

Los derechos laborales en las constituciones peruanas

Michael Vidal Salazar*

El estudio histórico resulta muchas veces de suma utilidad pues nos permite comprender los distintos fenómenos que pueden presentarse en cada ordenamiento. En esa línea, el presente trabajo comprende una revisión de la historia de los derechos laborales en el ordenamiento constitucional peruano, haciendo referencia a situaciones coyunturales, tanto nacionales como internacionales, relevantes en tal desarrollo.

Si bien el reconocimiento expreso de los derechos laborales puede ser ubicado recién en la Constitución de 1920, encontramos como antecedente de la defensa del trabajo la prohibición de la esclavitud contenida en la Constitución de 1860 (artículo 17°), recogida asimismo en la efímera Constitución de 1867 (artículo 16°).

No ha de extrañarnos pues, que la primera Constitución con una referencia (aunque indirecta) al trabajo, se haya promulgado durante el gobierno de Ramón Castilla, siendo elaborada por un congreso presidido por Bartolomé Herrera. Se trató pues de una constitución donde se armonizaron las corrientes liberales y parlamentarias, en la cual conciliaron conservadores y liberales¹.

La prohibición de la esclavitud se mantuvo, como se ha señalado, en la Constitución de 1867, promulgada por Mariano Ignacio Prado, la cual marca un período de suspensión de la Constitución de 1860, teniendo una vigencia que duró únicamente desde el 29 de agosto de 1867 hasta el 06 de enero de 1868, al dimitir Prado del cargo para ser luego sucedido por el General Diez Canseco, quien puso en vigencia nuevamente la Constitución de 1860².

En el marco previo a la Constitución de 1920 (fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX), fue importante la figura de José Matías Manzanilla, destacado jurista, político y catedrático, calificado como “precursor de la legislación social en el Perú”³. Su papel más importante en esta materia estuvo relacionado con su participación en la elaboración de proyectos de normas destinadas a reglamentar el trabajo, debido al encargo recibido del Presidente

José Pardo en el año 1904. Como producto de ello, Manzanilla presentó al Congreso diez proyectos de leyes, relacionados a higiene y seguridad de los trabajadores, trabajo de los niños y de las mujeres, descanso obligatorio, horas de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, contrato de trabajo, contrato de aprendizaje, asociaciones industriales y obreras, huelgas, conciliaciones y arbitrajes y Junta Nacional de Trabajo⁴. Eso demuestra que el movimiento político a inicios del Siglo XX tenía un contenido social importante, reafirmado por constantes manifestaciones de los grupos proletarios.

Hacia comienzos de 1919 la situación social en el Perú se encontraba bastante convulsionada. El gobierno de José Pardo y Barreda afrontaba diversos movimientos sociales entre los que destacó el paro general de trabajadores de mayo de ese año⁵.

La caída del gobierno de Pardo originó que la presidencia fuera asumida de forma provisional por Augusto B. Leguía, dando inicio al período denominado como “Patria Nueva”. Es así que, para reorganizar el Estado, Leguía convocó a un plebiscito por el cual se sometía en consulta a la Nación la incorporación o no de dieciocho cambios a la Constitución. En dicho Plebiscito “debía elegirse al Presidente de la República, a los Diputados Regionales, cuya creación se recomendaba, y a los Diputados Regionales y Senadores Nacionales. Estos dos últimos, reunidos en Asamblea Nacional, concordarían e integrarían las reformas aprobadas en la consulta popular”⁶.

La campaña electoral previa a dichas elecciones fue la última que realizó el partido civil, terminando de esa manera un ciclo en el que, “en el plano político impera primero la consolidación del predominio del partido civil, dentro del que se destacan elementos conspicuos de la alta clase, a los que por cierto, prestan su atención señores de las provincias y gentes de la clase media, sobre todo en el Parlamento, y eventualmente en los Ministerios y en la Administración Pública. Más adelante surge

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima.

1 CHIRINOS SOTO, Enrique. Historia de la República 1821-1978. Lima: Editorial Andina, 1977. p. 191.

2 PAREJA PAZ-SOLDAN

Derecho Constitucional y la Constitución de 1979. Tomo I. Lima: ITAL PERU S.A., 1980. p. 136.

3 RADA BENAVIDES, Eduardo. Homenaje del Colegio de Abogados de Lima al Dr. José Matías Manzanilla, en el acto académico en celebración del días del abogado – 03 de abril de 1961. Lima: Tip Peruana, 1961. p. 7-8.

4 RADA BENAVIDES, Eduardo. Op cit. p. 10.

5 BASADRE GROHMANN, Jorge. Historia de la República del Perú 1822-1933. 7ma. Edición. Vol. 9. Lima: Universitaria, 1983. p. 223-224.

6 PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Op cit. p. 149-150.

la crisis interna en esta agrupación después del advenimiento de Leguía en 1908, la capacidad de ella para la supervivencia alcanza sólo hasta 1919. Los brotes insurgentes de las clases medias y populares, ahogados en el caso de Piérola, por corto tiempo triunfantes con Billinghurst en 1912-14, resultan ya incontestables con Leguía en 1919 y, radicalizados y beligerantes más tarde con ruptura generacional⁷⁷.

Los brotes insurgentes antes mencionados nos permiten concluir que el contexto social previo a la promulgación de la Constitución de 1920, exigía un cambio importante en esa materia.

Así pues, la Asamblea Nacional fue instalada el 24 de septiembre de 1919, bajo la presidencia de Mariano H. Cornejo, tras lo cual se proclamó a Augusto B. Leguía como presidente de la República. Dicha Asamblea designó una Comisión de Constitución que estaría encargada de la reforma de la Carta de 1860. La Comisión fue presidida por Javier Prado y presentó su dictamen el 14 de octubre de 1919. Sin embargo, la citada Comisión no se limitó a recoger los resultados del plebiscito, sino que realizó una revisión general de la constitución predecesora.

