

La Codificación Laboral en el Perú

por *Napoleón Valdez Tudela*

La legislación laboral surgió en los países industriales de Europa a fines del siglo XIX como consecuencia de la acción nacional e internacional que encausó la orientación legislativa hacia la protección de los trabajadores.

El desarrollo del maquinismo y de la gran industria, operados a mediados del siglo XVIII, trajo nuevos problemas sociales que no se habían hecho presente cuando el trabajo estuvo limitado a la industria familiar y más tarde a la del artesanado dentro del régimen corporativo.

Mientras no existieron fábricas con aglomeración de obreros y riesgos del trabajo industrial por el empleo de las máquinas, mientras no se bosquejó el organismo industrial moderno, no existieron ni pudieron existir leyes sociales con el sentido que hoy tienen.

Los progresos del régimen industrial, el riesgo de las máquinas bajo una nueva forma de producción, el ingreso de los menores y las mujeres al trabajo de las fábricas, las condiciones deplorables de labor y la lucha del diario vivir con exiguas remuneraciones fijadas unilateralmente por los patrones, fueron las que determinaron la acción de pensadores y políticos en favor de una legislación de protección. A este es-

fuerzo se unió la acción del obrerismo por conseguir el reconocimiento del derecho de asociación, que se consideraba necesario para enfrentarse a la organización industrial contemporánea, dando lugar a que se acentuaran las diferencias de criterio y de intereses entre servidores y patrones y que llevaron al planteamiento de continuos conflictos exteriorizados en la forma de luchas y rozamientos que salían de la esfera de los intereses particulares para reflejarse en el interés de la colectividad.

El principio de la libertad de trabajo y la negación del derecho de asociación, establecidos por la Revolución francesa, dieron lugar al predominio patronal, situación que originó las manifestaciones obreras extra legales y anárquicas; posteriormente, esa libertad de trabajo y el reconocimiento del derecho de asociación produjeron las cesaciones colectivas del trabajo como sistema de resistencia obrera destinada a conseguir el mejoramiento de las condiciones de labor.

El progreso industrial y comercial había creado una nueva clase para la cual fue necesario legislar, resultando inaplazable la intervención legal del Estado para amparar las expectativas de aquella clase y armonizar las exigencias laborales con

las condiciones necesarias para que la industria pudiera desarrollarse y progresar.

Correspondió, pues, al siglo XIX orientar el problema social. Ya en los primeros años del presente siglo nadie discutía la necesidad de la intervención estatal en la protección legal de los trabajadores, orientación que cobró impulso y se concretó posteriormente en la acción internacional de Congresos y Conferencias de trabajo y en el Tratado de Versalles que creó la Organización ginebrina, que a través de los años, ha desarrollado una acción social digna de elogio por su esfuerzo permanente en amortiguar las perturbaciones económico-sociales de la sociedad del presente, sometida a graves e injustas situaciones, y a procurar la existencia de un clima de armonía en las relaciones laborales. La solución de este problema fue orientada en el sentido de mejorar la condición económica de los trabajadores de alejar los peligros de carácter social que los ataca, de procurar rodearlos de mejores condiciones ambientales y en poner un sentido de justicia y de humanidad en la solución de los problemas sociales.

Fue así como surgieron las primeras leyes sociales, con no escasa oposición fundada en la desconfianza originada por tendencias sociales cuyos resultados no podían preverse. Se juzgaba que esas leyes podían constituir seria amenaza para el capital y peligro para la marcha regular de las empresas; pero se comprendía también que era inaplazable legislar sobre lo que se consideraba indispensable para procurar un cli-

ma de armonía obrero-patronal. Dentro del progreso legislativo operado en el mundo moderno, no podía dejarse de lado esa relación jurídica destinada a regular la contratación laboral en sus distintas manifestaciones.

