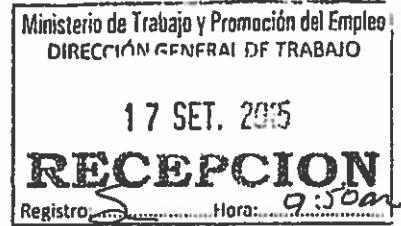




INFORME N° 065 -2015-MTPE/2/14.1



Para: Víctor Renato Sarzo Tamayo
Director General de Trabajo (e)

De: Víctor Renato Sarzo Tamayo
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

Fecha: 17 de setiembre de 2015

Asunto: Consulta formulada por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao

Referencia: H.R. N° 109257-2015-EXT

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 574-2015-GRC/GRDS/DRTPE Callao, emitido con fecha 26 de agosto de 2015, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao (en adelante la Dirección Regional) consulta sobre: i) el alcance del derecho de federación y confederación en aquellos casos que las organizaciones sindicales que pretendan agruparse se encuentren inscritas en el registro sindical del sector público y del sector privado; y ii) la conformación de la junta directiva de las federaciones y confederaciones mixtas resultantes.

Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 49° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR, esta Dirección cuenta con la función de emitir opinión técnica especializada en materia de trabajo. En tal sentido, se procede a continuación a brindar respuesta a las consultas formuladas.

II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución)
- Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (en adelante, el TUO de la LRCT)
- Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR (en adelante, el Reglamento de la LRCT)
- Reglamento General de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, el Reglamento de la LSC)
- Ley que crea el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, aprobada por Ley N° 27556 (en adelante, la Ley del ROSSP)
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR (en adelante, el ROF del MTPE)
- Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 062-2008-PCM (en adelante, el ROF de SERVIR)

- Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM (en adelante, el TUO de la NSC)

III. ANÁLISIS

Conforme se advierte en el punto I del presente informe, la Dirección Regional consulta respecto i) al alcance del derecho de federación y confederación en aquellos casos que las organizaciones sindicales que pretendan agruparse se encuentren inscritas en el registro sindical del sector público y del sector privado; y ii) la conformación de la junta directiva de las federaciones y confederaciones mixtas resultantes.

Sobre el particular, esta Dirección advierte que la consulta se enmarca dentro del derecho a la libertad sindical por cuanto se pretende conocer el alcance del derecho de federación y confederación, así como el de representación de los trabajadores. En ese sentido, esta Dirección desarrollará algunas precisiones sobre la libertad sindical.

La Constitución Política establece en su artículo 28 que el Estado tiene la obligación de garantizar la libertad sindical. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la libertad sindical es un derecho de carácter fundamental que se define como *la capacidad autodeterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical*. Asimismo, en tanto la libertad sindical tiene como principales manifestaciones a los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, el contenido de dicha libertad brinda cobertura a facultades como las siguientes:

- *El derecho a fundar organizaciones sindicales.*
- *El derecho de libre afiliación, desafilación y reafiliación, en las organizaciones sindicales existentes.*
- *El derecho a la actividad sindical, el derecho de las organizaciones sindicales a ejercer libremente las funciones que la Constitución y las leyes le asignen, en defensa de los intereses de sus afiliados. Ello comprende la reglamentación interna, la representación institucional, la autonomía en la gestión, etc.*
- *El derecho a que el Estado no interfiera –salvo el caso de violación de la Constitución o la ley– en las actividades de las organizaciones sindicales.¹*

Cabe resaltar que, de conformidad con el artículo 3° y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política², el artículo 28° antes referido se interpreta de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Así, para efectos de la presente consulta, los alcances del artículo 28 de la

¹ Fundamento 26 de la sentencia recaída en el Exp. 008-2005-AA/TC.

² De acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Política del Perú, "[l]a enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno". Asimismo, según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de dicha Carta Magna, "[l]as normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".



Constitución Política deben interpretarse de acuerdo al Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

i) Derecho a conformar organizaciones sindicales mixtas de grado superior

El derecho a conformar organizaciones sindicales de grado superior ha sido recogido en el Convenio 87 de la OIT, el mismo que establece que "[l]as organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores" (artículo 5°).