El dictamen presentado contenía un Proyecto de Constitución en el que se encontraban algunas novedades interesantes en materia laboral. En efecto, el Proyecto reconocía por primera vez, de manera expresa, la libertad de trabajo (artículo 56°); establecía como obligación del Estado el impulsar y difundir el trabajo, así como el legislar sobre la organización general y las seguridades del trabajo industrial y las garantías de vida, salud e higiene contenidas en él (artículo 59°); regulaba como una potestad de la ley el fijar las condiciones máximas de trabajo y los salarios mínimos, teniendo para ello en consideración la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de cada región del país (artículo 60°); consagraba la obligatoriedad del pago de la indemnización por accidentes de trabajo (artículo 61°); y disponía el sometimiento de los conflictos del capital y el trabajo a la conciliación y al arbitraje, aunque vinculando el efecto de los fallos arbitrales al compromiso de las partes y lo establecido por la ley (artículo 62°).

En su presentación, Javier Prado, presidente de la Comisión, manifestó que se había considerado tres principios fundamentales al regular las garantías sociales: (i) el reconocimiento del derecho a la propiedad, a la industria y al trabajo; (ii) que tales derechos no pueden ser absolutos sino estar condicionados por la Constitución y las leyes; y (iii) la necesaria intervención del Estado⁷⁸. De lo señalado, debemos resaltar el nuevo estatus en que se coloca al trabajo y el compromiso de promoción del Estado

con respecto al mismo. Asimismo, una regulación interesante en materia laboral insertada “con espíritu abierto al porvenir”⁷⁹.

Los debates para la aprobación del texto constitucional, tal como manifiesta UGARTE DEL PINO⁸⁰, estuvieron abocados fundamentalmente a la facultad de la Asamblea de alterar la Constitución vigente, y el limitarse a incorporar los dieciocho puntos aprobados en el Plebiscito. Tras la presentación del Dictamen y la discusión del Proyecto de Reforma Constitucional, el 18 de enero de 1920, se promulgó la nueva Constitución.

La citada carta reconoció la libertad de trabajo en su artículo 46°, en términos casi idénticos a los del Proyecto. Sin embargo, no reguló la obligación del Estado de impulsar y difundir el trabajo, tal como lo hacía el Proyecto, sino que se limitó a señalar que debía encargarse de legislar sobre la organización y la seguridad del trabajo industrial y sobre las garantías en él de la vida, de la salud y la higiene (artículo 47, primer párrafo). Esta variación con relación al texto del Proyecto nos muestra una atenuación del contenido social, al omitir un compromiso expreso de promoción del trabajo, dejándolo en una simple legislación protectora de las condiciones en que se desarrolla.

En la línea de lo señalado por el Proyecto, el artículo 47° de la Constitución estableció que la ley debía fijar las condiciones máximas de trabajo y los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país (segundo párrafo), y consagró la obligación del pago de la indemnización por accidentes de trabajo (tercer párrafo). Asimismo, dispuso el sometimiento de los conflictos entre capital y el trabajo al arbitraje obligatorio, obviando las referencias del Proyecto con relación a la conciliación y al compromiso de las partes y la regulación de la ley, exigidos para que los fallos arbitrales tengan efecto.

La Constitución de 1920 constituyó pues un instrumento con un contenido novedoso en materia laboral. Lo antes señalado no debe sorprendernos si consideramos el contexto en que se elaboró su Proyecto y se discutió su contenido. En esa época, indica PAREJA PAZ-SOLDAN, “estallan las primeras huelgas organizadas”⁸¹. En el plano nacional, se había dado inicio a la legislación laboral, aunque cubierta del manto que le brindaba el derecho civil. BASADRE GROHMANN señala en ese sentido que, “se inicia, bajo regímenes civilistas la legislación laboral con la de accidentes (1912), la de trabajo de mujeres y niños (1918) y el decreto que el paro forzó sobre la jornada de 8 horas (1919), para ser seguido después por la ley del empleado (1924)

7 BASADRE GROHMANN, Jorge. Introducción a las bases documentales para la Historia de la República del Perú con algunas reflexiones. Lima: P.L. Villanueva, 1971. p. 621.

8 PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Historia de las Constituciones Nacionales. Lima: Graf. Zenit, 1994. p. 164.

9 Dictamen de fecha 01 de octubre de 1919. p. X.

10 UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. Historia de las Constituciones del Perú. Lima: Editorial Andina S.A., 1978. p. 496.

11 PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Historia... Op cit. 191-192.

y otros documentos no siempre puestos en práctica fielmente, aunque ello no enerve su significado histórico"¹².

En el plano internacional, la Constitución de 1920 se promulgó poco tiempo después de concluir la Primera Guerra Mundial, en una época caracterizada por el crecimiento de los partidos socialistas y los movimientos laborales en Europa. Se trató pues de los años del máximo apogeo del Socialismo, del triunfo de la revolución socialista republicana en Alemania, de los conatos comunistas en Italia y Europa Central, del esplendor de los partidos izquierdistas franceses, del hecho revolucionario que el Partido Laborista inglés gobernara en el conservador Estado Inglés y de la consolidación de la sangrienta y total revolución comunista-marxista en Rusia"¹³.

En ese contexto, la promulgación de la Constitución de 1920 prácticamente coincide con la de las primeras constituciones sociales, entre las que destacan las de Querétaro (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Artega de 1917) y la de Weimar (Constitución del Imperio – Reich – Alemán de 1919). Ambas constituciones tienen un importante contenido social que obviamente alcanza a la regulación del trabajo. Así pues, la Constitución de Querétaro reconoce expresamente el derecho al trabajo (artículo 8º), mientras la de Weimar consagra la protección de la fuerza de trabajo (artículo 157º), reconoce el derecho del individuo a agruparse para la defensa y mejora de las condiciones de trabajo y económicas (artículo 159º) y establece la obligación del Estado de procurar la regulación internacional de las relaciones laborales (artículo 162º).

Sobre esa época, FRAGA IRIBARNE señala que, "el movimiento constitucional peruano ha seguido a prudente distancia la transformación social. La Constitución de 1920, todavía netamente liberal, recoge algunas inspiraciones de la mexicana de 1917 -que abre un período de postconstitucionalismo americano- pero sin alterar fundamentalmente las tradicionales de la vida peruana"¹⁴.

