

¿Cómo expulsar a un afiliado de un sindicato y “no morir en el intento”? Derecho a la libertad sindical, debido proceso y autonomía sindical.

Angles Yanqui Gerard Henry¹

Resumen.-

Un sindicato no está exento de cumplir los mecanismos legales de protección de los derechos fundamentales en sus procedimientos disciplinarios internos como son la expulsión o sanción de sus afiliados. Así, las relaciones laborales sindicales, si bien se encuentran enmarcadas en la autonomía sindical y el uso irrestricto de su estatuto, este derecho e instrumento sindical (estatuto) no puede ser ajeno al derecho de defensa y debido proceso. A propósito de ello, el autor reflexiona desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre la colisión existente entre la voluntad de la asamblea general de un sindicato frente a la libertad sindical individual del afiliado y el debido proceso en los procesos disciplinarios internos.

Palabras clave.- Libertad sindical / Autonomía sindical, sindical / Derecho de defensa, Procedimiento disciplinario.

1. Aspectos preliminares.

Como punto de partida se tendrá que identificar que es un sindicato. El Diccionario del español jurídico lo define como:

La asociación de trabajadores constituida para la defensa y promoción de intereses profesionales, económicos o sociales de sus miembros (DEJ, 2016, p.1524)

Se define como sindicato al grupo de trabajadores organizados, que velan y defienden los derechos laborales de los afiliados al mismo. En Perú, su existencia legal está condicionada a cumplir requisitos de forma requeridos por la Autoridad Administrativa de Trabajo, tales como el siguiente:

Para constituirse y subsistir los sindicatos deberán afiliar por lo menos a veinte (20) trabajadores tratándose de sindicatos de empresa; o a cincuenta (50) trabajadores tratándose de sindicatos de otra naturaleza (artículo 14 D.S. 010-2003-TR. art. 14)

La existencia de un sindicato se centra en la manifestación de voluntad de los trabajadores, quienes de forma libre y voluntaria deciden constituir esta persona jurídica con base a su derecho de libertad sindical en su aspecto positivo.

¹Abogado por la Universidad Nacional del Altiplano Puno. Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP. Especialización en la Tutela de los Derechos Constitucionales por la Universidad de Salamanca-España. Especialización en Derecho Laboral por la Universidad de Sevilla-España. Docente Universitario en la Universidad de San Martín de Porres.

El presente artículo, toma como punto de partida la actividad intrasindical disciplinaria acorde al derecho a la libertad sindical y la autonomía sindical, derechos que se deben concatenar con el debido proceso y derecho de defensa en el entorno sindical. En ese orden de ideas, es indispensable establecer cuáles son los límites de la autonomía sindical (asambleas sindicales colectivas) frente al ejercicio del derecho a la libertad sindical individual y los derechos individuales de cada afiliado en casos de una inminente colisión de estos derechos fundamentales.

En consecuencia, se analizará que la protección constitucional a la autonomía sindical no debe entenderse como un ejercicio colectivo ilimitado en relación a un individuo (afiliado al sindicato); debido a que, el uso de este derecho (autonomía sindical) como poder de dirección sindical, podría devenir en el centro de vulneración de derechos constitucionales. La controversia versa en identificar ¿Cuáles son los límites y alcance de la autonomía sindical como parte de su poder disciplinario? Asimismo, es menester dilucidar cómo se debe desarrollar un procedimiento disciplinario intrasindical de cara a los derechos del afiliado.

2.- Un acercamiento al concepto de Autonomía Sindical.

