, de Chiclayo, donde laboro, y tales cancelaciones se han detenido a partir del 08-01-03, Ley 27912 que modificó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, la cancelación del Registro Sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, solo procede después de la disolución del Sindicato por el Poder Judicial. También advertimos la recesión económica del país y la llamada flexibilización de las normas laborales, trajeron como consecuencia el abandono e inactividad en un número importante de sindicatos de empresa, figura atípica, ya que no obstante, estar inscritas en los registros de las Direcciones Regionales de Trabajo, no tienen vida sindical.

Con respecto a la actividad sindical por ciudades, podemos decir que, en Lima y Callao se, ha registrado la creación del mayor número de sindicatos (122 entre ambas ciudades), que representan el 23% del total creados entre 1993 y 1999. Asimismo, en las ciudades de Cuzco,, Trujillo, Chimbote y Huancayo también ha sido importante el número de apertura de registro de nuevos sindicatos (63, 56, 38 y 30 respectivamente). Cabe destacar que en el caso de Trujillo, sólo en el año 1993 se crearon 51 sindicatos y en los años posteriores este número disminuyó considerablemente (5 en total). En las demás ciudades la tendencia también es decreciente, aunque en menor grado que Trujillo.

En la ciudad de Chiclayo la creación de nuevos sindicatos no ha sido significativa si la comparamos con el resto de ciudades, puesto que, en el período 1993 - 1999 sólo se ha aperturado registro a 10 sindicatos, lo que representa el 2% del total. Del mismo modo, llama la atención que en la ciudad de Arequipa con mayor actividad industrial en el mismo periodo sólo, se hayan creado 8 sindicatos.

En lo que se refiere a la cancelación de registros sindicales por ciudades vigentes hasta Enero del 2003 tenemos que, también Lima y Callao presentan el mayor número (302), lo que significa el 51% del total de registros cancelados en el periodo 1993 - 1999. De igual modo., en las ciudades de Cuzco, Huancayo, Trujillo, Arequipa y Piura, también se han cancelado registros a una cantidad importante de sindicatos (74, 31, 27, 26 y 24 respectivamente). Al igual que en la apertura de Registros, en Chiclayo tampoco se ha presentado una cancelación masiva de los mismos, va que en el mismo periodo lo han hecho sólo 7 sindicatos, que representan el 1% del total cancelados..

Haciendo una comparación entre ambos hechos (apertura y cancelación de registros), tenemos que en las ciudades de Lima y Callao, la cancelación ha superado largamente la creación de nuevos sindicatos (302 sobre 122). En Arequipa, Cuzco y Piura ocurre lo mismo, aunque en menor escala (26 sobre 8, 74 sobre 63 y 24 sobre 16 respectivamente).

Asimismo en las ciudades de **Trujillo, Chimbote, Quillabamba**, y Juliaca sucede lo contrario, es decir, la apertura de nuevos registros sindicales ha predominado sobre la cancelación en el período 1993 - 1999, (56 sobre 27, 38 sobre 13, 17 sobre 0 y 15 sobre 5 respectivamente). Cabe destacar que., en Quillabamba no se ha cancelado ningún registro durante el mismo período, lo que significa que la actividad sindical es permanente, o está detenida.

En las localidades de la selva, es notorio un movimiento sindical que pasa inadvertido., igual que en el Departamento de Tumbes.

Más debemos asentar que un estudio no se limita a medir tasas de sindicalización,

sino a ubicar el fenómeno social en su contexto histórico, en la estructura del mercado de trabajo y en el marco político institucional. Así como tratar los problemas y desafíos actuales del sindicalismo peruano.

Pero no podemos obviar el hecho que en la actualidad, como hace 50 años, la temática sindical y sobre todo la información sobre el poder real de los trabajadores organizados difícilmente es accesible al público en general y a los propios gremios; el "misterio" de los Ministerios. Muchas veces esta información es considerada "confidencial", por los órganos oficiales encargados de su procesamiento y difusión peor aún si como es evidente por los antecedentes vistos., el Ministerio de Trabajo, ha sido utilizado por los distintos gobiernos para manipular el registro sindical, como un mecanismo de control social, conforme lo demuestran las claras diferencias entre el número de sindicatos reconocidos por cada gobierno.

