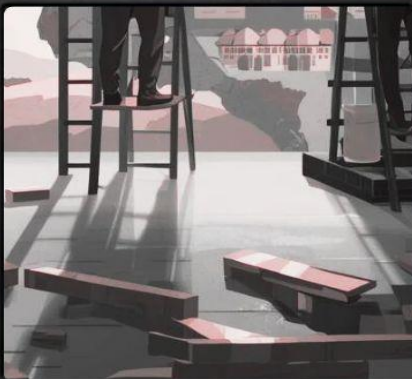
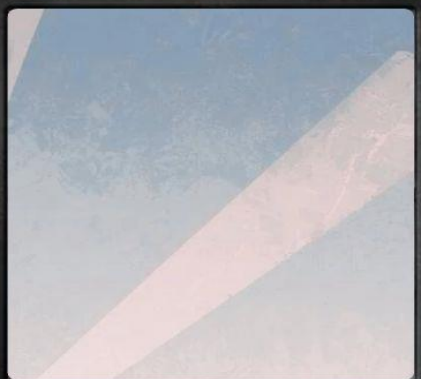


COMPILACIÓN ACADÉMICA INTERNACIONAL

APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE JUNÍN



UPLA
UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES



Pasión por el DERECHO

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

COMPILACIÓN ACADÉMICA INTERNACIONAL

“APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL”

PUBLICACIÓN ACADÉMICA DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE JUNÍN

Huancayo - Perú

La Corte Superior de Justicia de Junín presenta la Compilación Académica Internacional “Aportes de la Academia a los Planes de Gobierno en materia de Trabajo y Seguridad Social”, orientada a promover el análisis y la reflexión académica sobre las propuestas en materia laboral y de seguridad social, contribuyendo al debate técnico y al fortalecimiento de políticas públicas que garanticen la protección de los derechos de los trabajadores y el desarrollo de sistemas de seguridad social más inclusivos y sostenibles.

El evento académico contó con la participación de veinte ponentes nacionales e internacionales, quienes enriquecieron el debate con valiosas propuestas y aportes.

ORGANIZADORES:

- **Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Junín**
- **LP Pasión por el Derecho**
- **Universidad Peruana los Andes**

MODERADORAS:

- **Sofía Susana Siuce Araujo**, Secretaria Judicial del Módulo Civil Corporativo de Litigación Oral de la Corte Superior de Justicia de Junín.
- **Jaquelin Jasury Inga Lizano**, Auxiliar Administrativo II, adscrita a la Presidencia de la de la Corte Superior de Justicia de Junín.
- **Lucero Sarahi Tacza Huaranga**, Auxiliar Administrativo I, adscrita a la Presidencia de la de la Corte Superior de Justicia de Junín.

COMPILADOR:

- **Ricardo Corrales Melgarejo**, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Junín 2025 - 2026.

Jr. Parra del Riego N° 400 - El Tambo - Huancayo - Junín – Perú.

Edición Digital de la Jornada Virtual Internacional “**Aportes de la Academia a los Planes de Gobierno en materia de Trabajo y Seguridad Social**”

Diseño de portada y contraportada: Jaquelin Jasury Inga Lizano.

Transcripción y Recopilación: Lucero Sarahi Tacza Huaranga.

Foto de Contra portada: Plaza Constitución de Huancayo.

Crédito de la Foto: Oficina de Imagen Institucional – CSJJU.



PRESENTACIÓN



La Corte Superior de Justicia de Junín tiene el alto honor de presentar la **Compilación Académica Internacional “Aportes de la Academia a los Planes de Gobierno en materia de Trabajo y Seguridad Social”**, obra que recoge las ponencias desarrolladas en la Jornada Virtual Internacional, organizada en coordinación con LP Pasión por el Derecho y la Universidad Peruana Los Andes. Esta iniciativa académica se erige como un espacio de reflexión rigurosa y de diálogo especializado en torno a los desafíos contemporáneos de las políticas públicas en materia laboral y de seguridad social.

En un escenario nacional marcado por la permanente necesidad de consolidar el Estado constitucional de derecho, resulta imperativo que los planes de gobierno incorporen propuestas serias, técnicamente sustentadas y plenamente respetuosas de los derechos fundamentales. El trabajo digno, la protección social efectiva y la vigencia de los principios que informan el derecho laboral no pueden ser entendidos como aspiraciones abstractas, sino como compromisos concretos que deben orientar la acción pública. En este contexto, la academia cumple un rol insustituible, al constituirse en fuente de conocimiento crítico, reflexión plural y propuestas orientadas al desarrollo sostenible de la sociedad.

La presente compilación reúne los aportes de veinte destacados especialistas nacionales e internacionales, cuyas contribuciones reflejan la riqueza del pensamiento jurídico contemporáneo y la diversidad de enfoques que demanda el análisis de estas materias. A través de sus trabajos, se abordan aspectos medulares como los límites constitucionales de las políticas laborales, la estabilidad en el empleo, la libertad sindical, la inclusión laboral de las personas con discapacidad, la seguridad y salud en el trabajo, la ejecución de sentencias laborales, la lucha contra la informalidad, así como los retos de la meritocracia y la profesionalización en la función pública.

Los estudios aquí reunidos constituyen un valioso aporte al debate jurídico y a la formulación de políticas públicas orientadas a la construcción de un sistema laboral más justo, inclusivo y eficiente. Su contenido no solo enriquece la discusión académica, sino que también ofrece herramientas útiles para quienes tienen la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las decisiones que inciden en la vida de los trabajadores y en el desarrollo del país.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

La Corte Superior de Justicia de Junín reafirma, a través de esta publicación, su compromiso con la promoción del conocimiento jurídico, el fortalecimiento del diálogo entre la judicatura y la academia, y la consolidación de una cultura institucional basada en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales. Estamos convencidos de que el intercambio de ideas, sustentado en el rigor académico y la vocación de servicio, constituye un pilar esencial para el perfeccionamiento del sistema de justicia y el fortalecimiento de la democracia.

Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento a los ponentes participantes y a las instituciones coorganizadoras, cuyo valioso aporte ha hecho posible no solo la realización de la Jornada, sino también la materialización de esta obra, que hoy ponemos a disposición de la comunidad jurídica y de la ciudadanía en general.

Huancayo, abril de 2026.

Ricardo Corrales Melgarejo

Presidente

Corte Superior de Justicia de Junín



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

MENSAJE DE BIENVENIDA

Es un honor dirigir estas palabras de bienvenida en el marco de la **Compilación Académica Internacional “Aportes de la Academia a los Planes de Gobierno en materia de Trabajo y Seguridad Social”**, iniciativa impulsada por la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Junín, en coordinación con la Universidad Peruana Los Andes y LP – Pasión por el Derecho.

La presente obra recoge el desarrollo de la jornada académica internacional que congregó a destacados magistrados, así como a ponentes nacionales e internacionales y a la comunidad jurídica en general, constituyéndose en un espacio de reflexión especializada en torno a dos materias que ocupan un lugar central en el Estado constitucional de derecho: el derecho del trabajo y la seguridad social.



En efecto, no se trata únicamente de disciplinas normativas, sino de ámbitos del derecho que reflejan, con especial claridad, el grado de compromiso del Estado con la dignidad humana, la igualdad material y la justicia social. En ellos se manifiestan, de manera concreta, las tensiones entre economía, política y derechos fundamentales.

Por ello, las propuestas de gobierno en estas materias requieren ser analizadas con rigor jurídico, responsabilidad institucional y una visión de largo plazo. En este escenario, la academia cumple un rol esencial: examinar críticamente, advertir riesgos normativos y contribuir con propuestas técnicamente sólidas y constitucionalmente viables.

El contexto actual exige este tipo de análisis. Persisten altos niveles de informalidad laboral, limitaciones estructurales en los sistemas de protección social, conflictos colectivos no resueltos y una creciente litigiosidad en materia laboral y previsional. A ello se suman los desafíos derivados de los cambios tecnológicos y la transformación del empleo, así como la necesidad de fortalecer la protección efectiva de los derechos laborales.

En ese sentido, resulta imprescindible que los planes de gobierno incorporen enfoques jurídicos serios, compatibles con la Constitución, los tratados internacionales en materia laboral y la jurisprudencia nacional e internacional. La academia, el Poder Judicial y la comunidad jurídica tienen la responsabilidad de contribuir a este debate de manera informada y crítica.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Los trabajos reunidos en esta publicación abordan temas de especial relevancia, tales como la libertad sindical, la seguridad y salud en el trabajo, la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad, la informalidad y la función pública, entre otros. Cada uno de ellos plantea importantes desafíos para el diseño de políticas públicas responsables.

Corresponde destacar y agradecer la valiosa participación de los ponentes nacionales e internacionales, cuya trayectoria académica y profesional ha permitido un intercambio de ideas de alto nivel, plural y enriquecedor.