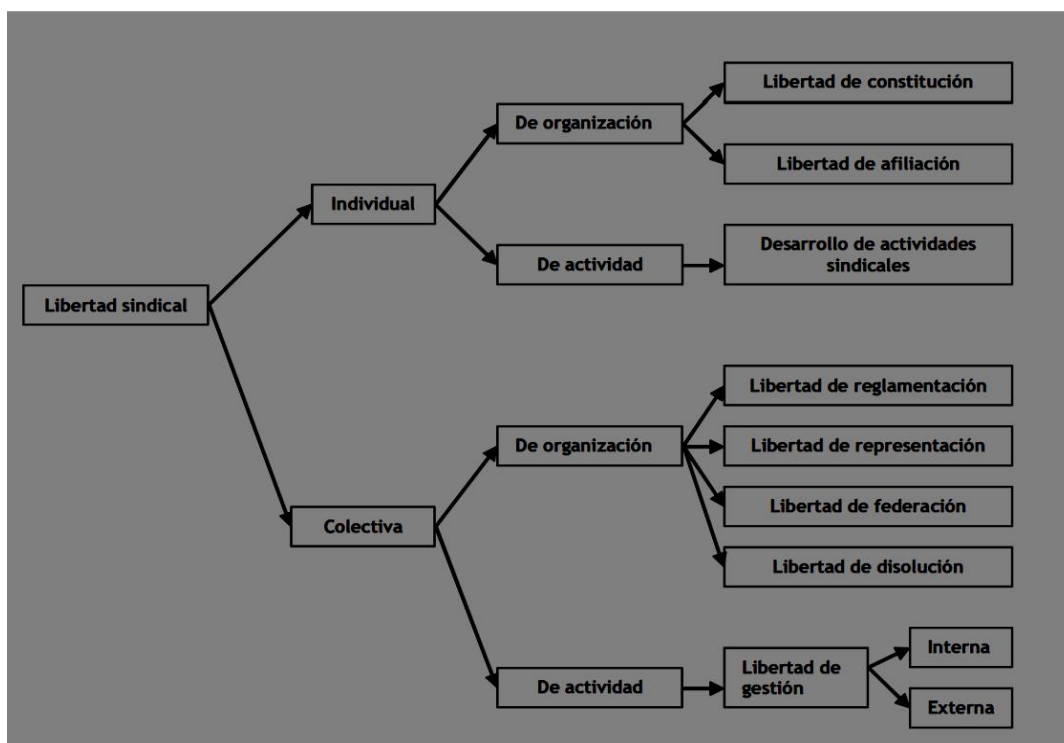
Es menester establecer lo que señala la Constitución Política del Perú, referente al derecho a la libertad sindical:

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 [...] (artículo 28)

En Perú, existe una amplia protección constitucional al derecho a la libertad sindical el cual se concatena con los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT, que desarrollan y amplían los conceptos sobre libertad sindical y negociación colectiva. En efecto, se debe conceptualizar la libertad sindical para poder delimitar que entendemos por Autonomía de los sindicatos. El Tribunal Constitucional Peruano en su bagaje de sentencias fue delimitando el contenido esencial de la libertad sindical que abarca las manifestaciones individuales y colectivas, de este modo señala lo siguiente:

Este derecho fundamental, definido como la capacidad autoderminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical, se manifiesta en dos planos: (i) la libertad sindical *intuito personae*, que comprende, en su faceta positiva, el derecho de un trabajador a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a los sindicatos ya constituidos y, en su faceta negativa, el derecho de un trabajador a no afiliarse o a desafiliarse de una organización sindical; (ii) la libertad sindical plural, que plantea tres aspectos: 1) ante el Estado (comprende la autonomía sindical, la personalidad jurídica y la diversidad sindical); 2) ante los empleadores (comprende el fuero sindical y la proscripción de prácticas desleales); y 3) ante las otras organizaciones sindicales (comprende la diversidad sindical, la proscripción de las cláusulas sindicales, etc.) (STC. Expediente 00008-2005-PI/TC)

En efecto, la autonomía sindical se desprenderá de la libertad sindical Plural y el Profesor Alfredo Villavicencio nos grafica de forma solemne como la libertad sindical es un derecho complejo, pues su titularidad puede ser individual o colectiva, y las facultades que otorga a sus titulares pueden ser de organización (surgimiento y configuración del sujeto colectivo) o de actividad (actuaciones en cumplimiento de sus fines). Y algunas de estas facultades pueden ejercitarse de manera positiva (afiliándose) o negativa (no incorporándose o no permaneciendo). (Villavicencio. 2010. p. 93) el siguiente grafico lo explica de forma detallada:



En ese orden de ideas, la autonomía sindical se desprende del ejercicio de libertad sindical plural (dimensión plural) siendo su principal objetivo y finalidad en una primera esfera de protección que los sindicatos desarrollen sus actividades sin injerencia de terceros privados ya sean personas naturales o jurídicas, puesto que estos terceros no podrán intervenir de ninguna forma en las decisiones o acciones intra y extra sindicales²; la segunda esfera de protección se circunscribe al ámbito estatal donde el Estado Peruano no podrá tener injerencia sobre las actividad intra o extra sindicales ya sea desde su potestad de Empleador o Estado en sí mismo.

