

LEY GENERAL DEL TRABAJO: EXPERIENCIA DE DIÁLOGO SOCIAL

Leopoldo Gamarra¹

Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

En junio del 2007, la Comisión de Trabajo del Congreso aprobó el dictamen sobre el proyecto de Ley General de Trabajo (LGT)¹ que se verá en la legislatura que acaba de iniciarse. El dictamen ha sido el resultado de una serie de audiencias y foros descentralizados y la fórmula legal tiene más de 420 artículos, 85% de los cuales fueron aprobados por consenso en el Consejo Nacional de Trabajo (CNT). Es una experiencia de diálogo social, tan importante en la actual coyuntura política.

Antecedentes

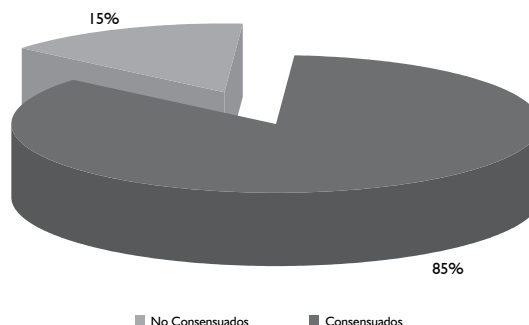
Desde 1930, el país ha visto hasta 14 intentos de legislar las relaciones laborales a través de una LGT; sin embargo, estos siempre fueron postergados –o bloqueados– por los gobiernos.² Las comisiones formadas en estos procesos siempre se plantearon, exclusivamente, el camino de la formalidad. Ni trabajadores ni empleadores participaron en ellas, lo cual, en parte, explica su fracaso.³

Recientemente, en 2001, se convocó a una comisión de expertos⁴ que, después de siete meses, elaboró un anteproyecto de LGT⁵ que pasó al CNT para su aprobación. Este anteproyecto tenía 389 artículos, un título preliminar y dos partes: la primera referida a

derechos individuales y la segunda, a derechos colectivos de trabajo.

El CNT cumplió un papel fundamental para lograr el consenso acerca de 85% de los artículos del proyecto. Este hecho es realmente excepcional en el país y significa el reconocimiento de que los agentes sociales juegan un papel institucional.

Gráfico 1
Situación actual



Necesidad de una Ley General de Trabajo

Todo Estado moderno tiene como eje básico el derecho del trabajo. En el caso del Perú, la necesidad de una LGT está incluida en la XIV política de Estado del Acuerdo Nacional,⁶ que reconoce la necesidad de promover, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de puestos de trabajo de acuerdo con los planes de desarrollo nacional, regional y local; asimismo, de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas y acceso a la seguridad social. Está, además, el compromiso de fomentar el ahorro, la inversión privada y pública responsable, especialmente, en sectores generadores de empleo sostenible, superando la precariedad laboral y reduciendo la informalidad.

6 La Décimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional señala expresamente que «garantizará el libre ejercicio de sindicalización a través de una Ley General de Trabajo, que unifique el derecho individual en concordancia con los convenios internacionales de la OIT y otros compromisos internacionales que cauteleen los derechos laborales» (literal c).

- 1 Véase el portal electrónico del Congreso de la República.
- 2 Véase la Colección de Anteproyectos y Proyectos de Código del Trabajo del Perú publicada por el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo, OIT, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), Lima, 1983.
- 3 Véanse los documentos del seminario “Bases para una Ley General de Trabajo”, organizado por el Instituto de Estudios del Trabajo del Perú, con el auspicio de la OIT, en Lima, del 30 de enero al 3 de febrero de 1984.
- 4 En la Legislatura 2001-2002, el congresista Luis Negreiros, mediante el proyecto de ley 373-2001 CR, propuso una iniciativa en la que se planteaba crear una comisión especial encargada de elaborar un Anteproyecto de la Ley General de Trabajo (ALGT) que regulara las relaciones individuales y colectivas correspondientes al régimen de la actividad laboral privada. En la misma legislatura, el congresista Henry Pease, mediante el proyecto de ley 161-2001-CR, propuso crear una comisión tripartita para recomendar modificaciones a la legislación laboral existente hasta el momento en nuestro país.
- 5 Esta comisión fue conformada por los profesores universitarios Carlos Blancas, Adolfo Ciudad, Víctor Ferro, Javier Neves, Mario Pasco y Alfredo Villavicencio.

Este enfoque busca superar la flexibilización que la legislación laboral peruana, sufrió durante la década de 1990, tanto en forma como en contenido; busca restituir derechos fundamentales que deben ser respetados.⁷ En el Derecho comparado podemos constatar la tendencia a contar con instrumentos normativos de carácter general, especialmente códigos de trabajo.