Con ese criterio las leyes de protección social se multiplicaron, enfocándose separadamente cada uno de los problemas relacionados con el trabajo; pero se legisló sin plan determinado, sin método legislativo, sin una orientación precisa, formándose una legislación carente del necesario concepto central directriz.

La legislación social se presentó, pues, constituyendo organismos legales separados que respondieron a la solución de determinados problemas sociales: fue originariamente la protección a los menores y a las mujeres; es más tarde la fijación de la jornada de trabajo, el descanso semanal, la reparación de los accidentes y de las enfermedades profesionales, el beneficio del goce vacacional, el régimen indemnizatorio por servicios prestados, el derecho al aviso de despedida, el régimen jubilatorio, y más tarde la legislación sobre habitación y alimentación, el problema de la desocupación y los regímenes de seguros sociales y tantos otros aspectos relacionados con la defensa del trabajador.

La formación del derecho ha tenido, pues, carácter especial por su situación de derecho en formación, que ha dado lugar a que constituya una legislación fragmentaria y dispersa, circunstancia que ofrece serias dificultades para su aplicación.

Por otra parte, su formación no es

únicamente legislativa; se legisla también administrativamente, lo cual lleva a situaciones de serias contradicciones legales, pues no es raro el caso que estas últimas invadan el campo de la ley y concedan derechos que la ley no ha concedido.

La situación delineada hizo pensar en organizar debidamente esta legislación que había llegado a tener definida importancia dentro del panorama jurídico, surgiendo como realidad evidente la necesidad de su codificación. Pero el criterio codificador no tuvo uniformidad doctrinaria, ni generalidad universal. Para algunos la codificación era necesaria.

El profesor Unsain estimó su ventaja como inobjetable sosteniendo "que la legislación de protección al trabajador debe ser clara y precisa, porque en ella los trabajadores tienen que buscar sus derechos y conocer sus obligaciones"; agrega "que la codificación tiene también la ventaja de establecer la autonomía de esta legislación". Pozzo sostiene que "no se trata de resolver el problema según una de las tendencias, de acuerdo al grado a que ha llegado el proceso elaborativo del derecho del trabajo, que hoy ofrece contenido y sustantividad propia y denota autonomía, por lo cual se hace necesario sistematizar y garantizar sus disposiciones, encuadrándolas en un código que ofrezca, a la vez que precisión y fijeza, una técnica apropiada que permita la aplicación de las normas laborales de acuerdo con el espíritu de esta disciplina jurídica". Saave-

dra Lamas, es también partidario de la codificación de las leyes sociales. "Responde, dice, a la tendencia de formar un todo orgánico, uniendo las diversas instituciones en un pensamiento común, en relación al principio social que las engendra y al vínculo que las enlaza. La agrupación de la nueva disciplina jurídica en un conjunto ordenado y metódico, llega a imponerse en las constituciones modernas". Y Alberto Thomas, de tan destacada actuación en la Organización Internacional del Trabajo, sostiene que "leyes aisladas, leyes fragmentarias, exteriorizaron sus vacíos y contradicciones. Se hace sentir un deseo de codificación. Se opone a los Códigos civiles la idea de un Código de Trabajo. País por país la codificación de las leyes del trabajo ha ido adquiriendo un valor cada vez más considerable, prevaleciendo sobre la simple labor legislativa, concebida en el primer momento por la lógica latina". Hay también una opinión que merece ser recordada. Es la expresada en el Prólogo del último Código Internacional formado por la Organización Internacional del Trabajo para dar facilidad al estudio y el conocimiento de los Convenios y Recomendaciones aprobados en la Conferencia anual; dice así: "Antes de publicarse el Código de 1939, los textos siempre se habían compilado por orden cronológico y jamás se había intentado hacer una clasificación sistemática por materias. Ordenados cronológicamente los Convenios y Recomendaciones no constituían un Código en la verdadera acepción técnica del término, como tampoco lo sería una serie de leyes adoptadas a través de los años por una

asamblea legislativa. Era, pues, difícil, incluso para los estudiosos de la materia, formarse una idea clara del sentido y de las fallas del cuerpo de normas y obligaciones internacionales existentes. Al prepararlo se ha querido simplemente ordenar en forma práctica y sistemática las disposiciones de los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo”.

