

ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL PROCESO LABORAL EN EL PERÚ

Dr. Javier Arévalo Vela

Juez Supremo Provisional, Magíster en Derecho, Profesor de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, Miembro de la comisión encargada de redactar el Anteproyecto de la Ley Procesal del Trabajo.

Resumen

El presente trabajo versa sobre el desarrollo que ha tenido el Derecho Procesal del Trabajo en el Perú, desde sus orígenes hasta la promulgación de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, vigente a partir del 15 de julio del 2010.

Sumario

I. Los primeros intentos de regulación. II. La etapa de la ausencia de regulación especial (1900-1930). III. Etapa del surgimiento del Derecho Procesal del Trabajo en el Perú (1930-1980). IV. Etapa de la consolidación del Derecho Procesal del Trabajo (1980-2010). V. Intentos de reforma de la Legislación Procesal del Trabajo. VI. Trabajo de la Comisión Redactora del Anteproyecto de la Nueva Ley Procesal del Trabajo. VII. Aprobación del anteproyecto de Ley Procesal del Trabajo por el Poder Ejecutivo. VIII. Aprobación del proyecto de Ley Procesal del Trabajo por el Poder Legislativo. IX. Promulgación de la Ley Procesal del Trabajo. X. Reflexión final. XI. Bibliografía.

I. LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGULACIÓN

Si damos una mirada retrospectiva en el tiempo veremos que el intento más remoto para establecer en el Perú una jurisdicción especializada encargada de solucionar los conflictos laborales lo encontramos en el proyecto de ley para crear un Tribunal de Hombres Buenos y Prudentes, presentado al Congreso de la República en octubre de 1893 por los diputados Teodomiro Gadea y Enrique Rubín.

Según el proyecto presentado, el tribunal a crearse estaría integrado por cinco hombres buenos y prudentes, designados por la Prefectura del Departamento, de una terna doble que debía presentar la Unión Universal de Artesanos. Su función sería juzgar las controversias entre los patrones

y artesanos, averiguando la verdad y actuando de buena fe, teniendo sus decisiones carácter inapelable y produciendo ejecutoria cuando la cuantía del litigio no llegara a los trescientos soles, caso contrario se podía interponer el recurso de apelación que sería resuelto por la Corte Superior actuando como tribunal de equidad.

El procedimiento a seguir ante este Tribunal era sumarísimo, limitándose a la contestación de la demanda y una estación probatoria de ocho días, vencidos los cuales se debía dictar sentencia.

Este primer intento de regulación de los conflictos de trabajo fue desestimado por la comisión respectiva en 1895 por considerar que el Tribunal de Hombres Buenos y Prudentes no ofrecía las garantías del caso para cumplir con su misión.

Al año siguiente, en septiembre de 1896, el diputado Santiago Giraldo presentó un proyecto de ley para crear jurados mixtos que, por la vía de la conciliación y arbitraje, dirimieran los conflictos entre los empresarios y los obreros. El proyecto contemplaba la posibilidad que si los laudos expedidos no eran aceptados por las partes, cualquiera de ellas podía recurrir ante los tribunales de justicia.

El proyecto fue desestimado por considerársele “disociador de la clase obrera”.

II. LA ETAPA DE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN ESPECIAL (1900-1930)

Esta etapa coincide con los albores del desarrollo del Derecho Laboral en el Perú. Al respecto Rendón nos dice: “desde los primeros años del siglo XX, los trabajadores asalariados, apoyándose en sus organizaciones sindicales y llevando a cabo acciones colectivas, como la huelga contra los empresarios y el Estado, exigieron la mejora en su situación económica”¹. Estas medidas de lucha consiguieron que se dictaran las primeras normas sustantivas en materia de Derecho Laboral; sin embargo, no ocurrió lo mismo con el ámbito procesal donde la solución de controversias que pudieran surgir entre patronos y trabajadores fue regulada por las normas propias del proceso civil o por el arbitraje.

Las disposiciones legales más importantes de este periodo son las siguientes:

- **Ley N° 1378 del 20 de enero de 1911.** Ley sobre accidentes de trabajo. Otorgó competencia a los jueces de Primera Instancia en lo Civil para conocer de los reclamos indemnizatorios derivados de su aplicación.

¹ RENDÓN VÁSQUEZ, JORGE. (2007). P. 454.