Cuadro 1
Normas generales de trabajo en el Derecho comparado

Países	Legislación dispersa	Código del trabajo	Código sustantivo del trabajo	Consolidado de leyes del trabajo/ estatuto	Ley general/ federal del trabajo	Ley orgánica del trabajo
Argentina	Sí					
Bolivia					Sí	
Brasil				Sí		
Colombia		Sí	Sí			
Costa Rica		Sí				
Cuba		Sí				
Chile		Sí				
Ecuador		Sí				
España				Sí		
Estados Unidos		Sí				
Francia		Sí				
Guatemala		Sí				
Italia		Sí				
México					Sí	
Panamá		Sí				
Paraguay		Sí				
Perú	Sí					
Uruguay	Sí					
Venezuela						Sí

Fuente: Comisión de Trabajo del Congreso de la República 2006-2007. Elaboración propia.

El Consejo Nacional de Trabajo y el diálogo social

Durante los últimos años, se ha evidenciado la importancia del diálogo social para consolidar la democracia, ya que permite al Estado reconocer las reivindicaciones de los sindicatos y asumirlas, transformando el conflicto laboral en procesos que conlleven reformas.⁸ Por otro lado, todos los sujetos que participan protagonizan el quehacer político de la nación, asegurando que sus intereses y expectativas sean considerados en la toma de decisiones.⁹ De esta manera, el país puede

- 7 Véanse Robert Boyer. *La Flexibilité du Travail en Europe*. París: Edition La Découverte, 1998, y Leopoldo Gamarra Vilchez y Francisco Alemán Páez. *Dos modelos de reforma laboral: Perú y España*. Lima: Editorial Edial, 1998.
- 8 En este sentido, es interesante observar el comportamiento de las organizaciones sindicales en el contexto europeo en la década de 1990. Al respecto, véase la obra de Mike Rigby y Rafael Serrano Del Rosal. *Estrategias sindicales en Europa: convergencias y divergencias*. Madrid: Consejo Económico y Social de España, 1997. También, para la realidad española, José María Marín Arce. *Los sindicatos y la reconversión industrial durante la transición*. Madrid: Consejo Económico y Social de España, 1977.
- 9 Como se establece en el constitucionalismo contemporáneo, que concibe a la Constitución y al Derecho constitucional como un

pasar de una democracia formal hacia una democracia cada vez más real.

En el ámbito del trabajo, el diálogo social se planteó mediante la Ley 2771 I (2002), que creó el CNT como órgano consultivo tripartito en el que participan el Estado, los trabajadores y los empleadores.¹⁰ Específicamente, este diálogo y concertación se expresaron en el debate de la LGT durante casi cuatro años.

Cuadro 2
Debate del CNT sobre el articulado de la LGT

	Consenso	Sin consenso	Total
Título preliminar			
Ámbito de aplicación	8	2	10
Principios	0	1	1
Fuentes	3	3	6
Vigencia en el espacio	5	0	5
Vigencia en el tiempo	0	1	1
Subtotal	16	7	23
	70%	30%	100%
Individual			
Título I Del contrato de trabajo	120	11	131
Título II Desempeño de la relación individual de trabajo	42	17	58
Título III De la remuneración y los beneficios sociales	54	13	67
Título IV Condiciones generales de trabajo	70	2	72
Título V Prescripción y caducidad	1	3	4
Subtotal	287	46	332
	86%	14%	100%
Colectivo			
Título VI Derecho de sindicación	30	4	34
Título VII Derecho de negociación colectiva	29	3	32
Título VIII Derecho de huelga	13	1	14
Subtotal	72	8	80
	90%	10%	100%
Total	375	61	435
	85%	15%	100%

Fuente: Comisión de Trabajo del Congreso de la República 2006-2007.

Contenido y temas controvertidos

El dictamen aprobado en la Comisión de Trabajo del Congreso contiene 21 artículos en el Título Preliminar que considera principios, fuentes y normas de carácter general que se aplican a las relaciones de trabajo; se refiere a la vigencia de la norma laboral en el espacio y en el tiempo, así como a lo relativo a las relaciones laborales internacionales.

- derecho de y para el Estado democrático y social de derecho. Néstor Pablo Sagües. *Teoría de la Constitución*. Buenos Aires: Astrea, 2001, pp. 91-108.
- 10 Participaron los representantes de los trabajadores agrupados en la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y en la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP). Los empleadores estuvieron representados por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y otros gremios empresariales. El sector Trabajo participó con tres representantes: el ministro y los viceministros de Trabajo y Promoción del Empleo.