Pero no falta los opositores a la codificación. Sostienen que éstas no pueden estar limitadas dentro de moldes rígidos desde que se encuentran en periodo de formación, que codificarlas es dar muros de contención al germen ideológico que las inspira, que en el momento actual se haya en activo período de evolución. El profesor Walker Linares sostiene que “la codificación de la legislación social ofrece graves dificultades y peligros por tratarse de un derecho nuevo, en vías de formación y de una legislación que no es estática, sino dinámica; los códigos de trabajo pueden paralizarla en su evolución; no hay que olvidar que el derecho social está fundado en factores económicos siempre variables”. Estas consideraciones han perdido hoy su valor, porque la legislación laboral tiene ya ampliación y definitiva concreción. La necesidad de la codificación es indiscutible. No es admisible sostener que ella signifique el estancamiento de las ideas y el anquilosamiento de la legislación social, desde que la función legislativa no puede estacionarse, porque responde siempre al progreso del derecho y a las necesidades de cada momento y de cada época. Los códigos no son eternos; son suscep-

tibles de modificarse en su totalidad o en alguna de sus partes, efectuándose tales modificaciones conservando la unidad de aquél. Un código no es sino un cuerpo legal organizado jurídicamente; un código de trabajo no significa novedades legales, sino ordenamiento, concepto jurídico, directiva legal. Supone su formación a base de las instituciones legales existentes y de la jurisprudencia que se ha formado a base de las instituciones legales existentes, cuyos defectos se dejan establecidos.

La acción legislativa en orden a la codificación en el ambiente mundial, demuestra también que este concepto ha tomado definida situación. En Europa el criterio codificador está encausándose. En Francia desde 1910 en que se aprobó el Libro primero del proyecto presentado en 1901 y posteriormente los otros tres libros. En Rusia desde 1922. En España desde 1926. El mérito de estas codificaciones ha residido en la iniciación de esta acción destinada a ordenar la legislación laboral. Han sido objeto de algunas críticas que no llegan a desvirtuar ese mérito.

En América la codificación ha tenido más definida ampliación. Poblete y Troncoso destaca esta orientación. Afirma que “del estudio del conjunto de la legislación obrera americana parece deducirse un fenómeno casi desconocido en Europa. Se nota un anhelo de agrupamiento, una tendencia a la codificación. Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Uruguay y Panamá, están elaborando códigos que ponen en armonía el

conjunto de la legislación obrera". Y agrega: "Una vez que el derecho obrero americano llegue a la codificación, cobrará este continente una personalidad propia e inconfundible". Esta tendencia americana ha tenido otros exponentes que no menciona el autor chileno, que son México, Colombia, Bolivia y Guatemala.

En el Perú la idea de codificar nuestra legislación social se inició hace 38 años. La ley 6871 de 13 de mayo de 1930 dispuso el nombramiento de una comisión con ese objeto. El 22 de diciembre del mismo año se dio un decreto con el mismo fin. La primera comisión no fue designada; la segunda se instaló, pero no terminó su labor para formular el ante proyecto correspondiente. Años más tarde, el 5 de setiembre de 1932 y el 10 de agosto de 1934, se dieron nuevas resoluciones gubernativas designando las comisiones encargadas de ese cometido; pero al igual que las anteriores quedaron sin cumplimiento.

La resolución suprema de 15 de setiembre de 1941 volvió a designar otra comisión codificadora. Predominó en la comisión el criterio de realizar una labor de sistematización y coordinación de la legislación vigente. Se sostuvo en esa oportunidad que no "era conveniente introducir modificaciones en nuestro régimen legal de protección social, porque la reforma no alcanzaría el resultado práctico necesario" y que "tal era el sentido del memorándum que se había presentado y al que se había dado lectura, en el cual se expresa que lo urgente es considerar y ordenar

nuestra legislación social, respetando las directivas establecidas, amoldándolas con la jurisprudencia e introduciendo únicamente las modificaciones indispensables". (Actas de la Comisión.— Memorandum del autor).

Esta comisión tampoco terminó su labor a mérito de una moción que presentó el Director de Trabajo, que fue miembro de aquella, sustentada en la conveniencia de suspender la labor ya avanzada por circunstancias laborales surgidas, medida que el gobierno consideraba prudente.

Posteriormente se da la resolución Suprema de 26 de marzo de 1946 y en 4 de marzo de 1947 la ley 10808 con la misma finalidad, disposiciones legales que siguieron la suerte de las anteriores.

La tendencia codificadora que reactualizada años después por el Ministerio de Trabajo, preparando un anteproyecto de Código de Trabajo, que constaba de un Título Preliminar y seis Libros, divididos en títulos. El Libro I estaba dedicado al contrato de trabajo, el Libro II a condiciones generales de trabajo, el III y el IV a higiene y seguridad en el trabajo y asociación profesional y sindical, el Libro V a condiciones especiales de trabajo y el VI al Ministerio de Trabajo.

El proyecto siguió la tendencia que predominó en la Comisión de 1941, o sea realizar labor de sistematización y coordinación de la legislación vigente entonces. Pero no obstante que el proyecto se orientó por esta acertada técnica, no tuvo la sanción

necesaria y el propósito codificador quedó únicamente en eso: en propósito; volviéndose sobre aquel en 1963 por la Resolución Suprema de 18 de enero de ese año, que ordenó la constitución de una Comisión formada por un representante del Colegio de Abogados de Lima, dos representantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos y dos representantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, con el objeto de elaborar un anteproyecto de Ley General del Trabajo en el plazo de 60 días.

La designación de esta Comisión fue el corolario de un acuerdo del Primer Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social realizado en Trujillo en 1962, que propugnó la necesaria coordinación de nuestra legislación social. La Comisión que se formó en cumplimiento de la citada Resolución Suprema estuvo conformada por distinguidos Juristas de dos antiguas y destacadas Universidades peruanas. Hay que declarar que el esfuerzo que realizó la Comisión mereció que el proyecto que formuló se convirtiera en la Ley General del Trabajo, que regiría actualmente, facilitando la aplicación de nuestra legislación, que tal como está formada constituye un conglomerado legal por la forma como se estructuró y por la acción administrativa en materia de protección social que sale, en no pocas oportunidades, de la esfera reglamentaria que le confiere la Constitución. Como bien expuso la Exposición de Motivos de dicho proyecto, ha perseguido "fijar en un todo armónico las pautas que sirvan para colocar en sus justos límites los derechos y obligaciones de las partes

directamente interesadas en la relación de trabajo, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los intereses generales de la colectividad".

El proyecto constó de un Título Preliminar y 12 títulos. El Título Preliminar está destinado a incorporar los principios rectores del derecho del trabajo de acuerdo con las orientaciones de carácter internacional y con las disposiciones de la Constitución peruana que legislan la relación laboral.

El título I legisla el contrato individual de trabajo; contempla y fija su concepto jurídico, legisla la celebración del contrato y determina todo lo relacionado con la prestación del servicio, la oportunidad en que se comienza a gozar de los beneficios que se establecen, el período de prueba, las modalidades que esta relación necesita para su desenvolvimiento, las formas de contratación, las causales de nulidad y los derechos y obligaciones que de ese contrato se derivan. El Título II se ocupa de la jornada de trabajo, el horario de verano, los descansos y las vacaciones. El Título III legisla el sistema remuneratorio en sus diversas formas y modalidades, el salario dominical para los obreros y las clases de remuneración para empleados y obreros. El Títulos IV se ocupa de la suspensión del contrato y de los efectos que de la misma se derivan. El Título V trata de la terminación del contrato de trabajo, establece la diferencia jurídica en cuanto a los contratos a plazo y los de plazo indeterminado y en los celebrados por empleados y obreros; las causales de despedida justificada y lo relativo a