En efecto, pese a las novedades no sólo en materia laboral sino también en otros campos sociales, la Constitución de 1920 estuvo lejos de simbolizar el alejamiento de la tendencia liberal que hasta esa fecha tenían los textos constitucionales peruanos¹⁵.

Por su parte, la Constitución de 1933 tiene su origen en lo que BASADRE GROHMANN denomina la primera etapa del "Tercer Militarismo", cuya duración se extiende desde 1930 hasta 1939¹⁶, desarrollándose bajo la invocación de la defensa social, y que surgió "del vacío político, ante la impotencia de las agrupaciones partidarias tradicionales y frente a los peligros que según se alega, acechan al Estado y a la nación"¹⁷.

Tras el fracaso del Gobierno de Leguía, con el que prácticamente se extinguen el Partido Demócrata y el Partido Civil, se admite la necesidad de reformar la Constitución de 1920, tal como sería expresado por el Comandante Luis M. Sánchez Cerro en el Manifiesto de Arequipa de agosto de 1930 que puso fin al Oncenio. El citado personaje presidió una Junta Nacional de Gobierno, la cual, en mayo de 1931, convocó a elecciones para elegir un Congreso Constituyente que se encargaría de reformar y dictar una nueva constitución y, posteriormente, se haría cargo del Poder Legislativo.

Todo ello se desarrolló en una época caracterizada por la contienda política entre Sánchez Cerro y el líder político del Partido Aprista Peruano, Víctor Raúl Haya de la Torre¹⁸. En agosto de 1931, la Junta Nacional de Gobierno designó a una Comisión para que elabore un anteproyecto de Constitución. Dicha Comisión fue presidida por Manuel Vicente Villarán, concluyendo su encargo el 05 de diciembre de 1931. La Comisión presentó un anteproyecto que "planteó con lucidez, con rectitud y con profundo conocimiento, los principales problemas, y ofreció interesantes soluciones para nuestro régimen constitucional"¹⁹. Sin embargo la Asamblea Constituyente no siguió el anteproyecto elaborado por la Comisión Villarán, pese a ser "sin lugar a dudas, el más completo y avanzado de las

12 BASADRE GROHMANN, Jorge. Introducción... Op cit. p. 624.

13 PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Historia... Op cit. p. 191.

14 FRAGA IRIBARNE, Manuel. Prólogo a Las Constituciones del Perú; exposición crítica y textos (PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Las Constituciones del Perú (Exposición, crítica y texto). Madrid: Cultura Hispánica, 1954. p. 55).

15 Acerca de la Constitución comentada, BASADRE GROHMANN señala que "en la serie de artículos agrupados en ella bajo el epígrafe de *Garantías Sociales* influyeron aunque desteñidamente algunas disposiciones de la Constitución Mexicana de 1917 y de las Constituciones europeas de la post-guerra, especialmente la alemana republicana expedida en Weimar" (BASADRE GROHMANN, Jorge. Historia... Op cit. p. 244).

16 Resucitado, según el autor, en 1948 hasta 1956, y con otras características en 1962 a 1963 y en 1968 a 1980.

17 BASADRE GROHMANN, Jorge. Historia de la República del Perú 1822-1933. 7ma. Edición. Vol. 10. Lima: Universitaria, 1983. p. 63.

18 Al respecto, PAREJA PAZ-SOLDAN señala que "en medio de una intensa lucha política determinada por la inconada y dramática pugna entre el pintoresco caudillo popular Sánchez Cerro, afortunado y espectacular Jefe de la Revolución de Arequipa, que defendió en esa hora los principios tradicionales que habían creado la nacionalidad, apoyado por las clases acaudaladas, la burguesía conservadora y el pueblo, principalmente el campesino rural y las indias serranas, o sea las masas inorgánicas y la candidatura revolucionaria de Víctor Raúl Haya de la Torre, Jefe flamante del Partido Aprista peruano que utilizaba un a estructura y forma de combate tomados de los partidos totalitarios europeos y que se apoyaba principalmente en las clases medias, tan olvidadas en el Perú, en el elemento universitario, y en los sindicatos, en los obreros calificados de nuestro insipiente industrialismo y en ciertos sectores rurales, ya ganados a la lucha social, como Trujillo y Arequipa. Las llamadas fuerzas neutras y los elementos intelectuales se mantuvieron prácticamente al margen de la contienda" (PAREJA PAZ-SOLDAN. Las Constituciones... Op cit. p. 318).

19 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Evolución constitucional del Perú en el Siglo XX. Lima: Librería Studium, 1963. p. 29.



quince Constituciones, Estatutos y Reglamentos que hemos tenido en los casi sesenta años de vida independiente”²⁰.

Dicha Asamblea Constituyente se instaló el 08 de diciembre de 1931, y designó a una Comisión de Constitución. Es así como el 23 de diciembre de 1931, se dio inicio a la discusión de la nueva Carta Magna, la misma que fue finalmente promulgada el 29 de marzo de 1933. La nueva Constitución, al igual que la de 1920, reconoció la libertad de trabajo (artículo 42°) y encargó al Estado legislar sobre la organización y la seguridad del trabajo industrial y sobre las garantías en él, de la vida, de la salud y la higiene, estableciendo la obligación de mediante leyes, fijar las condiciones máximas de trabajo y los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país (artículo 46°), agregando sin embargo, la obligación de fijar una indemnización por tiempo de servicios prestados y accidentes.

A lo antes señalado, la nueva carta adicionó la obligación del Estado de legislar el contrato colectivo de trabajo (artículo 43°); la prohibición de toda estipulación en el contrato de trabajo (individual) que restrinja derechos civiles, políticos y sociales de la persona que brinda el servicio (artículo 44°); así como la obligación del Estado de favorecer un régimen de participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, legislar sobre los demás aspectos de las relaciones laborales y sobre la defensa de los trabajadores (artículo 45°).

Los debates previos a la promulgación de la citada Constitución recogen las diferencias entre las ideas socialistas y las ideas liberales de distintos grupos parlamentarios. En materia laboral destaca la propuesta emitida en la Sesión del día 21 de septiembre de 1932 (y aceptada por el Pleno en dicha ocasión), por el congresista Arca Parro, para que se incorpore al texto constitucional la regulación del contrato colectivo de trabajo, sosteniendo que se trataba de “la modalidad más adecuada para defender los intereses de los trabajadores”²¹, y que además dicho contrato “ya está incorporado a nuestra práctica industrial pero que no tiene todavía como en otros países, el respaldo legal, más aún el respaldo constitucional”²². El citado personaje fue apoyado por el congresista Balbuena, quien manifestó que “no huelga en la Constitución, sino que encarna muy bien dentro de sus articulados, este precepto que manifiesta el afán que tiene el

Estado por la contratación colectiva de trabajo, como garantía para las clases obreras”²³.

Es rescatable también, la propuesta (formulada en la misma Sesión, y aceptada también por el pleno) del congresista Castro Pozo sobre la inclusión en la Constitución de la obligación de que la ley fije el pago de una indemnización por el tiempo de servicios prestado, sosteniendo que “se trata de un derecho justísimo” y que con ello “no haríamos sino consagrar, una vez más, lo que las leyes ya otorgan al Obrero y al Empleado”.²⁴

Sin embargo, la gran discusión en materia laboral durante los debates de la Constitución de 1933 giró en torno a la inclusión de la prohibición de cualquier estipulación en el contrato de trabajo que importara una restricción en el ejercicio de los derechos sociales, agregando tal referencia a la ya existente relacionada a los derechos civiles y políticos. Tal discusión fue materia de las Sesiones de los días 21 y 22 de septiembre de 1932. El congresista que propuso la incorporación de la referencia a derechos sociales fue Arca Parro, quien basó su pedido fundamentalmente en el derecho de los trabajadores a sindicalizarse. Para ello expuso que “se da el caso de que los obreros que políticamente pueden tener diversas filiaciones y estar adheridos a Grupos o Partidos diversos, por razón de la clases a que pertenecen; unifican sus energías y constituyen entidades que no responden a un pensamiento político, sino a la defensa de sus intereses sociales”²⁵. La oposición al pedido fue en principio de los congresistas Gamarra y Chirinos, quienes consideraban que, en todo caso, el tema estaba referido a los derechos de reunión²⁶ o de asociación²⁷, respectivamente. Arca Parro recibió el apoyo del congresista Castro Pozo quien afirmó que “no pueden confundirse los derechos civiles y políticos, con el que tiene el Trabajador para asociarse dentro de la institución en que presta servicios, precisamente para defender sus horas de trabajo y su salario”²⁸. A todo ello, Arca Parro agregó que la existencia del derecho social es un asunto ya reconocido por la Constitución Alemana “cuya elaboración técnica es reconocida, lo aceptan y lo consideran en disposiciones expresas”²⁹. Ante las diversas objeciones planteadas por el congresista Gamarra, el representante Vara Cadillo reafirmó la necesidad de atender la incorporación propuesta debido que “en Cerro de Pasco, en la Oroya, en Morococha, que son ‘dominios’ de la Cerro de Pasco Copper Corporation, precisamente se niega

20 UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. Historia... Op cit. p. 528.

21 Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931. Tomo 7. Lima: La Opinión. S.A., 1932. p. 3733 (XXI).

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid. p. 3733 (XXII).

25 Ibid. p. 3733 (XXV).

26 Ibid.

27 Ibid. p. 3733 (XXVI).

28 Ibid.

29 Ibid. p. 3188.

el derecho de asociarse profesionalmente a los obreros”³⁰, situación que, según el citado personaje, se repite en la Fábrica de “Santa Catalina” y en la Fábrica de Tejidos de la “Unión” donde “se puede observar que los empresarios extranjeros tratan, por todos los medios posibles, de impedir que los obreros se asocien para defender sus derechos”³¹. Finalmente, la propuesta fue aprobada.

Por último, haremos referencia a la propuesta del congresista Castillo para que se amplíe a los yanaconas la protección del Estado, otorgada en el proyecto elaborado por la Comisión a los empleados y trabajadores³². Sobre el problema de tal sector, el congresista Paredes explicó que entre “nuestros obreros de campo hay braseros que sin estar comprendidos entre estos ni ganar salario, efectúan iguales trabajos y se exponen a sacrificios mayores, en las tierras que trabajan, bajo la denominación de yanaconas”³³, solicitando que “se agregue o comprenda en la clasificación la palabra yanacona, o se emplee un término genérico, en el que resulten comprendidos los trabajadores en general”³⁴. Tras algunas discusiones adicionales, se aprobó esta última propuesta, agregándose al texto propuesto por la Comisión de Constitución el término “trabajadores en general”.

Con los cambios correspondientes, el 29 de marzo de 1933, se promulgó la Constitución, dentro de un contexto de grave inestabilidad “que hizo avivar más las fricciones existentes tanto en la urbe como en el campo y que tuvo su punto final en el asesinato del entonces presidente de la República Luis Sánchez Cerro en el hipódromo de Santa Beatriz el 30 de abril de 1933”³⁵.

La Constitución de 1979 se promulgó a finales de lo que BASADRE GROHMANN califica como el último período del Tercer Militarismo³⁶. En efecto, tras el gobierno de Juan Velasco Alvarado, el 29 de agosto de 1975, el poder es asumido por el general Francisco Morales Bermúdez. En mayo de 1977, el Presidente se reúne con los representantes de los partidos políticos que existían en esa época: Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, e incluso el Partido Comunista y el Partido Demócrata Cristiano. Como resultado de tal reunión, el 28 de julio de 1977, durante el mensaje de Fiestas Patrias, Morales Bermúdez anuncia que en la segunda mitad de 1978 se reuniría una Asamblea Nacional para elaborar una nueva Constitución, y

una vez aprobada ésta, el gobierno sería entregado a los civiles.