- **Ley N° 4916 del 07 de febrero de 1924.** La Ley del Empleado Particular N° 4916 optó por encomendar a un Tribunal Arbitral la solución de las controversias que pudieran presentarse entre los empleados y sus patronos. Los miembros de este Tribunal serían nombrados uno por cada parte en conflicto y el tercero por el Ministerio de Fomento en la ciudad de Lima o por la autoridad política en el caso de provincias. El laudo debía expedirse dentro del plazo máximo de treinta días y tenía carácter de inapelable.
- **Ley N° 5066 del 05 de marzo de 1925.** Reguló el procedimiento de reclamación de los empleados particulares ante el Tribunal Arbitral creado por la Ley N° 4916.
- **Resolución Suprema del 27 de junio de 1928.** Reglamentaria de la Ley N° 4916, precisó disposiciones para la realización del juicio arbitral a que se referían las Leyes N° 4916 y N° 5066.

III. ETAPA DEL SURGIMIENTO DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO EN EL PERÚ (1930-1980)

El fracaso de la solución de los conflictos laborales por medio del proceso civil ordinario así como de las fórmulas arbitrales, sumado a los nuevos derechos sustantivos reconocidos a los trabajadores, llevó a que se desarrollara en nuestro país no sólo el Derecho Procesal del Trabajo, como una disciplina jurídica autónoma, sino también el fortalecimiento de la Administración de Justicia en materia laboral, llegando a crearse órganos jurisdiccionales encargados de dar solución a los conflictos obrero patronales, aunque con limitaciones en cuanto a sus atribuciones.

De este periodo las normas más importantes son:

- **Ley N° 6871 del 02 de mayo de 1930.** Creó los juzgados de trabajo encargados de solucionar las reclamaciones laborales de los empleados de comercio así como las derivadas de los accidentes de trabajo.
- **Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936.** Este Decreto Supremo estableció el procedimiento para resolver las reclamaciones individuales de los trabajadores, se encontrase o no vigente la relación de trabajo. Se considera que a partir de esta norma podemos hablar del Derecho Procesal del Trabajo como una disciplina autónoma en nuestro medio.
- **Decreto Supremo del 16 de abril de 1941.** Esta norma creó un Tribunal de Trabajo conformado por tres miembros, el mismo que conocería de los recursos de revisión de los fallos expedidos en las reclamaciones individuales a que se refería el artículo 76 del Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936.
- **Decreto Supremo del 15 de septiembre de 1941.** Este Decreto Supremo

precisó la forma de adopción de acuerdos en el Tribunal de Trabajo sobre asuntos sometidos a su competencia, así como las formalidades a que deberían sujetarse los mismos. Igualmente precisó la manera como serían dirimidas las discordias.

- **Ley N° 9483 del 31 de diciembre de 1941.** La Ley N° 9483 dio fuerza de ley a los Decretos Supremos del 16 de abril y del 15 de septiembre de 1941. Precisó la competencia en primera instancia de los jueces de trabajo y de las inspecciones de trabajo donde no hubiera jueces, así como la competencia como instancia revisora del Tribunal de Trabajo. Se considera que con esta ley nace el Fuero Privativo de Trabajo conformado por magistrados.
- **Decreto Supremo del 22 de noviembre de 1949.** Aprobó el Estatuto Orgánico Provisional del Fuero de Trabajo, asignándole la calidad de Corte Superior, y a los magistrados que lo integraban, la de vocales de dicha Corte.
- **Decreto Ley N° 19040 del 23 de noviembre de 1971.** Organizó el Fuero Privativo de Trabajo como un organismo jurisdiccional autónomo encargado de conocer y resolver en forma exclusiva las reclamaciones de carácter individual sobre pago de remuneraciones y otros derechos sociales que formularan los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, cuyo contrato hubiese terminado.
- **Decreto Supremo N° 007-71-TR del 30 de noviembre de 1971.** De acuerdo a lo establecido por el Decreto Ley N° 19040 aprobó el procedimiento para resolver las acciones seguidas ante el Fuero Privativo de Trabajo. Esta norma recogió los principios modernos del Derecho Procesal Laboral tales como la oralidad, sencillez, concentración, economía procesal, inversión de la carga de la prueba, entre otros.
- **Decreto Ley N° 22465 del 06 de marzo de 1979.** Integró el Fuero Privativo de Trabajo con el Fuero de Comunidades Laborales que había sido creado mediante Decreto Ley N° 21109 del 04 de marzo de 1975, conformándose un solo organismo jurisdiccional denominado Fuero Privativo de Trabajo y Comunidades Laborales, encargado de conocer y resolver en forma exclusiva los procedimientos que eran competencia de los fueros que se integraban.
- **Decreto Supremo N° 012-79-TR del 05 de diciembre de 1979.** Aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Fuero Privativo de Trabajo y Comunidades Laborales, conforme a su nueva estructura y competencia ordenada por el Decreto Ley N° 22465. Como quiera que el Decreto Supremo N° 012-79-TR no estableció las normas de procedimiento para las acciones a seguir ante el Fuero Privativo de Trabajo y Comunidades Laborales, se continuaron aplicando las disposiciones procedimentales contenidas en el Decreto Supremo N° 007-71-TR y en el Decreto Ley N° 21109.