los avisos para la terminación del contrato. El Título VI se ocupa del régimen indemnizatorio, del seguro de vida y la jubilación; de la fijación de la compensación en los casos de sueldo y comisión, reducción de las remuneraciones y de los casos de pérdida de los beneficios. El Título VII considera los regímenes especiales como trabajo de mujeres y menores, trabajo a domicilio, trabajo marítimo, trabajo agrícola, de construcción civil y aprendizaje. El Título VIII se ocupa de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, situando este importante aspecto de la protección social en su moderno concepto. El Título IX legisla la relación colectiva de trabajo y la organización sindical. El Título X está dedicado a los convenios y pactos colectivos. El Título XI se ocupa de la negociación colectiva y relaciones industriales. El Título XII legisla los conflictos colectivos, el derecho de huelga y el lock-out y la reglamentación que corresponde a ambas formas de suspensión del trabajo y la organización de Tribunales arbitrales bajo la Presidencia de un magistrado de Corte Superior, que "dada la respetabilidad, la absoluta independencia y el alto sentido de responsabilidad de quienes cumplen tan elevadas funciones judiciales, queda garantizado un pronunciamiento imparcial e independiente, al margen de todo género de influencias".

Esta simple exposición del contenido del proyecto de la Comisión de 1963 demuestra la importancia del mismo y deja en claro el error de no haberle dado la vigencia legal que mereció.

La Ley Nº 15060 de 19 de junio de 1964 dispuso la creación de una nueva Comisión que estaría integrada por dos miembros de la Cámara de Senadores, dos miembros de la Cámara de Diputados, dos representantes del Poder Ejecutivo, uno de la Confederación de Trabajadores del Perú, uno de la Central Sindical de Empleados Particulares y dos de los empleadores. La Ley dio a la Comisión el plazo improrrogable de cuatro meses para la formulación de un proyecto de Código de Trabajo y dispuso que sería sometido al Poder Ejecutivo, el cual con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, lo pondrá en vigencia, dando cuenta al Congreso en el curso de la Legislatura Ordinaria de 1964.

Van a cumplirse cuatro años de la ley en referencia, han sido designados los representantes que la misma establece, se vienen realizando sesiones desde el 16 de julio de ese año y el proyecto de Código de Trabajo no está aún terminado, ni se conoce la orientación que se le ha dado, ni el contenido de lo ya aprobado, manteniéndose, mientras tanto, la legislación laboral en la situación a que se ha hecho referencia.

Ya en otra oportunidad he expresado que no conozco en conjunto la labor de esta Comisión, ni sería conveniente aventurar juicio sobre los avances realizados; que sólo se puede expresar un anhelo y manifestarse una esperanza; que el anhelo radica en confiar que la obra codificada se lleve a cabo respetando principios ya establecidos por nuestro derecho laboral, formado teniendo en cuenta las necesidades sociales del

país; la esperanza en que la obra responda a la urgencia de suprimir las contradicciones existentes en nuestra legislación y que el futuro Código sea un cuerpo legal con espíritu netamente peruano, libre de teorías y regímenes extranjeros.