Lo cierto es que a partir del golpe de estado de 1975, la dictadura iniciada por Velasco Alvarado y continuada por Morales Bermúdez, ingresó en una etapa de decaimiento que llevó al país a una grave crisis económica y social, la cual desencadenó un fuerte movimiento popular destacado por “una serie de protestas y marchas que tiene su ‘pico’ más alto con huelgas nacionales y que ocasionan que el régimen militar convoque a elecciones para una Asamblea Constituyente para, posteriormente, convocar a elecciones presidenciales”³⁷.

Una vez elegida, la Asamblea Constituyente inició sus funciones el 28 de julio de 1978 (bajo la presidencia de Víctor Raúl Haya de la Torre), culminando la redacción del texto constitucional el 13 de julio de 1979. La nueva Carta entraría en vigencia el 28 de julio de 1980, conjuntamente con la proclamación de Fernando Belaúnde Terry como Presidente de la República.

La Asamblea resultó pues, un grupo democrático formado por apristas, conservadores sociales cristianos e izquierdistas, que da origen a un texto extenso y reglamentarista para lograr los respectivos consensos³⁸. Pese a ello, durante sus doce años de vigencia, “la Constituyente de 1979 disfrutó de un sólido reconocimiento a las bondades de su texto”, contribuyendo a ello justamente el hecho de haber sido elaborada en base al consenso³⁹.

En relación a los derechos laborales, la Constitución de 1979 tiene un amplio y estructurado contenido. A diferencia de sus predecesoras, contiene un capítulo enteramente dedicado a la regulación del trabajo. En efecto, el artículo V del Título I de la Constitución (denominado “Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona”) consta de dieciséis artículos dedicados a los derechos laborales de las personas. Sobre el particular, TOYAMA MIYAGUSUKU ha señalado que, “cuantitativa y cualitativamente, nos encontramos ante la Constitución que mejor abordó el tema laboral -aunque ello no exime de tener observaciones y críticas- que trató sin reparos los derechos laborales de los trabajadores, que otorgó un acápite especial al tema del trabajo y lo realizó con sistemática”⁴⁰.

La regulación empieza con el artículo 42º, el cual reconoce al trabajo como fuente principal de la riqueza, consagrándolo como un derecho y un

30 Ibid. p. 3741.

31 Ibid.

32 Ibid. p. 3742.

33 Ibid.

34 Ibid. p. 3743.

35 GALVEZ MONTERO, José Francisco. La política como pasión. Breve Historia del Congreso de la República (1822-1968). Vol. I. Lima: Fondo Editorial del Congreso de Perú, 2002. p. 273.

36 BASADRE GROHMANN, Jorge. Historia... Vol. 10. Loc. cit.

37 TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Los derechos laborales en las Constituciones de 1979 y 1993. En: Balance de la Reforma Laboral Peruana. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Sociedad Social, 2001. p. 10.

38 GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Teoría y práctica de la Constitución Peruana. T.I. Lima: Ed. Eddili, 1989. p. 131.

39 BERNALES BALLESTERO, Enrique. La Constitución de 1993: Análisis Comparado. Lima: ICS Editores, 1996. p. 30.

40 TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Op. cit. p. 10.

deber social. Establece la obligación del Estado de promover la eliminación de la pobreza y proteger a las personas del desempleo o subempleo. Prohíbe cualquier condición que impida el ejercicio de los derechos constitucionales o que desconozca o rebaje la dignidad de los trabajadores. Reconoce la libertad de trabajo y el derecho a la retribución por los servicios prestados (artículo 42°).

De otro lado, el artículo 43° reconoce el derecho de los trabajadores a una remuneración justa, a una igual remuneración por un igual trabajo y a una remuneración mínima vital (reajutable por el Estado con participación de empleadores y trabajadores), encomendando a la ley la organización de un sistema de asignaciones familiares a favor de los trabajadores con familia numerosa.

Por su parte, el artículo 44° regula la jornada máxima de trabajo (ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales) y el pago extraordinario por trabajo en sobretiempo. Encomienda a la ley regular el trabajo nocturno, en condiciones insalubres o peligrosas, y el trabajo de la mujer y el menor. Consagra el derecho a descanso remunerado, vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, bonificaciones y demás derechos que establezca la ley o el convenio colectivo.

Asimismo, el artículo 45° encomienda a la ley el establecer las medidas de protección a la madre trabajadora; el artículo 46° establece la obligación del Estado de estimular el adelanto cultural, la formación profesional y el perfeccionamiento técnico de los trabajadores; mientras que el artículo 47° reconoce la obligación estatal de dictar medidas de higiene y seguridad en el trabajo.

El artículo 48° contiene una de las novedades más trascendentales y polémicas de la Constitución al consagrar el derecho a la estabilidad en el trabajo. Igualmente novedoso resulta el artículo 49° que establece el carácter preferente de las remuneraciones y beneficios sociales de los trabajadores frente a otras obligaciones del empleador, así como un plazo prescriptivo de quince años para reclamar dichos conceptos.

Otra importante novedad es la consagración constitucional de los derechos laborales colectivos. En efecto, el artículo 51° reconoce el derecho a la sindicalización (que, según el artículo 52° se extiende incluso a los trabajadores no dependientes), el artículo 54° el derecho a la negociación colectiva (con referencia expresa al carácter de ley del convenio colectivo), y el artículo 55° el derecho a la huelga.

Es destacable también el reconocimiento a los trabajadores a domicilio de una situación análoga a los demás trabajadores, contenido en el artículo 50°; la obligación del Estado de propiciar un Banco de Trabajadores, contenida en el artículo 53°; y el derecho de los trabajadores a participar de la

gestión, las utilidades y la propiedad de la empresa, contenido en el artículo 56°.

Finalmente, y por primera vez, se consagran a nivel constitucional los principios del derecho del trabajo. En efecto, el artículo 57° está referido a los principios de irrenunciabilidad de derechos laborales y al principio de *in dubio pro operario*.