Asimismo, se expresa un reconocimiento a las instituciones que hicieron posible esta iniciativa, en particular a la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Junín, cuyo compromiso refleja la convicción de que el derecho también se construye desde el diálogo académico serio y permanente.

Finalmente, se agradece a todos los participantes que formaron parte de esta jornada, cuya presencia reafirma la vigencia y necesidad de estos espacios de análisis jurídico.

Huancayo, marzo de 2026.

SANDRA GUTIERREZ IQUISE

Directora Académica

LP Pasión por el Derecho



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

ÍNDICE DEL CONTENIDO

Estado de cosas inconstitucional en la política laboral gubernamental	9
Dr. Ricardo Corrales Melgarejo	9
Régimen laboral de los obreros municipales: fortalecimiento de derechos y eficiencia en la gestión para reducir litigios y costos	17
Dr. Luis Darcy Aparcana Loza	17
Planes de gobierno 2026: análisis de propuestas en trabajo y seguridad social	22
Dra. Karina Melissa Brañez Meza	22
Límites constitucionales y estándares internacionales mínimos que deben respetar los planes de gobierno en materia de trabajo y seguridad social	27
Dr. Imber Jesús Llerena Flores	27
La inclusión laboral de las personas con discapacidad como política pública exigible: del plan de gobierno a la responsabilidad administrativa	32
Dra. Mildred Valdivia Acuña	32
Libertad sindical bajo control: La realidad de los puestos mínimos y la restricción a la huelga	36
Dr. Javier Huancahuari Moya	36
La extinción de la relación laboral por jubilación obligatoria en los planes de gobierno	42
Dr. Luis Jesús Baldeón Bedon	42
Reforma del régimen de riesgos laborales en el Perú: Una deuda pendiente con los asegurados	47
Dr. Javier Paitán Martínez	47
Conciliación con corresponsabilidad	52
Dr. Erick Giancarlo Beyá Gonzáles	52
La deuda constitucional y legal en materia de estabilidad laboral y despidos	57
Dr. Francisco Carrasco Cabezas	57
Acción de la Sunafil frente a la informalidad laboral a propósito del caso "Galería Las Malvinas"	62
Dr. José Daniel Cadillo Ponce	62
Justicia laboral que tarda no es justicia: propuestas de solución a nivel sustantivo, procesal y penal para una eficiente ejecución de sentencias judiciales	67
Dr. Rodolfo Román Benites	67
La acción indemnizatoria por despido arbitrario frente al daño moral	72
Dra. Liz Odilia Mendoza Meza	72



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Propuestas para mejorar la gestión de los comités de seguridad y salud en el trabajo del Perú	77
Dr. Jesús Enrique Aguinaga Saavedra	77
La calificación del recurso de casación por las Salas Laborales	83
Dr. Josef Mimbela Gonzales	83
Retos en la posibilidad de articular el desarrollo de los pueblos, a través de un gobierno con visión estratégica y jurídica desde la academia para el área laboral y de la seguridad social	86
Dr. José Mauricio Arredondo del Río.....	86
Las Resoluciones de Cobranza que emite el Seguro Social de Salud (ESSALUD) a las empresas y entidades públicas. Sus Problemas y Alternativas de Mejora en su Gestión	89
Dr. Iván Rafael Valentín Peralta	89
El trabajador guardavidas: trabajo riesgoso, prevención de accidentes, precarización laboral y el uso de nuevas tecnologías en la seguridad acuática	95
Dr. José Antonio Virginis	95
Licencia para el incumplimiento registral. La indemnización por daños para recuperar la dignidad laboral en argentina	99
Dra. Itati Demarchi Arballo	99
Meritocracia y profesionalización de la función pública	102
Dr. Karla Araujo Ventura.....	102



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA POLITICA LABORAL GUBERNAMENTAL

Dr. Ricardo Corrales Melgarejo¹



El propósito de la Jornada Académica que llevamos a cabo el día sábado 28 de febrero de 2026, fue para que los veinte expositores que participaron aborden la problemática en materia de políticas de empleo, derecho del trabajo y seguridad social, asimismo presenten sus propuestas, a fin de que los candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional, puedan tomar nota de las alternativas de solución presentadas.

En ese sentido, por nuestra parte desarrollaremos el tema “El estado de cosas inconstitucional en la política laboral gubernamental”. El sumario que proponemos para el día de hoy es el siguiente:

1. Problemática del empleo público; 2. Principio del mérito; 3. Sentencias estructurales; 4. Jurisprudencia internacional y nacional de sentencias con motivación en serie; 5. Conclusiones y recomendaciones.