Anotamos que el hecho de cuestionar la obligación del registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, no busca alentar el registro de las organizaciones sindicales, por el registro mismo, pues la presente investigación nos lleva a concluir que la acción sindical localizada en los "centros de trabajo" y no por rama de producción o industria, da como resultado muchos sindicatos dispersos, pero sin fuerza suficiente para realizar acciones sindicales suficientes. Se añade a ello, que la mayor parte de gremios no cuenta con recursos humanos y materiales para llevar a cabo su acción.

Las cotizaciones que los sindicatos bases, hacen llegar a las Federaciones y Centrales son muy limitados.

En muchos casos las empresas se niegan a pesar de la ley a efectuar el descuento por planilla, privando así de recursos al gremio.

Comparando con otros países, vemos que en el Perú, el sindicalismo se estructura de abajo hacia arriba, en los países europeos es a la inversa, la estructuración es de "arriba hacia abajo"; creada una Confederación, ésta puede constituir sus "sindicatos de base", y éstos a su vez sus "secciones sindicales".

Para el registro sindical, en Francia basta la presentación de los estatutos de la organización a la Municipalidad del distrito; donde el sindicato tenga su sede; y en París, a la Prefectura, entidades que no emiten ninguna resolución de registro o reconocimiento; comportamiento que está acorde al principio de libertad sindical.

4.7.PROYECTOS DE LEY SOBRE REGISTRO SINDICAL PRESENTADOS

Revisando los proyectos de ley (al final adjuntos) N° 232/01 - CR dado por la Congresista Mercedes Cabanillas Bustamente; N° 282/01 - CR del Congresista Javier Velásquez Quesquen; N 652/01-CR, autoría del Congreso Juan de Dios Ramírez Canchari; N° 699/01-CR; del Congresista Diez Canseco, y el Proyecto de Ley N° 1185/01-CR, del Congresista Luis Negreiros Criado, vemos que tiene como base las recomendaciones

dadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT , quien el año 1994, con motivo de las quejas formuladas contra el Gobierno del Perú, por organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores, por contradicciones del Decreto Ley N° 25593 - Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo de 1992, con los Convenios N° 87 y 98 de la OIT. Así en este pronunciamiento el citado Comité de Libertad Sindical formulo 16 observaciones a los artículos pertinentes de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Ninguno de los proyectos de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo presentados por los Congresistas aludidos, ni el Anteproyecto de la Ley general de Trabajo presentado por la Comisión Nacional de Trabajo del Congreso, menciona la obligación del registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, no obstante que contraviene la Constitución Política del Estado y el Convenio 87 de la OIT, citados. Los proyectos “dejan hacer, dejan pasar”, y que continúe la Autoridad Administrativa de Trabajo, quien otorgue la personalidad sindical; limitándose a acotar que “los sindicatos, cumplido el trámite de registro, podrán por este sólo mérito inscribirse en el Registro de Asociaciones para efectos civiles”, repitiendo lo que dice el Art. 19 del DL 25593.

En los proyectos de Ley de Relaciones Colectivas, estimamos que perteneciendo los congresistas Mercedes Cabanillas, Javier Velásquez y Luis Negreiros, al mismo partido político, hubiera sido mejor recibido que presenten un solo proyecto de ley en el que hubieran integrado las diferentes aristas que contienen las relaciones colectivas de trabajo, pues como vemos, mientras los dos primeros congresistas nombrados proponen un nuevo ordenamiento legal, a Negreiros Criado le basta la modificación de la Ley de Relaciones Colectivas, vigente.

Sin embargo la manifestado, sostenemos que los proyectos dados, no enfrentan el hecho medular que significa la educación e instrucción sindical de los dirigentes de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores y en general de todos los trabajadores; así como la difusión de la legislación laboral, como forma preventiva de los conflictos laborales subrayamos el hecho que la educación sindical representa un pilar fundamental para entender, comprender, cambiar, modificar y trascender las normas laborales, por lo que no podemos solamente hablar de educación de manera general, sino plantean programas concretos en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, El Ministerio de Educación e instituciones pertinentes.

CAPÍTULO V

5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. La Asociación es un hecho humano que el derecho ha debido tomar en cuenta, cuando mediante el, la vida social engendra vinculaciones jurídicas. Este punto afirma que la sociedad no es una simple reunión aglomeración de cantidad indiferenciada de individuos; sino una verdadera organización que ha evolucionado a lo largo de los siglos, desde las hordas salvajes primitivas, grupos pequeños de organización muy simple, hasta el alto y complejo grado de civilización actual.

2. Tanto el Sindicato de trabajadores como el grupo patronal tiene el deber de admitir y ver la complejidad de la situación social, la responsabilidad frente a la exclusión, la necesidad de admitir la competencia y la productividad como factor de progreso para todos. Se debe abandonar una visión del Derecho del Trabajo que resulte binaria, de lo malo y de lo bueno. De ahí fue si el Derecho del Trabajo no participa en el desarrollo de la empresa y la economía, no va existir más.

3. El ejercicio del derecho a la libertad sindical no debe ser obstruido o dificultado de ninguna manera, ni por el Estado, ni por el empleador, ni por otro sindicato.

4. La libertad sindical es un derecho a la vez individual y colectivo, o dicho de otro modo es el derecho individual que sólo puede ser ejercitado colectivamente.

5. Si *teóricamente* el registro sindical no es un cedazo autoritario no mucho menos es un requisito constitutivo. En la práctica, la historia de las organizaciones gremiales nos demuestra que durante los pasados gobiernos militares y aún civiles, los sindicatos proclives al régimen adquirirían el registro sin verificar el cumplimiento de las formalidades, mientras que aquellos de los que se sospechaba una posición contraria veían acumularse trabas y complicaciones, sin que su expediente fuera resuelto. Vistos los datos estadísticos obtenidos, afirmamos que el Ministerio de Trabajo, ha sido utilizado por los distintos gobiernos para manipular el registro sindical, como un mecanismo de control social, así lo demuestran las claras diferencias entre el número de sindicatos reconocidos por cada gobierno.

6. La personería gremial o personalizada gremial es en el Derecho Colectivo de Trabajo, el privilegio que se concede a un sindicato o asociación de trabajadores para realizar en nombre de todo el gremio, determinados actos por ser considerada como la asociación más representativa de determinada actividad laboral. La personería gremial ostente ciertas prerrogativas en relación a los sindicatos que sólo gozan de personería jurídica. De ahí que la existencia de sindicatos con personería gremial frente a otros que no lo tienen por no haber cumplido una formalidad administrativa, constituye un atentado a la libertad de Asociación garantizada en la Constitución Política del Estado.

7. La inscripción de la organización sindical en el Registro de la Autoridad Administrativa de Trabajo, solo le otorga personalidad sindical. Si sus miembros desearan que también tenga personalidad jurídica, tendrán que constituirse además como una asociación regida por el Código Civil, e inscribirla con tal carácter en los Registros Públicos. Esta separación entre los dos tipos de personalidad indicados es contraproducente, porque no hay organización sindical que no contraiga obligaciones civiles, por lo que deben gozar por ello de una sola personalidad que tendría que se la jurídica, lo cual les daría en primer término los atributos que conciernen a la personalidad sindical, además de la capacidad civil, como una clase específica de persona jurídica.

Por ello mismo el trámite para la obtención de la personalidad jurídica y gremial debe hacerse ante los Registros Públicos.