²Se debe comprender a la actividad intrasindical aquellas desarrolladas en su esfera colectiva, acciones de organización que comprende: la reglamentación, representación, gestión interna. Y las actividades extra sindicales la relación del sindicato con los terceros como pueden ser el Ministerio de Trabajo, empleadores, federaciones, Estado Etc.

La autonomía Sindical constituye a todas luces un componente básico e imprescindible de la libertad sindical, pues permite que el derecho de asociación, consagrado en múltiples instrumentos jurídicos, universales y regionales pueda ejercerse y funcionar libremente para la plena consecución de los respectivos objetivos de las organizaciones de trabajadores, sin obstáculos, ni intromisión por parte del Estado. (Lopez. 2014. p. 207)

El Tribunal Constitucional, en la STC EXP. N.º 3311-2005-PA/TC señala que:

La libertad de sindicación en su dimensión plural protege la autonomía sindical, a fin de que el sindicato funcione libremente sin injerencias o actos externos que pudiere afectarlo. Protege, asimismo, las actividades que este desarrolla y la de sus afiliados de manera colectiva, así como la de los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos (FJ 6).

Se concluye, que el derecho a la autonomía sindical es la independencia que poseen los sindicatos para organizarse, crear sus reglas estatutarias, elegir a sus representantes, realizar sus procedimientos disciplinarios, entre otras acciones propias que el sindicato desarrolle, recalcando que ningún tercero (Estado o privado) pueden tener inherencia en estas acciones.

3.- Poder disciplinario de los sindicatos como ejercicio de la Autonomía Sindical.

Los sindicatos en ejercicio de su libertad sindical en su dimensión plural o colectiva, tienen la facultad y libertad de autorregularse, siendo la máxima expresión de dicha autorregulación lo que se conoce como Estatutos Sindicales, estos regulan las actividades intra, extra sindicales, organización y funcionamiento del mismo. Acorde al Diccionario del Español Jurídico un estatuto es:

Norma escrita en que se plasma un régimen jurídico específico. Conjunto de normas reguladoras del funcionamiento de un órgano jurisdiccional nacional, internacional u otros.

Es decir, todo sindicato posee la facultad de dirección y potestad disciplinaria hacia sus afiliados o dirigentes sindicales, potestades que se desprenden del texto del Estatuto Sindical. Entonces, es menester preguntarnos *¿Todos los sindicatos tiene o deben de tener un mismo Estatuto? ¿Existe un único estatuto sindical como norma general?*

Las respuestas se desprenden del derecho de organización interna del sindicato. Acorde a su autonomía sindical cada sindicato poseerá un estatuto diferente congruente a sus necesidades e incluso sector laboral. Pueden existir coincidencias estatutarias; sin embargo, cada institución sindical podrá delimitar sus propias reglas referentes al poder disciplinario hacia sus filiados o dirigentes, es decir, cada sindicato demarcará que acciones comprenden una falta leve, grave, suspensión o expulsión del sindicato; por ejemplo, para determinado sindicato el hecho de no pagar la cuota sindical puede ser una falta grave, mientras que para otro sindicato ese misma acción solo se sanciona como falta leve.

En conclusión, el poder disciplinario y sancionador a nivel sindical se desprende de la autonomía sindical e institucionalización del estatuto. El poder disciplinario sindical se guía

y desprende del estatuto, la responsabilidad del inicio y fin del procedimiento es delegado a un dirigente sindical o una comisión disciplinaria, ello acorde a cada gremio sindical y las reglas escritas en sus Estatutos.

3.1.- Límites de la autonomía sindical en el procedimiento disciplinario sindical.