Cuadro 3
Temas controvertidos

	Anteproyecto	Proyecto		Dictamen
	Expertos	Trabajadores	Empleadores	Comisión de trabajo
Grupo de empresas	Artículo 6 Cuando un trabajador ha prestado servicios en varias empresas que conforman un grupo, estas son solidariamente responsables por sus derechos.	Artículo 6 Ídem al de los expertos.	Artículo 6 Eliminar.	Artículo 6 Ídem al de los expertos
Despido injustificado	Artículo 134 La indemnización por despido injustificado es equivalente a 45 días de remuneración ordinaria por cada año completo de servicios, con un mínimo de 90 [días] hasta un máximo de 8 años, a 30 días de remuneración ordinaria por cada año adicional hasta un máximo de 8 años.	Artículo 165 Eliminar.	Artículo 165 En este caso, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización a la que se refiere el artículo 166.	Artículo 167 El juez, en sentencia motivada, determina la reparación correspondiente entre el pago de una indemnización o la reposición en el trabajo con los derechos y beneficios legales.
Compensación por tiempo de servicios	Artículo 218 El empleador debe depositar este importe dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente en la entidad bancaria o financiera designada por el trabajador; este depósito podrá ser efectuado, a elección de el trabajador, en moneda nacional o extranjera. El depósito tiene efecto cancelatorio.	Artículo 218 Ídem al de los expertos.	Artículo 218 La CTS se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador. El empleador debe depositarla dentro de los primeros 15 días naturales de los meses de mayo y noviembre de cada año.	Artículo 220 Ídem al de los expertos
Niveles de negociación colectiva	Artículo 364 La negociación colectiva se llevará a cabo en los ámbitos que acuerden las partes. De existir convenio en algún nivel, para que este sea sustituido o complementado por otro de un nivel distinto se requiere el acuerdo de [las] partes. De no lograrse este acuerdo, la controversia será resuelta como cuestión previa en la forma prevista por el artículo 362 y siguiente.	Artículo 364 La negociación colectiva se llevará a cabo en los ámbitos que acuerden las partes. De existir convenio en algún nivel, para que sea sustituido o complementado por otro de un nivel distinto se requiere el acuerdo de [las] partes. De no existir acuerdo, los trabajadores deciden autónomamente el nivel.	Artículo 364 La negociación colectiva se llevará a cabo en los ámbitos que acuerden las partes. De no lograrse acuerdo, la negociación se llevará a nivel de empresa.	Artículo 366 Ídem al de los empleados.
Derecho de huelga	Artículo 400 En caso de que se determinara en un proceso judicial que la huelga fue originada por el incumplimiento del empleador de disposiciones legales o convencionales, este deberá abonar a los trabajadores las remuneraciones y demás derechos que les hubiera correspondido percibir durante el periodo en que se desarrolló la huelga.	Artículo 400 Ídem al de los expertos porque se trataría de una suspensión imperfecta.	Artículo 400 Reembolso de remuneraciones y demás derechos económico-laborales.	Artículo 402 Ídem al de los expertos porque se trataría de una suspensión imperfecta.

La parte normativa consta de 408 artículos divididos en dos grandes secciones. La primera, que se refiere a la relación individual de trabajo, contiene cinco títulos: del contrato de trabajo, del desenvolvimiento de la relación individual de trabajo, de las remuneraciones, de los beneficios sociales y de las condiciones generales de trabajo. La segunda sección, relativa a las relaciones colectivas de trabajo, contiene tres títulos:¹¹ el derecho de

sindicalización,¹² la negociación colectiva y el derecho de huelga.

El texto contiene cinco disposiciones complementarias, entre ellas la referente a la *vacatio legis* de 120 días para que todo el país conozca previamente la ley antes de que se inicie su vigencia efectiva, la conversión del Registro Nacional de Empresas de Servicios Temporales

11 Respecto a la relación colectiva de trabajo, se propone basarse en un sistema de autonomía máxima y de heteronomía mínima, lo que significa que el Estado debería intervenir solamente para regular los temas vinculados con el interés de la sociedad. Por otro lado, se da a la negociación colectiva una función compositiva o pacificadora de la relación laboral.

12 Véase el estudio de Alfredo Villavicencio Ríos. *La libertad sindical en el Perú*. Lima: OIT, 1999. También puede verse nuestro artículo "Comentario del Informe 306 del Comité de Libertad Sindical de la OIT", *Trabajo y Seguridad Social*, Lima, 1997, pp. 26-36.

y Complementarios a Registro Nacional de Empresas de Servicios con Intervención de Terceros, y las normas legales y reglamentarias que se derogarían o se dejarían sin efecto.

Entre los artículos que no lograron consenso en el CNT hay cinco temas controvertidos, que se muestran en el cuadro 3.

Conclusiones

El Perú necesita crecer no solo en términos económicos sino también en justicia y calidad de vida para las mayorías. Se requiere que el trabajo digno y decente al que aspira la mayoría de peruanos halle un punto de encuentro entre el nivel de flexibilidad que las empresas necesitan y las condiciones de seguridad laboral que requieren los trabajadores. En la lucha por erradicar la pobreza y lograr mayor equidad social, el pago de salarios justos y el reconocimiento de beneficios sociales

son indispensables. La LGT busca convertirse en el marco normativo que facilitará este necesario equilibrio en la relación laboral.

El esfuerzo desarrollado por todos los estamentos del mundo laboral representados en el CNT para llegar a un consenso acerca de 85% de los artículos de la LGT significa una experiencia de diálogo social excepcional en nuestro país, que debe ser resaltada. Ahora, sin mejorar las facultades que la Constitución Política le otorga al Congreso de la República, este tiene la responsabilidad de mantener y respetar los consensos a los que se ha arribado en el CNT.

Tal como históricamente ha sido demostrado por la doctrina y la práctica laboral misma, las normas surgidas de la concertación, el pacto social y el consenso son mucho más eficaces y estables que aquellas surgidas de la imposición. ■