8. En el Perú, subsiste un modelo de relaciones de trabajo intervencionista, que privilegia la intervención estatal. Dicho intervencionismo en el Derecho Colectivo de Trabajo, se manifiesta en la obligación del Registro Sindical ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

9. La personalidad sindical o gremial constituye la esencia de la organización sindical, pues le confiere facultad para representar al conjunto de trabajadores, le otorga potestad para intervenir como representante de los trabajadores ante los empleadores y órganos del Estado.

10. De acuerdo a los datos estadísticos obtenidos desde el año 1993 hasta el año 2002, las normas laborales dictadas con el argumento de flexibilizar las modalidades y mecanismos de acceso de trabajo; han sido una de las principales causas de la crisis que enfrenta el movimiento sindical.

11. La actual coyuntura económica y social que atraviesa el país, así como la flexibilidad de las normas laborales que recorten derechos esenciales de los trabajadores, han traído como consecuencia el abandono e inactividad en un número importante de sindicatos de empresa, figura que consideramos atípica pues no obstante seguir inscrita en los Registros de la Direcciones Regionales de Trabajo no tiene vida sindical.

12. Los sindicatos de empresas, firmado por trabajadores de diversas profesiones, oficios o especialidades que prestan servicios para un mismo empleador, representan la figura más significativa de una organización sindical.

13. La política laboral desarrollada por el Estado peruano, ha preferido que los sindicatos sean fundamentalmente en los centros de trabajo, e incluso dentro de éstos, en forma fragmentada en obreros y empleados, ofreciendo como resultado una estructura sindical, atomizada y diversa, donde existen muchos sindicatos, pero con muy poca fuerza.

14. El hecho de cuestionar la obligación del registro sindical por la Autoridad Administrativa de Trabajo, no busca alentar el registro de las organizaciones sindicales, por el registro mismo, pues la presente investigación nos lleva a concluir que la acción sindical localizada en los “centros de trabajo”, y no por rama de producción o industria, da como resultado muchos sindicatos dispersos, pero sin fuerza suficiente para realizar acciones sindicales suficientes. Se añade a ello, que la mayor parte de gremios no cuenta con recursos humanos y materiales para llevar a cabo sus acciones.

15. En el Perú, el sindicalismo se estructura de “abajo hacia arriba”; en los países europeos es a la inversa, la estructuración es de “arriba hacia abajo”. Creada una Confederación, esta puede constituir sus sindicatos de base, y éstos a su vez, secciones sindicales.

Para el registro sindical en Francia basta la presentación de los estatutos de la organización a la Municipalidad del distrito, donde el sindicato tenga su sede; y en París, a la Prefectura, entidades que no emiten ninguna resolución de registro o reconocimiento.

16. La Ley 26366, que creó el Sistema Nacional de Registros Públicos demuestra que nos encontramos con una regulación unificada, y así en su Art. 1º dice que la creación de los Registros Públicos, se realiza “con la finalidad de mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo país”. En el Art. 2 inciso e) indica que la relación de registros que conforman el sistema los abiertos y establece como componentes del mismo “a los demás registros de carácter jurídico creados o por crearse”, por lo que resulta factible la formación de un registro de organizaciones sindicales.

17. En nuestro país, el movimiento sindical presenta una tradición de cultura confrontacional y no existen consensos fuertes sobre la oportunidad y vigencia del diálogo social como instrumento de acción democrática, por lo que es importante favorecer un sistema de formación y educación sindical permanente como instrumento necesario para el logro de nuevos objetivos y estrategias sindicales.

Recomendaciones

A. Las oficinas de la OIT que solamente funcionan en la ciudad de Lima, deben

obtener los datos estadísticos que les sirven de referencia en las investigaciones y estudios que realizan de manera directa, pues simplemente se basan en los datos que les proporciona el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuando las tiene, pues como comprobamos, dicho Ministerio, de manera oficial, u otras formas, no han publicado ningún dato referente a sindicatos, desde el año 2001.

B. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Ministerio de Educación, principalmente, pueden establecer un sistema de educación y orientación sindical permanente, como instrumento necesario para el logro de nuevos objetivos y estrategias en el área de los trabajadores y de los empleadores, a través de programas educativos, contenidas en las asignaturas que comprende la instrucción primaria y secundaria.

En primaria, establecerán en los cursos de Educación Cívica y Formación Laboral, y en secundaria deben ampliarse con mayor profundidad en las asignaturas de Educación Cívica, que se dicta de primero a cuarto, y en Economía Política, curso que únicamente llevan los estudiantes en el Quinto Grado, por lo que claramente puede afirmarse la carencia de educación sindical, en los jóvenes, no obstante que el trabajo, representa uno de los factores más importantes del proceso de producción.

C. Al no significar la inscripción de las organizaciones sindicales en los Registros Públicos, que proponemos, un desligamiento o separación de la Autoridad Administrativa de Trabajo, esta entidad, cumpliendo con las funciones que le dicta la ley, supervisará los registros de los organismos sindicales, recibiendo o solicitando las comunicaciones que dichas organizaciones le alcanzaron; y los ordenará en un archivo especial. Información que no significa de manera alguna, un requisito o registro para adquirir personería general, pues con su inscripción ante los Registros Públicos, los sindicatos ya ostentan personalidad gremial y jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

- Boza Fernández, Francisco "Derecho Colectivo de Trabajo" Tomo II -G 1
- Barredo Alvarado, Jorge "La sindicalización en el Perú" P.U. La Católica. Lima. 1994.
- Barajas Montes de Oca, "Conceptos Básicos del derecho Santiago del Trabajo".
- Díaz Aroco, Teófilo "Derecho Colectivo de Trabajo" Editorial gráfica Horizonte 2000.
- Badin, Pierre "Iniciación Económica y Social el Trabajo" Edit. Popular Madrid 1963.
- Cabanellas, Guillermo "Derecho Sindical y Corporativo".Buenos Aires.1996.
- Chaname, Orbe, Ratl "Diccionario jurídico. Edit San Marcos 2001.
- Elías Mantero, Fernando "Derecho Laboral Relaciones Colectivas de Trabajo". Jus Editores 1998.
- Ermida Uriarte, Oscar "Derecho Colectivo del Trabajo". Villavicencio Rios, Alfredo, Pontificia Universidad Católica del Cortes Carceles, Juan Perú. Lluvia Editores. Lima 1999.
- De la Cueva, Mario "El Nuevo Derecho mejicano del Trabajo". Ed. Prrúa. Méjico. 1998.
- Fernández Sessarego, Carlos "Derecho de las Personas". Edit Grijley 1999. Flint
- Blanck Pinkes "Derecho Colectivo de Trabajo". Libreria Studium 1986.
- Gómez Valdez, Francisco "Derecho del Trabajo Colectivo". Ed San Marcos 2000. Lima.
- Guevara Manrique, Rubén "Derecho Registral". Editora Fecap 2000.
- Krotoshin, Ernesto "Manual del Derecho de Trabajo" Edit. De Palma. Buenos Aires

1979.

Marcenaro Frers, Ricardo "Trabajo en la nueva Constitución. Edit Cuzco 1998.

Ministerio de Trabajo y Revista Laborando. Anuario Promoción del Empleo Estadístico.

Organización Internacional "La Libertad Sindical" La Reforma del Trabajo O.I.T Laboral en América Latina

Rendón Vásquez, Jorge "Manual del Derecho de Trabajo Colectivo". Edit. Edial 1994.

Suárez Galdosi, Emilio "Estructura Jurídica del Contrato de Trabajo". Arequipa 1997.

ANEXOS

Revisar el formato impreso

TEXTO COMPLETO EPUB

Descargar texto completo en formato EPUB en la dirección:

http://www.cybertesis.edu.pe/sisbib/2003/aliaga_pd/epub/aliaga_pd.epub