IV. ETAPA DE LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO (1980- 2010)

Este período se caracteriza por la entrada en vigencia de la Constitución de 1979 que, al establecer el principio de unidad de la función jurisdiccional, condenó a desaparecer al Fuero Privativo de Trabajo tan pronto se dictara una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que también implicaba una reforma de la legislación adjetiva en materia de trabajo.

La Constitución Política de 1993 mantuvo el principio de unicidad jurisdiccional, por lo que en nuestro país no existe la posibilidad de establecer una jurisdicción laboral independiente del Poder Judicial, sino que dentro del mismo deben existir órganos jurisdiccionales que administren este tipo de justicia especializada, tal como ocurre actualmente.

Durante la etapa de la consolidación se han dictado los cuerpos normativos más importantes en materia procesal del trabajo como veremos a continuación:

- **Decreto Supremo N° 003-80-TR del 26 de abril de 1980.** Derogó el Decreto Supremo N° 007-71-TR, estableciendo una nueva y única regulación de los procesos laborales. Este Decreto Supremo retomó aspectos fundamentales de su norma antecesora pero le introdujo variaciones sobre todo en materia de Comunidades Laborales e igualmente en el tema relativo a la reposición, pues el Decreto Ley N° 18471, Ley de Estabilidad Laboral vigente al dictarse el Decreto Supremo N° 07-71TR, había sido sustituido por el Decreto Ley N° 22126 del 21 de marzo de 1978 que era la nueva ley sobre la materia, pero con un contenido menos protector del trabajador.
- **Decreto Legislativo N° 384 del 29 de agosto de 1986.** Este Decreto Legislativo estableció la competencia del Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales organizado como un conjunto de juzgados y tribunales integrados al Poder Judicial, que tenía a su cargo el conocimiento y resolución de los asuntos laborales con arreglo a ley.
- **Decreto Legislativo N° 767 del 04 de diciembre de 1991.** Esta norma aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial, dispuso la integración definitiva del Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales al Poder Judicial precisando que sus salas y juzgados se incorporarían a las Cortes Superiores de los Distritos donde estaban ubicados, con todo su personal de magistrados, funcionarios y trabajadores, así como su infraestructura, equipamiento y acervo documentario. Asimismo esta ley otorgó a los Juzgados de Trabajo competencia para conocer de las denuncias por violación o incumplimiento de normas laborales que presentasen los trabajadores con vínculo laboral vigente.
- **Ley N° 26636 del 21 de junio de 1996.** Aprobó la Ley Procesal del

Trabajo que entró en vigencia el 23 de setiembre de 1996 hasta su derogatoria por la Ley N° 29497.

Durante su vigencia de la Ley N° 26636 fue objeto de las modificaciones siguientes:

- La derogatoria del inciso 2) de su artículo 98 por la Primera Disposición Derogatoria del Decreto Legislativo N° 845, Ley de Reestructuración Patrimonial, promulgada el 20 de setiembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 del mismo mes y año. Debemos precisar que actualmente esta norma se encuentra derogada por la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, promulgada el 05 de agosto del 2002.
- La reforma del Capítulo III del Título I de la Sección Quinta, dispuesta por la Ley N° 27021 del 22 de diciembre de 1998, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de diciembre del mismo año, que modificó las disposiciones relacionadas con el Recurso de Casación.
- La modificatoria de sus artículos 4 y 52 por la Ley N° 27242 del 23 de diciembre de 1999, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre del mismo año, referente a la competencia de los jueces de paz letrados sobre materia relativa al Sistema Privado de Pensiones y al otorgamiento de la calidad de títulos ejecutivos a las liquidaciones de cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones.
- La derogatoria del Título Tercero que regula el Proceso Contencioso Administrativo por la Primera Disposición derogatoria de la Ley N° 27584 del 06 de diciembre del 2001, publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 07 del mismo mes y año.
- La modificación del inciso b) del numeral 2, de su artículo 4 por la Quinta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 27942 del 26 de febrero del 2003, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de febrero del mismo año, referente a la prevención y sanción del hostigamiento sexual.

Debemos resaltar que la Ley N° 26636 se sigue aplicando a los procesos iniciados durante su vigencia, así como EN los procesos que se inicien en los distritos judiciales donde el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no disponga aún la aplicación de la nueva Ley N° 29497.

V. INTENTOS DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL DEL TRABAJO

No obstante las modificaciones introducidas por diversas leyes se consideró necesaria la reforma de la Ley N° 26636, siendo la propuesta más

importante el Proyecto de Ley N° 117/2006-CR presentado por los integrantes de la Comisión de Trabajo del periodo 2006-2007, recogiendo el proyecto elaborado por la Comisión de Especialistas conformada por los doctores Fernando Elías Mantero, Beatriz Alva Hart, Francisco Gómez Valdez, Francisco Romero Montes y Sandro Núñez Paz, quienes elaboraron un proyecto de Nueva Ley Procesal del Trabajo.

La poca acogida que tuvo este proyecto, sobre todo por parte de los magistrados laborales, originó que el mismo no prosperara.

VI. TRABAJO DE LA COMISIÓN REDACTORA DEL ANTEPROYECTO DE NUEVA LEY PROCESAL DEL TRABAJO

Mediante Resolución Ministerial N° 058-2008-TR del 20 de febrero del 2008, durante la gestión como Ministro de Trabajo del Doctor Mario Pasco Cosmópolis, se designó a la Comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, basada en la oralidad y el uso de la tecnología, la que estuvo conformada por los profesores universitarios: Luis Vinatea Recoba, Giovanni Priori Posadas y Javier Arévalo Vela (Juez Superior Titular), actuando como Secretario Técnico de la misma el doctor Paul Paredes Palacios, funcionario del Ministerio de Trabajo.

VI.1. Alcances que debía tener la Nueva Ley Procesal del Trabajo

La Comisión consideró que los puntos concretos a tomar en cuenta en la redacción de una Nueva Ley Procesal del Trabajo debían ser los siguientes:

- Establecer una justicia laboral omnicompreensiva y ampliar la competencia de los Juzgados de Paz Letrados en materia laboral.
- Definición clara de las controversias que debía conocer la justicia laboral.
- Establecer los tipos de procesos que debía considerar la nueva ley procesal, desechando el modelo de proceso único.
- Considerar la oralidad como mecanismo base del proceso laboral así como de expresión de intermediación y concentración (actuación probatoria, admisión de pruebas, calificación de la relación jurídica procesal, y sentencia).
- El correo electrónico como mecanismo de comunicación de las decisiones judiciales, introduciendo la tecnología informática y electrónica en el desarrollo de los procesos.
- Nueva regulación de los recursos de apelación y casación.

- Lograr la uniformidad jurisprudencial a través del cumplimiento obligatorio de las sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- La utilización de formatos para demandas ante Juzgados de Paz.
- Introducir mecanismos procesales efectivos de protección de los dirigentes sindicales, las trabajadoras gestantes, los menores que trabajan y los trabajadores con discapacidad.

VI.2. Fuentes de la Nueva Ley Procesal del Trabajo

La Comisión laboró durante los meses de marzo a junio del 2008 consultando legislación comparada, siendo sus fuentes principales:

- La Ley Orgánica Procesal del Trabajo de Venezuela, Ley N° 37.504 del 13 de agosto del 2002.
- El Código de Trabajo de Ecuador, reformado por Ley N° 2003-13 del 13 de agosto del 2003, por Ley N° 2004-43 de agosto del 2004, y por Ley N° 2005-3 del 04 de julio del 2005.
- El Código de Trabajo de Chile, Ley N° 20.022 del 30 de mayo del 2005, vigente a partir de 01 de marzo del 2008.
- Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social de Colombia, Ley N° 712, del 05 de diciembre del 2001.

Para elaborar su anteproyecto la Comisión también consideró la documentación siguiente:

- Proyectos preexistentes de reforma de la legislación procesal del trabajo.
- Legislación nacional de carácter procesal.
- Sentencias casatorias de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencias del Tribunal Constitucional.
- Acuerdos de los Plenos Jurisdiccionales Nacionales
- La doctrina nacional y extranjera.

VI.3. Conocimiento de experiencias extranjeras

Para el desarrollo del proceso de elaboración del anteproyecto de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, los miembros de la comisión, subdivididos en dos grupos, viajaron a las ciudades de Guayaquil (Ecuador) y Caracas (Venezuela), donde recorrieron las sedes de los órganos jurisdiccionales en materia de trabajo, conociendo in situ las experiencias procesales ecuatoriana y venezolana respectivamente, en torno a la oralidad y el uso de las nuevas tecnologías en el proceso laboral.

VI.4. Presentación del Anteproyecto de Ley Procesal del Trabajo

El 15 de julio del 2008, en acto público realizado en el Auditorio de Petroperú, fue presentado el Anteproyecto de Ley Procesal del Trabajo durante la realización del Seminario Internacional “La oralidad en el Proceso Laboral”, donde los autores expusieron a la comunidad jurídica los alcances de la norma que habían elaborado.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Resolución Ministerial N° 391- 2008-TR del 11 de diciembre del 2008, reconoció, agradeció y felicitó a la Comisión que elaboró el Anteproyecto de Ley Procesal del Trabajo.

VII. APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY PROCESAL DEL TRABAJO POR EL PODER EJECUTIVO

Mediante Resolución Ministerial N° 379-2008-TR del 04 de diciembre del 2008 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dispuso la publicación por noventa días del Anteproyecto de la Ley Procesal del Trabajo en su página web con la finalidad de difundirlo y recibir sugerencias y comentarios de la ciudadanía en general; igualmente dispuso la realización de foros regionales sobre el tema.

Con la finalidad de analizar y revisar el Anteproyecto entregado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Resolución Ministerial N° 006-2009-TR del 12 de enero del 2009, designó un grupo de trabajo donde participaron el citado ministerio, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, la Asamblea Nacional de Rectores y el Colegio de Abogados de Lima. Terminado el trabajo de esta comisión, el Anteproyecto fue entregado a la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo.

El Anteproyecto de Ley Procesal del Trabajo fue aprobado como proyecto de Ley del Poder Ejecutivo en el Consejo de Ministros del día 02 de septiembre del 2009.

VIII. APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY PROCESAL DEL TRABAJO POR EL PODER LEGISLATIVO

El proyecto de Ley Procesal del Trabajo ingresó al Congreso de la República el 05 de septiembre del 2009 como Proyecto de Ley N° 3467-2009-PE “Proyecto de Ley que aprueba la Nueva Ley Procesal del Trabajo”.

Este proyecto fue también objeto de amplia difusión y debate, recibiendo opiniones favorables y desfavorables de diversos sectores. Finalmente la Comisión de Trabajo, en su Novena Sesión Ordinaria del 02 de

diciembre del 2009, aprobó por unanimidad el dictamen del proyecto de Ley Procesal del Trabajo.

Sometido al debate del pleno, el Congreso de la República aprobó el dictamen recaído en el proyecto de Nueva Ley Procesal del Trabajo por unanimidad (94 votos a favor). El dictamen requería para su aprobación de más de la mitad de congresistas (61) porque modificaba una Ley Orgánica. Fue exonerado de segunda votación por unanimidad (89 votos), con lo que quedó expedito para su promulgación.

IX. PROMULGACION DE LA LEY PROCESAL DEL TRABAJO

El 13 de enero del 2010 el Presidente de la República promulgó la Ley N° 29497, Ley Procesal del Trabajo, siendo publicado el texto de la misma en el Diario Oficial El Peruano el 15 de enero del 2010.

X. REFLEXIÓN FINAL

Como dijimos anteriormente, a partir del 15 de julio del presente año entró en vigencia la Nueva Ley Procesal del Trabajo, recayendo la responsabilidad de su implementación en el Poder Judicial, el cual hasta la fecha de redacción del presente artículo, solamente había adoptado dos medidas importantes al respecto: la constitución del Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Ley Procesal del Trabajo (R.A N° 136-2010-CE-PJ publicado el 14 de mayo del año en curso), y la autorización para el desdoblamiento de las Salas Laborales en Tribunales Unipersonales para resolver en última instancia las causas cuya cuantía de la sentencia no supere las 70 unidades de referencia procesal (R.A N° 182-2010-CE-PJ, publicado el 04 de junio).

Creemos que se hace necesario que el Poder Judicial ponga mayor atención en la implementación de la nueva ley adjetiva, adoptando las medidas de capacitación para los magistrados, habilitando infraestructura y aportando los recursos humanos y logísticos necesarios para lograr un óptimo resultado a la entrada en vigencia de la nueva ley adjetiva laboral, pues sólo de esta manera demostrará a la sociedad su real voluntad de brindar un servicio de justicia eficiente y con celeridad en los procesos de trabajo.

XI. BIBLIOGRAFÍA

Libros

RENDÓN VÁSQUEZ, JORGE. (2007). Derecho del Trabajo - Teoría General. Segunda Edición.