La proyección codificadora en el Perú se ha orientado, pues, en dos direcciones: la redacción de un código de trabajo o de una ley general de trabajo. En realidad ambas constituyen labor de codificación, que se diferencia únicamente en la orientación que se da en razón que el Código supone no sólo organizar la legislación existente, sino introducir medidas y prudentes reformas. La Ley General es también una codificación, pero formada a base de lo ya legislado, a lo cual se le da unidad legal, ordenando las materias legisladas y aclarando los conceptos jurídicos ya establecidos, sin incurrir en el peligro común de las comisiones codificadoras de reproducir conceptos y figuras de legislaciones extranjeras, que pueden no adaptarse a países que tienen su derecho propio, formado sobre bases y conceptos igualmente propios y de problemas económicos, sociales y raciales. Como bien expresa Pozzo "el derecho de trabajo no ofrece la misma intensidad en todos los países; esta intensidad depende del medio social y económico en que el derecho se desarrolla, así como de la diversidad e importancia de los elementos actuantes, lo cual no ocurre con otras ramas jurídicas de un casi exclusivo contenido privado como el derecho civil". Por eso es prudente seguir el camino que sugiere el autor argentino al expresar que "debemos confor-

marnos y propender a la utilización del sistema de ordenamiento, consolidación o sistematización de las leyes del trabajo existentes en cada país, sistema que implica en su realización, un ensayo serio de técnica, ofreciendo algunas ventajas de la codificación, entre ellas, la de facilitar y vulgarizar el contenido de las normas, circunstancia que en nuestra materia reviste una gran importancia, dado el gran número de sujetos comprendidos en sus disposiciones y a quienes les interesa conocer su contenido".

Este criterio es también el de otro profesor de derecho laboral, el doctor Mariano Tissembaun, que sostiene que "es necesario corregir la dispersión legislativa y administrativa que caracteriza esta época de confusiónismo jurídico, sin nexo, que dé a las disposiciones vigentes, espíritu de orientación similar, unidad de fines en su aplicación y concordancia en el proceso constructivo del derecho. Pienso en la necesidad de realizar, como tarea preliminar, la ordenación o consolidación de las leyes del trabajo, como etapa imprescindible para ajustar nuestro régimen jurídico del trabajo, que luego servirá de base orgánica, para llegar como etapa final al Código Nacional del Trabajo".

A través de largos años en la Cátedra Universitaria, en la magistratura nacional y en las publicaciones que he efectuado, mi opinión ha sido definida en el sentido de terminar con el estado de dispersión en que se encuentra nuestra legislación laboral.

He expresado en otra oportunidad que no es posible que la legislación sobre trabajo continúe en la forma dispersa, y contradictoria en muchos aspectos, en que hoy existe con perjuicio para los que gozan de sus beneficios, que carecen de un cuerpo claro y uniforme en el cual investigar sus derechos y conocer sus obligaciones, así como para los defensores de los mismos y para los encargados de aplicar las leyes.

Este criterio se mantiene y reafirma en toda su definida amplitud. La solución a este serio problema sería promulgar el anteproyecto de 1963, mientras la actual Comisión termina su labor estructurando el Código de Trabajo dentro de las condiciones anotadas y realizando su labor sin la angustia del tiempo, de la que debe estar libre toda obra codificadora.

La promulgación de dicho proyecto no alteraría la situación legal existente por tratarse de una Ley General que ordena la legislación existente y que, como bien expresa la Exposición de Motivos de aquella, "las circunstancias anotadas y el hecho de que el proyecto de Ley General

es el punto de partida del Código de Trabajo, explican que no se hayan introducido las modificaciones sustanciales en determinados aspectos de las relaciones de trabajo que se vinculan con la previsión o seguridad social".

Se debe tener presente también, que hay un deseo públicamente expuesto, de la necesidad de una revisión del proyecto de Código de Trabajo una vez que esté terminado, poniéndolo en conocimiento de las instituciones jurídicas. La idea la ha reactualizado el Decano del Colegio de Abogados de Lima, con el apoyo de los miembros de la orden, el cual ha hecho mérito de haber sido una recomendación del V Congreso de Abogados reunido en el Cuzco. Los representantes de la empleocracia han apoyado la sugerencia del Decano del Colegio de Abogados. En esta forma se solucionaría este árduo problema: una Ley General inmediata y un Código debidamente estructurado de acuerdo con nuestra legislación y con los progresos y doctrinas del derecho laboral y terminada su redacción sometido a su necesaria revisión.