De esa manera, puede válidamente afirmarse que el derecho de federación y confederación es un derecho fundamental de carácter colectivo reconocido a favor de las organizaciones de trabajadores y empleadores, mediante el cual los sujetos colectivos buscan agruparse a fin de crear entes colectivos superiores.

En otras palabras, el derecho de federación y confederación no viene a ser más que el derecho de sindicación individual aplicado en el aspecto colectivo, por lo que tendrá los mismos alcances y límites reconocidos para las organizaciones sindicales de base. Al respecto, el mismo Convenio 87 de la OIT señala que las federaciones y confederaciones se sujetan a las disposiciones del convenio referidas a organizaciones sindicales de base (artículo 6).

De allí que, considerando que el Convenio 87 establece que el derecho de sindicación puede ejercerse sin distinción ni autorización previa, con la sola condición de observar los estatutos respectivos (artículo 2), este límite será también aplicable para las federaciones y confederaciones.

Por tanto, a criterio de esta Dirección, al igual que las organizaciones sindicales de base pueden conformarse por trabajadores sujetos a diferentes regímenes laborales, salvo que su estatuto lo impida; las federaciones y confederaciones de trabajadores también podrán encontrarse integradas por organizaciones sindicales inscritas en el registro sindical privado y público, con el único límite de los estatutos de la federación o confederación y, desde luego, cumpliendo las disposiciones legales que regulan la constitución de dichas organizaciones. Con ello, las organizaciones sindicales de grado superior (federación y confederación) tienen la posibilidad de constituirse como organizaciones mixtas.

Esta interpretación se encuentra en el marco del deber estatal de respeto y garantía de los derechos fundamentales y resulta aplicable a nivel legal. Al respecto, nótese que las normas legales que regulan la libertad sindical en el sector privado y público no contienen una limitación expresa para la conformación de organizaciones sindicales mixtas de grado superior.

En efecto, en relación al régimen laboral de la actividad privada, el TUO de la LRCT se limita a establecer en su artículo 36° que "[p]ara constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos (2) sindicatos registrados de la misma actividad o clase" y que "[p]ara constituir una confederación se requiere la unión de no menos de dos (2) federaciones registradas". Por su parte, en lo que respecta al régimen laboral público,





"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

el artículo 57° del Reglamento de la LSC señala únicamente que "[p]ara constituir una federación, se requiere la unión de no menos de dos (02) organizaciones sindicales del mismo ámbito. Para constituir una confederación, se requiere la unión de no menos de dos (02) federaciones registradas".

Desde luego, con la finalidad de que la federación o confederación mixta goce de personería gremial, deberá registrarse ante la autoridad correspondiente y siguiendo los requisitos previstos por ley.

Al respecto, consideramos que el registro sindical no debería configurarse como un obstáculo para la actuación de las federaciones y confederaciones mixtas debidamente constituidas. En efecto, repárese que, de acuerdo al artículo 7 del Convenio 87 de la OIT, "la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio [que reconocen el derecho a conformar federaciones y confederaciones mixtas]". Por lo demás, en un Estado Social y Democrático de Derecho, como es el Estado peruano, existe un deber especial de protección de los derechos fundamentales (entre ellos, la libertad sindical), tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional:

*"Los derechos fundamentales que la Constitución Política del Estado reconoce son derechos subjetivos pero también constituyen manifestación de un orden material y objetivo de valores constitucionales en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico. Esta última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un deber de tutelar dichos derechos" (resaltado agregado)*³.

En virtud a lo señalado, el derecho a constituir federaciones y confederaciones mixtas se encuentra garantizado tanto a nivel constitucional como legal, no pudiendo convertirse el registro sindical en un impedimento para que dichas organizaciones, debidamente constituidas, obtengan una personería gremial que les permita actuar legítimamente.

ii) Respecto a la conformación de la Junta Directiva de las federaciones y confederaciones mixtas

Tomando en consideración que es jurídicamente viable que las organizaciones sindicales de grado superior se conformen por organizaciones sindicales inscritas en el registro sindical del sector público y del sector privado, esbozaremos a continuación los parámetros sobre los cuales se puede conformar la Junta Directiva de aquellas organizaciones.

³ Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 05215-2007-AA



Sobre el particular, el Convenio N° 87 de la OIT indica que "[l]as 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. (...) Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

Al igual que el derecho de federación y confederación, el derecho de representación es también aplicable a las federaciones y confederaciones, pues así lo ha establecido el mismo Convenio 87 de la OIT (artículo 6).

En ese sentido, la conformación de la Junta Directiva de una federación o confederación mixta debe realizarse de manera libre y conforme al estatuto sindical respectivo. Desde luego, como en el ejercicio de este derecho de representación "los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados (...) a respetar la legalidad". (artículo 8 del Convenio 87 de la OIT), es importante mencionar que, según el artículo 23° del TUO de la LRCT, "[l]a junta directiva tiene la representación legal del sindicato y estará constituida en la forma y con las atribuciones que determine el estatuto". De igual manera, el artículo 51° del Reglamento de la LSC recoge lo antes acotado al prescribir que "(...) las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir a sus representantes, redactar sus estatutos, formar parte de organizaciones sindicales de grado superior, disolverse, organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción".

En tal sentido, por ejemplo, la junta directiva de una federación o confederación mixta podrá estar conformada por trabajadores pertenecientes a regímenes laborales distintos, si ello guarda conformidad con el respectivo estatuto y la ley no prevé alguna prohibición que incida en dicha conformación.

IV. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, las federaciones y confederaciones pueden encontrarse integradas por organizaciones sindicales inscritas en el registro sindical privado y público, con el único límite de los estatutos respectivos y siguiendo las disposiciones legales que regulan la constitución de dichas organizaciones. Con ello, es jurídicamente viable la conformación de organizaciones mixtas de grado superior.

Asimismo, el registro sindical no puede convertirse en un obstáculo o impedimento para que las organizaciones mixtas de grado superior, debidamente constituidas, obtengan una personería gremial que les permita actuar legítimamente.

Finalmente, la conformación de la Junta Directiva de una federación o confederación mixta debe realizarse de manera libre, conforme al estatuto sindical respectivo y de acuerdo a ley.

⁴ En la misma línea, repárese que, por ejemplo, el artículo 10 del Decreto Legislativo 1187 establece que "sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en la legislación correspondiente, para ser miembro de la junta directiva de una organización sindical de construcción civil se requiere no tener una sentencia condenatoria penal firme por los delitos tipificados en los artículos 108, 108-A, 108-C, 108-D, 121, 148-A, 152, 189, 200, 204, 279, 279-B, 315, 317, 317-A y 427 del Código Penal".



PERÚ

Ministerio
Trabajo
Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

V. RECOMENDACIONES

La consulta guarda relación con el registro de organizaciones sindicales y con aspectos del régimen laboral público. En tal sentido, sin perjuicio de la posición adoptada por esta Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo, recomendamos remitir el presente informe a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (quien tiene a su cargo el registro de organizaciones sindicales)⁵ y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (quien es el ente rector en materia de régimen laboral público)⁶, con la finalidad de recabar sus correspondientes posiciones en relación a lo consultado por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

RENATO SARZO TAMAYO
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)
Dirección General de Trabajo

⁵ De acuerdo con el literal m) del artículo 78° del ROF del MTPE, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana tiene como función "[...] llevar los registros administrativos en el ámbito de su competencia, en aplicación de la normativa vigente, entre ellos, el Registro Sindical del Sector Público y del Sector Privado". Por su parte, según los literales f) y h) del artículo 81° del referido cuerpo normativo, dos de las funciones de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana consisten en "[e]mitir opinión técnica especializada en el ámbito de su competencia" y "[c]umplir otras funciones que le asigne la Dirección Regional".

⁶ De conformidad con el artículo 5° del ROF de SERVIR, la Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene, entre otras funciones, la de absolver consultas y emitir opiniones técnicas vinculantes en las materias de su competencia. En la misma línea, el artículo 104° del TZO de la NSC expresa que "[...] la Autoridad [Nacional del Servicio Civil] tiene las funciones siguientes: (...) h) Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia".