

Las medidas extraordinarias en materia laboral

Javier Neves Mujica

Catedrático de Derecho Laboral
en la Facultad de Derecho, PUC

1. INTRODUCCION

Se ha suscitado un debate jurídico respecto de los decretos supremos expedidos por el gobierno actual, acogiendo al artículo 211 inciso 20 de la Constitución, que afectan algunos derechos laborales, señaladamente la negociación colectiva.

2. LAS NORMAS IMPLICADAS

Consideramos necesario, antes de entrar al análisis requerido, reseñar sucintamente las normas implicadas en el caso.

Se trata, de un lado, de los artículos 211 inciso 20 y 54 de la Constitución. El primero faculta al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso. El segundo establece que las convenciones colectivas de trabajo tienen fuerza de ley para las partes y manda al Estado garantizar el derecho a la negociación colectiva. Asimismo, deberíamos añadir las leyes 12015 y 25223, en virtud de las cuales la compensación por tiempo de servicios debe estimarse sobre la base del íntegro de la remuneración percibida por el trabajador, comprendiendo todas las bonificaciones.

De otro lado, los decretos en cuestión disponen lo siguiente: 1) La remuneración mínima vital está compuesta por un ingreso mínimo legal y dos bonificaciones (suplementaria adicional y por movilidad) excluidas del cómputo del haber de referencia para la compensación por tiempo de servicios (Decreto Supremo 054-90-TR); 2) Esta exclusión se extiende a la bonificación especial por costo de vida creada para los trabajadores de la actividad privada no sujetos a negociación colectiva (Decreto Supremo 055-90-TR); 3) Hasta el 31 de diciembre de 1990, no podrá otorgarse incremento de remuneraciones en las empresas del Estado, ni por vía de ejecución de convenios colectivos en vigor ni de celebración de nuevos (Decreto Supremo 057-90-TR); y 4) Finalmente, hasta la fecha indicada queda suspendida la entrega de adelantos,

préstamos o anticipos de remuneraciones, con cargo a la compensación por tiempo de servicios (Decreto Supremo 056-90-TR).

Los dos primeros decretos mencionados dejan en suspenso la aplicación de las leyes que disponen el cálculo de la compensación por tiempo de servicios sobre la base de la remuneración total del trabajador. Los dos últimos, más bien, paralizan la vigencia de convenios colectivos en ejecución o el derecho mismo a celebrarlos. Todas las normas tienen prevista una duración temporal, imprecisa en el primer caso y precisa en el segundo.

Adicionalmente, cabe indicar que el Decreto Supremo 057-90-TR ha quedado virtualmente sin efectos, a partir de la expedición del Decreto Supremo 121-90-PCM, que permite en las empresas sujetas al ámbito estatal la suscripción de nuevos convenios colectivos, así como el cumplimiento de los ya formados, con la salvedad de que los montos de los aumentos de las remuneraciones y de los reajustes pactados quedan sujetos a los topes fijados por CONADE o CONAFI, según corresponda. El "descongelamiento" no alcanza, sin embargo, a las empresas en las que se hubiere acordado otro régimen de reajuste de remuneraciones, caso en el cual éste es sustituido por el descrito. Antes, el Decreto Supremo 061-90-TR había permitido en todas las empresas la posibilidad de pactación de entrega de bonificaciones transitorias, no computables para la compensación por tiempo de servicios.

Por último, debe señalarse que todos los decretos involucrados se encuentran objetados ante el Poder Judicial mediante sendas acciones populares, encaminadas a obtener la declaración de su inconstitucionalidad e ilegalidad y, en consecuencia, su invalidez. El Decreto Supremo 057-90-TR fue a la vez impugnado mediante una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que culminó en una resolución expedida por este órgano, estableciendo que el control de los decretos supremos, abarcando los dictados al amparo del artículo 211 inciso 20 de la Constitución, no le corresponde.

(Exp. 044-90-TGC).

3. LOS PROBLEMAS

Desde nuestro punto de vista, los problemas presentes en este caso son sustancialmente dos: 1) ¿Pueden dictarse medidas extraordinarias en materia laboral?; y 2) ¿Esas disposiciones podrían afectar el derecho a la negociación colectiva, bien sea en su fase de negociación o de ejecución?

El primer problema alcanza a los cuatro decretos mencionados, mientras el segundo toca sólo a los dos últimos. A éstos, por otra parte, se refiere lo central del debate actual.

4. NUESTRA OPINION

Exponemos a continuación, intentando ser lo más concretos y directos que nos sea posible, nuestra opinión sobre los problemas enunciados.

4.1. Medidas extraordinarias en materia laboral

- a. Hay prácticamente unanimidad entre los constitucionalistas nacionales en el sentido de que el texto del artículo 211 inciso 20 de la Constitución regula con oscuridad o no regula aspectos importantes de las medidas extraordinarias: ¿Cuál es su nivel jerárquico? ¿Cuál es el órgano al cual le corresponde ejercer el control sobre su validez? ¿Qué significa "dar cuenta al Congreso"? ¿Cuál es la duración de estas normas excepcionales? Entre las cuestiones de más necesaria dilucidación se encuentra la determinación del contenido posible de las aludidas medidas extraordinarias. ¿Cómo entender el concepto de "materia económica y financiera"? Todos estos puntos deberían ser esclarecidos por una ley.
- b. La mayoría de los constitucionalistas ha concluido que dichas medidas, expedidas formalmente como decretos supremos, tienen sin embargo fuerza de ley. Tal es, asimismo, la posición jurisprudencial fijada por la Corte Suprema. En tal virtud, podrían suspender válidamente los efectos de una ley, en forma temporal. Respecto del órgano de control, el Tribunal de Garantías Constitucionales ha dispuesto –en la resolución antes citada– que él no lo es, por lo que se puede sostener que deberá serlo el Poder Judicial a través de una acción popular. Los demás temas quedan pendientes.
- c. Respecto de la materia económica y financiera, pensamos que ella debe ser interpretada estricta y no extensivamente, como corresponde hacer con las normas de excepción. Lo ordinario es que las leyes o normas estatales de su nivel las expida el Congreso. Lo extraordinario será que también el Poder Ejecutivo dicte normas con fuerza de ley, lo que sólo podrá hacer: a) Mediante un acto habilitante: delegación expresa de facultades legislativas por el Congreso; o b) mediante un hecho habilitante: urgente y extraordinaria necesidad. En consecuencia, esta potestad debe ser rigurosamente entendida. En el caso de las medidas extraordi-

narias, esto significa: situación urgente, interés nacional, carácter provisional, revisión por el Congreso, elementos todos esenciales. También lo es, con especial relevancia, la materia sobre la que puede recaer esta regulación: económica y financiera. La lectura de estos conceptos, por tanto, debe ser estricta, incluyendo sólo a las materias sustancial y no accidental o parcialmente económicas y financieras. Entre estas últimas, en nuestro concepto, no quedan comprendidas los derechos laborales.

- d. En un valioso estudio sobre el tema, Francisco Eguiguren⁽¹⁾ considera como materia económica y financiera únicamente los contenidos presupuestales, tributarios y de endeudamiento público.
- e. Pese a lo expuesto, desde la vigencia de la actual Constitución hasta la fecha, se ha hecho un uso abundante de estas medidas extraordinarias, al margen de sus requisitos básicos. En concreto, entre julio de 1980 y de 1985, fueron dictados 33 decretos amparados en el artículo 211 inciso 20 de la Constitución, referidos a materia laboral⁽²⁾. Desde agosto de 1985 hasta julio de 1990, se expidieron otros 85 decretos con el mismo contenido. Por último, sólo en los primeros cuarenticinco días del gobierno actual, eran ya 7 las medidas extraordinarias dictadas en lo laboral⁽³⁾.

4.2 las medidas extraordinarias y la negociación colectiva.

- a. Conforme al antes citado artículo 54 de la Constitución, la relación entre la normativa estatal y la autonomía colectiva es de doble control: De un lado, la ley debe regular el procedimiento negociado; pero, del otro lado, no puede hacerlo de modo tal que resulte violatoria de la autonomía colectiva, pues debe garantizar el derecho en todas sus fases⁽⁴⁾. Se trata, como lo ha expresado con acierto un autor, de un "difícil y delicado equilibrio": encauzar un derecho sin vulnerarlo⁽⁵⁾.
- b. El mismo precepto constitucional referido, le atribuye al convenio colectivo "fuerza de ley para las partes". Esta expresión tiene dos significaciones sucesivas: 1) El convenio colectivo es una norma, por lo que sus mandatos son generales, como los de la ley (y no específicos, como los de la sentencia o el contrato); y 2) Tiene el mismo nivel jerárquico

(1) "Los decretos presidenciales dictados al amparo del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución", en "Los retos de una democracia insuficiente", publicado por la Comisión Andina de Juristas y la Fundación Friedrich Naumann (1990).

(2) Cifra tomada de la tesis de Rosario Pacheco, titulada "Los decretos de urgencia en la Constitución Peruana", sustentada en la Universidad Católica (1986).

(3) Información proporcionada por Ana Velazco, autora de una exhaustiva investigación sustentada también como tesis en la Universidad Católica, denominada "La Constitución Peruana de 1979: Atribuciones legislativas de los órganos Legislativo y Ejecutivo" (1988).

(4) El tema ha sido abordado por Javier Neves en dos trabajos: "Fuentes y principios laborales en la Constitución" (1989) y "Autonomía colectiva e intervención estatal" (1989).

(5) La expresión es de Ignacio García-Perrote, formulada en su obra: "Ley y autonomía colectiva. Un estudio sobre las relaciones entre la norma estatal y el convenio colectivo" (1987).

que la ley: el término “fuerza de ley” sólo es empleado en la Constitución, para ubicar a una norma en igual grado al que posee la ley (ver además los artículos 177 y 211 inciso 10, que se refieren, respectivamente, a los reglamentos del Congreso y de las Cámaras y a los decretos legislativos). Atribuir al convenio colectivo idéntico rango normativo que a la ley, no conlleva una equiparación absoluta entre una y otra; es claro que la segunda tiene una “preeminencia relativa”, pero lo es también el reconocimiento de una “pluralidad de ordenamientos jurídicos” derivado directamente de la misma Constitución⁽⁶⁾.

- c. En adición a la regulación por ley del procedimiento negociador y a la garantía del derecho mismo en todas sus etapas, el Estado tiene una tercera intervención en el campo de la autonomía colectiva, enunciada en términos muy precisos por el artículo 54 de la Constitución: si las partes de una negociación colectiva específica no se pusieran de acuerdo sobre los beneficios a otorgarse y, a la vez, no convinieran en someter su controversia a un árbitro voluntario, entonces el Estado debería resolver el conflicto.
- d. Vinculando la cuestión abordada en este rubro con la tratada en el anterior, consideramos necesario señalar que en nuestro concepto no caben las medidas extraordinarias en materia de los derechos laborales en general y, por consiguiente, de la autonomía colectiva en particular. Aquellas, como sostuvimos antes, están restringidas a materia económica y financiera en sentido estricto, que no comprende a la laboral, aunque los aspectos salariales de esta tengan evidente incidencia económica. No puede perderse de vista que la negociación colectiva es un derecho fundamental de los trabajadores, cuya suspensión no sólo no está prevista por la Constitución en ninguna circunstancia, sino cuya protección está expresamente ordenada por ésta.
- e. Por último, nos parece conveniente reseñar la posición asumida por el Comité de Libertad Sindi-

cal de la Organización Internacional del Trabajo⁽⁷⁾ en supuestos de injerencia estatal en el campo de la autonomía colectiva: 1) la intervención del Estado, con el fin de subordinar la negociación colectiva a la política económica del gobierno, es incompatible con la libertad sindical (pfo. 636); 2) También lo es la intervención estatal, que tenga por efecto impedir el cumplimiento de convenios colectivos ya celebrados (pfo. 640 y 642); 3) Una política de estabilización impuesta por el gobierno que afectara la libertad de las partes en la negociación colectiva debería ser excepcional, limitada a lo necesario, no exceder de un periodo razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores (pfo. 641 y 642); 4) sí pueden aplicarse mecanismos tendientes a promover que las partes tengan voluntariamente en cuenta la política económica del gobierno y el interés general: (a) consultas, (b) concertación social, (c) procedimiento que promoviera la revisión voluntaria del convenio por las partes. Pero, en todo caso, debería utilizarse la persuasión y no la compulsión, en el entendido de que las partes son libres para adoptar la decisión final (pfo. 644).

5. CONCLUSIONES

- 5.1. Las medidas extraordinarias están sujetas para su producción válida a diversas condiciones, entre ellas figura el que su materia se restrinja a lo económico y financiero, campo que debe entenderse en el sentido más estricto, no comprendiendo la regulación de los derechos laborales.
- 5.2. En adición a lo anterior, en lo que toca en especial a la autonomía colectiva, el Estado puede intervenir para encauzar el derecho a la negociación colectiva, pero sin vulnerarlo, como ocurriría si se dejara en suspenso la negociación misma o la ejecución de los convenios, dado que la Constitución le impone el deber de garantizarla.

(6) Posición expuesta por Luis E. de la Villa, Gabriel García Becedas e Ignacio García-Perrote en su libro conjunto, titulado: “Instituciones de Derecho del Trabajo” (1983).

(7) Ver el libro: “La libertad sindical. Recopilaciones de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT” (1985).