A fin de analizar cuáles son los límites de la autonomía sindical en el entorno de un procedimiento disciplinario a afiliados o dirigentes de un sindicato, es imprescindible recurrir a lo desarrollado por la doctrina y normas legales aplicables para entender *¿Qué comprende un procediendo disciplinario?*

“Todo sindicato posee la facultad de dirección y potestad disciplinarias hacia sus afiliados o dirigentes sindicales, potestades que se desprenden del texto del estatuto sindical”

El concepto del procedimiento disciplinario, esta intimidante ligado al ámbito del derecho administrativo, por ello se desarrolla el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) que según la guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador (PAS) elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se debe entender al Procedimiento disciplinario como: el conjunto de etapas y actuaciones establecidas por la Administración Pública para ejercer su facultad sancionadora disciplinaria por la ocurrencia de las faltas disciplinarias que pudiesen haber cometido los servidores civiles y en caso de quedar acreditada su existencia proceder con la aplicación de sanción correspondiente. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Implantando estos conceptos al ámbito sindical se debe entender como procedimiento disciplinario sindical:

Al conjunto de reglas, etapas y actuaciones procedimentales establecidas por el sindicato en su respectivo Estatuto; asimismo, integra la actuación del Sindicato que ejercerá su facultad sancionadora ante las faltas disciplinarias que contravengan el orden constitucional y estatutario cometido por los afiliados o dirigentes sindicales, quienes son sancionados conforme al Estatuto del Sindicato.

Por lo tanto, los procedimientos disciplinarios iniciados por un dirigente o comisión de disciplina de un sindicato, tienen que observar *sine qua non* las disposiciones estatutarias y constitucionales a fin de salvaguardar los derechos de los afiliados o dirigentes sometidos a un procedimiento disciplinario.

3.2.- El procedimiento disciplinario sindical frente al derecho del debido proceso.

Un error común de los sindicatos es creer que la autonomía sindical se sobrepone a lo establecido en los Estatutos y al procedimiento disciplinario, como si este último fuese una acción de trámite que puede ser superada por la manifestación de voluntad de la masa sindical en una asamblea general del sindicato.

Este error también es generado por que muchos Estatutos Sindicales no tiene un desarrollo de lo que implica un procedimiento disciplinario y, solo desarrollan las faltas y sanciones,

más no las etapas, plazos, acciones, instancias para llevar a cabo un procedimiento disciplinario que respete el derecho a un debido proceso y derecho de defensa de los implicados.

La STC EXP. N.º 04589-2019-PA/TC, destaca esta precariedad sindical, donde un sindicato a través de una asamblea general resuelve expulsar a sus afiliados, a modo de ejemplo se resalta los siguientes hechos:

Los recurrentes interponen una demanda de amparo contra el Sindicato de Obreros Municipales de Villa María del Triunfo, solicitando el cese de los actos de exclusión de su calidad de asociados al sindicato demandado, y que se les reincorpore como miembros activos del mismo. Sostienen que son once trabajadores afiliados a su organización sindical por más de 35 años, y que han tomado conocimiento que la organización sindical demandada ha remitido una comunicación a su empleador (Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo), en la cual informa que en una asamblea general extraordinaria se había tomado el acuerdo de expulsarlos de dicho gremio.

Como se advierte, los sindicatos al no poseer un procedimiento disciplinario en sus estatutos (plazos, reglas, instancias etc.) cometen el error de creer que la autonomía sindical representada en la manifestación de voluntad de una asamblea general puede suplir este procedimiento e incluso sancionar con la expulsión de afiliados o dirigentes sin que estos se encuentren presentes o sin respetar el derechos a un debido proceso y defensa.

En STC Expediente 01017-2012-AA/TC, el Tribunal Constitucional reiteró que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra previsto en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, y cuyo ámbito de aplicación del debido proceso no puede limitarse al campo jurisdiccional; por el contrario, todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formales o materialmente jurisdiccionales tiene la obligación de aplicar el debido proceso. En consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso es un derecho que debe ser observado en todo tipo de procesos y procedimientos, cualquiera que fuese su naturaleza de estos procedimientos. (SSTC Exps. N.ºs 00733-2005-PA/TC, 03312 2004-AA/TC, 05527-2007-PA/TC, 00083-2000-AA/TC, 01489-2004-A/TC, 09588- 2006-PA/TC)

Por ello, el debido proceso también se aplica a las relaciones intrasindicales, siendo específicos en los procedimientos disciplinarios sindicales; debido a que, el sindicato al ser una persona jurídica de derecho privado, tiene la obligación de respetar y aplicar las disposiciones constitucionales. Y al poseer esta facultad disciplinaria sancionadora, es innegable que se respete el derecho a la defensa y debido proceso como parte esencial de un procedimiento válido.