La elaboración del texto constitucional se encuentra influenciada por el espíritu del derecho internacional laboral, nacido con la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, y reafirmado por las declaraciones de derechos humanos dictadas tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial (Declaración Universal de Derechos y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales). Ello se evidencia en la Exposición de Motivos de la Ponencia de la Comisión Especial N° 12, encargada de elaborar un proyecto del capítulo sobre Trabajo y Derechos Sindicales. En ella se señala que "el documento contiene principios y preceptos por parte de los señores representantes que integran la Comisión, y en la elaboración ha tenido en cuenta la Carta Política de 1933, los precedentes constitucionales de países con realidades similares a la nuestra en especial de América Latina, los textos normativos de la Organización Internacional del Trabajo, los ideales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos de las Naciones Unidas, en materia de derechos sociales"⁴¹.

Además, se recogen en la elaboración de la carta los lineamientos de las constituciones sociales nacidas tras la Primera Guerra Mundial. Por ello la Comisión Especial señala que "la ponencia se inspira en las concepciones del constitucionalismo social, que en América Latina tienen larga tradición, que se inicia con la Constitución Mexicana de Querétaro de 1979"⁴².

Ahora bien, en los debates previos a su proclamación se evidencia un complicado proceso de revisión, originado en la búsqueda del consenso y la inexistencia de un proyecto integral de constitución.

Uno de los principales temas discutidos fue el relacionado a la estabilidad laboral. Dicho derecho estaba contenido en el proyecto elaborado por la Comisión Especial (artículo 9°)⁴³, lo que ocasionó que los miembros de la Comisión pertenecientes al Partido Popular Cristiano se apartaran de tal proyecto y presentaran su reserva con relación a este punto, exigiendo que "debe declararse que la reposición en el empleo puede ser reemplazada por una indemnización cuya justificación y cuantía señalará el Juez"⁴⁴.

Sobre el particular, ha quedado registrada la intervención del congresista Alayza Grundy en la Sesión del lunes 12 de marzo de 1979, cuando

41 Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo II. Publicación Oficial. p. 359.

42 Ibid. p. 360.

43 Ibid. p. 363.

44 Ibid. p. 364.

solicitó que se agregara al artículo propuesto la posibilidad de despedir a un trabajador por una indemnización apropiada, sosteniendo que “hay veces en que la relación laboral ha quedado tan profundamente deteriorada que es prácticamente imposible cumplirla”⁴⁵, a lo cual el congresista Biaggi respondió que “el texto tal como está concebido toma principios generales, las particularidades del caso concreto, casi específico. En nuestra opinión quedaría reservado a la ley, y no para el texto constitucional”⁴⁶.

El tema es reabierto en la Sesión del 23 de abril de 1979, cuando el congresista Ramírez del Villar declara que “somos contrarios a la estabilidad laboral, somos partidarios de la estabilidad relativa. Primero porque la estabilidad absoluta ha demostrado que es negativa para los trabajadores, que bien puede garantizar a los que están actualmente en el trabajo y cierra las puertas y posibilidades de nuevos trabajos. Segundo, no hay razón alguna para que se establezca un vínculo que es totalmente indisoluble. Decía yo, si el matrimonio no lo es, ¿cómo lo va a ser la relación laboral? Además, hay una serie de relaciones que son imposibles de mantener: cargo de confianza, servicio doméstico, etcétera, que no puede englobarse dentro de una estabilidad absoluta”⁴⁷.

Lo manifestado por el congresista Ramírez del Villar nos muestra objeciones a la estabilidad laboral que aún hoy, un cuarto de siglo más tarde, son sostenidas por los que cuestionan tal derecho. En todo caso, en ese momento el pedido no prosperó.

Otro tema interesante fue la propuesta del congresista Aramburú para que se modifique la referencia a una “jornada máxima legal”, por cuanto ella podría llevar a dar por prohibido el trabajo en sobretiempo, lo que fue solucionado en la Sesión del 15 de marzo de 1979, con la inclusión, a propuesta del congresista Cruzado, del término “ordinaria” para hablar de la jornada máxima legal⁴⁸ (al final el texto se referiría simplemente a “jornada ordinaria”).

También es rescatable la referencia al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Políticos para determinar el texto del artículo que reconocía el derecho a huelga. Al respecto, el congresista Aramburú, en la misma Sesión del 15 de marzo de 1979, señaló que el texto propuesto era “el artículo 8º del Pacto de Derechos Económicos”⁴⁹. Sobre este mismo derecho se destaca el pedido del Partido Popular Cristiano para que se revise

el carácter general de la disposición, en tanto “el derecho de huelga no puede ser otorgado a todos los trabajadores públicos”⁵⁰, pedido que no fue amparado.

El Partido Popular Cristiano exigió también se precise que las convenciones colectivas tienen fuerza de ley entre las partes “porque la norma jurídica general es supletoria”⁵¹, lo que finalmente sería aceptado y agregado al texto final de la Constitución.

Dos asuntos también destacables. El primero, el pedido del congresista Delgado (Sesión del 22 de enero de 1979) sobre la inclusión del término “igualdad de trato” en lugar de sólo “igualdad”, en el artículo referido al derecho del trabajo, “a fin de que sea de una comprensión inequívoca para los efectos de la elaboración de leyes”⁵², solicitud que fue aceptada, modificándose el citado artículo. El segundo, la propuesta del congresista Valle Riestra (en la misma sesión) sobre la eliminación de la referencia a “calidad y cantidad” e “igual valor” en el artículo referido a una remuneración justa y proporcional al trabajo realizado, debido a que las mismas podrían haber llevado a interpretar que se estaba “consagrando una protección constitucional al trabajo a destajo”⁵³, propuesta que también fue amparada.

Finalmente, debemos hacer referencia a la propuesta del congresista Ledesma de que se consagre la imprescriptibilidad de los derechos laborales, debido a que “la experiencia nos da muchas razones para apoyar esta tesis, porque en los juzgados se ha declarado que el trabajador perdió la oportunidad para reclamar y la prescripción que se antepone (...) es la del Código Civil”⁵⁴. Como alternativa a tal pedido, el congresista Alayza Grundy propuso que se estableciera un plazo prescriptorio de quince años, sosteniendo que “si es una acción personal, démosle el mismo plazo de prescripción de la acción personal de cobranza que son quince años; me parece que se homologa el derecho, no se crean situaciones especiales y es un plazo bastante amplio”⁵⁵. Esta sería finalmente la opción tomada, rechazándose así la propuesta del congresista Cornejo Chávez, respaldada por el congresista Negreiros, de que el plazo sea de treinta años⁵⁶.

Las opiniones sobre el contenido laboral de la Constitución de 1979 han estado siempre divididas. Así por ejemplo, frente a lo señalado por TOYAMA MIYAGUSUKU, para PASCO COSMÓPOLIS “si

45 Ibid. p. 402.

46 Ibid.

47 Ibid. Tomo VI. p. 20.

48 Ibid. Tomo IV. p. 473.

49 Ibid. p. 474.

50 Ibid. Tomo II. p. 365.

51 Ibid.

52 Ibid. p. 386.

53 Ibid. p. 390.

54 Ibid. Tomo VI. p. 27.

55 Ibid. p. 28.

56 Ibid. p. 29.

algo habría que criticarle a la Constitución de 1979 es precisamente su falta de ponderación en materia principista, porque al lado de enunciados tan trascendentales como los de irrenunciabilidad e *in dubio pro operario*, colocaba temas triviales como las bonificaciones o el Banco de los Trabajadores, lo cual rebajaba la importancia de aquéllos. Asimismo, un exceso de abstracción en los conceptos dio paso a muchas interpretaciones extensivas, que a lo único que condujeron fue a la proliferación de acciones de amparo por presunta violación de los mismos⁵⁷.

Sin embargo, lo cierto, es que a nuestro entender, y sin perjuicio de los cuestionamientos que pueden realizarse a su contenido, la Constitución de 1979, en materia laboral, contenía un reconocimiento amplio y sistemático del trabajo, así como de las relaciones que se pueden constituir en función a éste.

La Constitución de 1993 fue promulgada tras el autogolpe de Alberto Fujimori. Si bien la Constitución de 1979 había sido cuestionada en lo referido a la regulación sobre la Estructura del Estado (planteándose varios proyectos de reforma), a inicios de los años noventa “no existía un clima de rechazo a la Constitución de 1979 e insurgencia popular contra ella”⁵⁸.

Pese a esto, y con la finalidad de lograr el desarrollo de un nuevo orden interno, Alberto Fujimori convocó a un Congreso Constituyente Democrático, el cual elaboró la Constitución y la sometió a un Referéndum Nacional, el mismo que fue realizado el 31 de octubre de 1993. Tras su aceptación popular, la Constitución fue promulgada, entrando en vigencia el 30 de diciembre del mismo año.

Sobre el proceso de elaboración de la Constitución, TOYAMA MIYAGUSUKU señala que “los debates en el CCD no tuvieron el nivel de discusión y de debate que alcanzó la Asamblea Constituyente de 1979. Prácticamente, salvo algunos temas, la versión final de la Constitución fue la que propuso la mayoría parlamentaria que tenía estrecha afinidad con el gobierno del Ing. Alberto Fujimori, una Constitución que trajo consigo múltiples cambios y novedades con relación a la Constitución precedente”⁵⁹.

Si bien para autores como PASCO COSMÓPOLIS, “la nueva Constitución, supera la gaseosa y superabundante proliferación de la anterior en esta materia”, no cabe duda que la Constitución de 1993 otorgó un reconocimiento a los derechos laborales más restringido que el de su antecesora.

En ese sentido, se destacan la eliminación de la consagración expresa de la estabilidad laboral, de

la referencia al trabajo nocturno y en condiciones insalubres o peligrosas, y de la consagración de los derechos a compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, bonificaciones y participación en la gestión y propiedad de la empresa. De esa manera, TOYAMA MIYAGUSUKU afirma que se “‘constitucionalizó’ disposiciones legales preconstitucionales que eran cuestionadas por oponerse a la Constitución de 1979”.

Además de ello, se eliminó el capítulo especial sobre el trabajo, incluyendo a los derechos laborales en el capítulo referido a los derechos sociales y económicos, siendo además excluidos del Capítulo referido a los Derechos Fundamentales, lo que técnicamente resultó un grave error, que felizmente no tuvo efectos prácticos peyorativos⁶⁰.

Así pues, el artículo 22° de la Constitución de 1993 consagra el derecho al trabajo como un deber y un derecho, además de ser base del bienestar social y un medio de realización de la persona. En esa misma línea, el artículo 23° declara como obligación del Estado la protección especial de la madre, el menor de edad y la persona con discapacidad que trabaja, así como la obligación de promover condiciones adecuadas para el progreso social y económico. Además, se prohíbe la limitación de los derechos constitucionales y la rebaja o el desconocimiento de la dignidad del trabajador. Asimismo, se consagra la libertad de trabajo.

Por su parte, el artículo 24° reconoce el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, declarando la prioridad del pago de la remuneración y los beneficios sociales sobre cualquier otra obligación del empleador, y estableciendo la regulación de las remuneraciones mínimas por parte del Estado con participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

De otro lado, el artículo 25° establece la jornada máxima de trabajo (ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales) y el derecho de los trabajadores a gozar de descanso anual y semanal remunerado.

El artículo 26° consagra los principios de irrenunciabilidad de derechos laborales e *in dubio pro operario*, agregando a los mismos el derecho a igualdad de oportunidades sin discriminación en el empleo.

En lugar de la estabilidad laboral, consagrada expresamente en la Constitución de 1979, el artículo 27° de la Constitución de 1993 establece la obligación de la ley de otorgar al trabajador una adecuada protección contra el despido arbitrario.

En relación a los derechos laborales colectivos, el reconocimiento de los mismos se unificó en

57 PASCO COSMÓPOLIS, Mario. El trabajo en la Constitución. En: *Ius et veritas* N° 7. Lima, 1993. p. 28.

58 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit. p. 31.

59 TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. Op. cit. p. 23.

60 Así nos lo explica el profesor BLANCAS BUSTAMANTE al comentar el contenido laboral de la actual Constitución (BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. Los derechos laborales y la estabilidad en el trabajo en la Constitución de 1993. En: *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994. p. 96).

el artículo 28°, con una cierta gradualidad al señalar que *garantiza* la libertad sindical, *fomenta* la negociación colectiva y *regula* el derecho de huelga. El mismo artículo consagra la fuerza vinculante de la convención colectiva y la promoción de las formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

Finalmente, el artículo 29° reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y la obligación del Estado de promover otras formas de participación.