Se puede concluir, que los sindicatos que inicien un procedimiento disciplinario tienen la obligación de respetar los derechos fundamentales a un debido proceso y derecho de defensa caso contrario dicho proceso recaería en nulo. Por ello, es indispensable que el procedimiento contenga a lo menos:

- a) Imputación de cargos de forma escrita con medios de prueba objetivos.

- b) Plazo razonable para la entrega de descargos.
- c) Audiencia oral de defensa y actuación probatoria.
- d) Doble instancia.
- e) Emisión de resoluciones con la debida motivación.
- f) Otros que revaloren el debido proceso.

En efecto, se colige que la delimitación de la autonomía sindical en las relaciones sindicales, no pueden vulnerar derechos constitucionales. El sindicato no podrá sancionar a un afiliado o dirigente en una asamblea general (ordinaria o extraordinaria) si no se cumplió con los cánones mínimos de respeto al debido proceso, por más que la voluntad de la asamblea sea la sanción, expulsión, etc. esta decisión no puede sobreponerse al derecho a un debido proceso y más aún al derecho de defensa.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional en la STC Exp.N° 05871-2005-PA/TC, sostuvo que:

“(…) La observancia y respeto del derecho de defensa es consustancial a la idea de un debido proceso, propio de una democracia constitucional que tiene en el respeto de la dignidad humana al primero de sus valores [...].

Asimismo, en la sentencia bajo análisis concluyo que: “Dicho razonamiento debe ser aplicado, *mutatis mutandis*, al ámbito de toda organización asociativa cuando ejerce contra sus miembros la potestad disciplinaria sancionadora ante una presunta transgresión a su normatividad estatutaria”.

4.- Conclusiones.

- Se establece que, el derecho a la autonomía sindical es la independencia que poseen los sindicatos para organizarse, crear sus reglas estatutarias, elegir a sus representantes, realizar sus procedimientos disciplinarios, entre otras acciones propias que el sindicato desarrolle, recalcando que ningún tercero (Estado o privado) pueden tener inherencia en estas acciones intra o extra sindicales.

- Se evidencia que, el poder disciplinario y sancionador a nivel sindical se desprende de la autonomía sindical e institucionalización del Estatuto. De este modo el poder disciplinario sindical se guía y desprende del Estatuto y, la responsabilidad del inicio y fin del procedimiento es delegado a un dirigente sindical o una comisión disciplinaria, quien tendrá que desarrollar el procedimiento disciplinario con las exigencias mínimas como pueden ser: i) Imputación de cargos de forma escrita con medios de prueba objetivos; ii) otorgamiento de un plazo razonable para la entrega de descargos; iii) Audiencia oral de defensa y actuación probatoria; iv) Doble instancia; v) Emisión de resoluciones con la debida motivación y vi) otras acciones que preponderen el derecho al debido proceso.

- Se concluye que, los procedimientos disciplinarios iniciados por un dirigente o comisión de disciplina de un sindicato, tienen que observar *sine qua non* las disposiciones estatutarias y constitucionales a fin de salvaguardar los derechos de los afiliados o dirigentes sometidos a un procedimiento disciplinario, La autonomía sindical en las relaciones sindicales, de ningún

modo puede vulnerar derechos constitucionales. El sindicato no podrá sancionar a un afiliado o dirigente en una asamblea general (ordinaria o extraordinaria) si no se cumplió con los cánones mínimos de respeto al debido proceso, por más que la voluntad de la asamblea sea la sanción, expulsión, etc. esta decisión no puede sobreponerse al derecho a un debido proceso.

5.- Referencias bibliográficas.-

Lopez, Guizar, Guillermo. Temas selectos de derecho laboral : Liber amicorum : homenaje a Hugo Ítalo Morales Saldaña / México, D.F. : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. p. 207

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador. Lima: Biblioteca Nacional del Perú

Real Academia Española. Diccionario del Español Jurídico. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Barcelona 2016. P. 1524

Villavicencio Ríos, Alfredo. La Libertad Sindical en el Perú: Fundamentos, Alcances Y Regulación.
Lima. 2010, PLADES p.93