Los debates sobre el contenido laboral de la Constitución de 1993 se centraron en la eliminación de la estabilidad laboral y de la participación en la gestión y la propiedad que había materializado el proyecto del Capítulo referido a los Derechos Sociales y Económicos.

Debe resaltarse la oposición a la eliminación de la estabilidad laboral por parte del congresista Velásquez Gonzáles cuando, en la Sesión del Pleno del 08 de julio de 1993, señaló que “la estabilidad laboral no es una traba para la inversión del capital privado nacional o extranjero, más bien debería ser reglamentada para que se convierta en una facilidad para dar trabajo”⁶¹.

A lo expuesto por Velásquez Gonzáles, el congresista Paredes Cueva manifestó que “durante los 30 ó 35 años que tengo de experiencia empresarial he podido observar que la estabilidad de trabajo, fruto del paternalismo, sólo ha logrado una masa trabajadora no competitiva”⁶².

Ante tal defensa, la reacción de la oposición no se hizo esperar. Primero con García Mundana, quien considera que con el proyecto “se conculcan derechos adquiridos de los trabajadores y no se hacen definiciones claras que permitan conciliar lo que es prioritario para el país, es decir, que podamos, a través de la Constitución Política, dar el marco adecuado para inversión” y agrega además que “hay que buscar un equilibrio entre la prioridad que tiene el Perú de hoy, que es la generación de empleo, y la protección del trabajador frente al abuso del que puede ser víctima”⁶³.

Por su parte, el congresista Olivera Vera empezó su participación en la discusión haciendo referencia a la eliminación de la referencia al trabajo como fuente de riqueza contenida en la Constitución de 1979, lo que a su entender debió “reafirmarse, porque si queremos apostar por una economía productiva, y no por una economía especulativa, tenemos que partir de esta definición: ‘El trabajo,

fuerza principal de riqueza”⁶⁴. Con relación a la eliminación de la estabilidad laboral, sostiene que ello se debe a compromisos con el Fondo Monetario Internacional declarando que “el Perú y la clase laboral ya están notificados. Habrá más despidos, habrá más miseria, habrá más desesperanza. ¿Y quiénes serán los culpables? Los que realmente se someten a los designios del Fondo Monetario Internacional”⁶⁵.

La posición de crítica fue además sostenida por el congresista Pease García quien calificó a la propuesta como “el más grande atropello contra los trabajadores y la más clara y neta reducción de sus derechos”⁶⁶. A ello agrega una crítica a la eliminación de la participación en la gestión y la propiedad de la empresa, señalando que, junto a la eliminación de la estabilidad laboral, lleva a considerar a los trabajadores como una mercancía, lo cual “a lo único que conduce es a consagrar las peores condiciones de injusticia social”. En relación estrictamente a la eliminación de la estabilidad laboral, indica que “esa norma se dio aquí porque justamente no estamos ni en Europa ni en Estados Unidos; allá es posible despedir y que el despedido obtenga fácilmente un nuevo trabajo”⁶⁷.

La defensa de la propuesta la realizaron la congresista Flores Nano y el congresista Chirinos Soto. En relación a la estabilidad, la primera señaló que “no está en nuestro ánimo (...) entender que el puesto de trabajo es una propiedad inamovible; no ese el sentido de la propiedad”⁶⁸. Por su parte, Chirinos Soto, tras oponerse al derecho antes citado, defendió la regulación de la participación de los trabajadores, señalando que la propuesta “deja el camino abierto, me parece que de una manera inteligente y sagaz” a otras formas de participación⁶⁹.

Finalmente, es importante resaltar lo sostenido por el congresista Donayre Lozano, quien señaló que “no es posible que el empresario busque retirar el apoyo de la estabilidad laboral a sus trabajadores. Todo empresario debe entender que si un trabajador no está garantizado con esa estabilidad, no puede trabajar a conciencia”⁷⁰.

Pese a los argumentos expuestos, la propuesta del articulado sobre derechos laborales se mantuvo y forma actualmente parte de la Constitución vigente, cuyo contenido laboral ha tenido como efecto lo que es considerado como la flexibilización de la regulación de las relaciones laborales.

61 Debate Constitucional Pleno – 1993. Congreso Constituyente Democrático. Tomo I. p. 468.

62 Ibid. p. 469.

63 Ibid. p. 470.

64 Ibid.

65 Ibid. p. 472.

66 Ibid. p. 474.

67 Ibid. p. 175.

68 Ibid. p. 484.

69 Ibid.

70 Ibid.

Conclusiones

1. Si bien las primeras referencias a nivel constitucional a los derechos laborales se ubican en la Constitución de 1920, la prohibición de la esclavitud en las Constituciones de 1860 y 1867 es un importante antecedente de la libertad de trabajo.
2. La Constitución de 1920 tiene las primeras novedades sobre derechos laborales, influenciada por los movimientos sociales de la época, y de alguna manera (aunque tímidamente) por las Constituciones sociales promulgadas en el mundo, entre las que destacan la Constitución de Querétaro y la de Weimar.
3. La Constitución de 1933 tiene un desarrollo importante del tema laboral, influenciado en un grado mucho mayor que su antecesora por los movimientos sociales mundiales, pero además, por la situación de violencia que se vivió en el país durante el gobierno de Sánchez Cerro.
4. La Constitución de 1979 es la de contenido más amplio en materia laboral. A la influencia de las Constituciones sociales, se sumó la promulgación de normas internacionales sobre Derechos Humanos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Además, la pluralidad de ideas políticas en la Asamblea Constituyente enriqueció la discusión sobre el contenido de la nueva Carta Magna.
5. El contenido laboral de la Constitución de 1993 resultó restrictivo con relación al de la Constitución anterior, caracterizándose por una flexibilización del reconocimiento de los derechos laborales materia de debate hasta el día de hoy. 