La problemática del empleo público en el Perú tiene antigua data. Si bien es cierto que el **Decreto Legislativo N.º 276**, publicado el 6 de marzo de 1984, constituyó un gran avance para implantar la meritocracia, el concurso público para acceder a los puestos públicos y regular la relación laboral en el sector público, meses después se emitió la **Ley N.º 24041**, publicada el 28 de diciembre de 1984, que abrió una puerta lateral para poder ingresar al sector público sin concurso. Luego, se creó el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS), mediante el Decreto

Legislativo N.º 1057 modificado por la Ley N.º 29849, con menos derechos y sin estabilidad laboral, empero, se suponía de existencia transitoria, que luego se perennizó, y con la **LEY N.º 31131**, de fecha

DIVERSIDAD DE REGÍMENES LABORALES			
COMUNES	ESPECIALES	OTROS	CONTRATACIÓN CIVIL desnaturalizados y no desnaturalizados
D. Leg. 276 (6/3/1984) RECAS D. Leg. 1057	Profesorado (Ley 24029 - 1984 y Ley 29062 - 2007, Ley 29944, 25/11/2012). Docentes universitarios (Ley 23733 - 1983) Profesionales de la salud (Ley 23536 - 1982) Asistenciales de la salud (Ley 28561 - 2005) Jueces (Ley 29277 - 2008). Fiscales (D. Leg. 052-1981 y modificado 2010).	PNUD. Gerentes públicos Decreto Legislativo n.º 1024 (2008). Fondo de Apoyo Gerencial Decreto Legislativo n.º 25650 (1992).	Ley Contrataciones del Estado
CONTRATADOS PERMANENTES			
SERVIR Ley 30057, Ley del Servicio Civil (03/07/2013)	Diplomáticos (Ley 28091 - 2003 y modificada 2009). Servidores penitenciarios (Ley 29709 - 2011). Militares y policías (Ley 28359 - 2004 y Ley 27238 - 1999).	Personal altamente calificado en el sector público, Ley n.º 29806 (2011)	
D. Leg. 728 (1991) RECAS	LOS REGÍMENES ESPECIALES		Contratación civil bajo las normas del Código Civil

¹Presidente de la Corte Superior de Justicia de Junín, abogado por la Universidad Nacional Federico Villareal. MÁSTER Propio en Magistratura Contemporánea: La Justicia en el Siglo XXI por la Universidad de Jaén – España. Master en Derecho del Trabajo y Seguridad Social por la UNIR, España. Docente de post grado en la USS y UPLA.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

de publicación 09 marzo de 2021, se pretendió eliminar, sin embargo, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 00013-2021-PI-TC, declaró inconstitucional diversos artículos de dicha ley, creando un nuevo grupo ocupacional de los trabajadores “CAS indefinidos”, es decir, la diversidad de regímenes laborales se acrecentó, contra toda lógica de racionalidad en la contratación laboral pública.

Estos trabajadores que ingresaron y siguen ingresando al amparo del artículo 1 de la Ley N.º 24041, ya que son contratados mediante la modalidad de locación de servicios y después por contratos administrativos de servicios (CAS) desnaturalizados, o contratos de suplencia entre otros contratos temporales sin justificación objetiva; que luego de permanecer laborando en el Estado por más de un año en una labor permanente, alcanzan el derecho a la estabilidad laboral de salida, no obstante, que, no ingresaron por concurso, sino por recomendación, relaciones amicales, paisanaje, familiaridad, pertenencia al partido político o en general, por vínculos con quienes toman decisiones de contratación en el sector público, es más, ahora último hemos asistido a los escándalos de los denominados “mocha sueldos”; lo cual repercute muchas veces en la captación de “servidores públicos” con poca preparación para brindar a la ciudadanía una atención de calidad, existiendo de manera cuestionable una relación de “agradecimiento” con el gobernante de turno, más no una adecuada identificación con la institución pública en la que prestan sus servicios, y sea el acceso al empleo por méritos, la garantía de independencia e imparcialidad en el ejercicio del cargo, alcanzando por derecho propio a la estabilidad laboral absoluta.

Posteriormente, se emitió la **Ley del Servicio Civil**, recordarán ustedes la **Ley N.º 30057**, promulgada el 3 de julio de 2013, y cuya vigencia perdura ya más de diez años, y que tuvo como objetivo lograr la unificación de los regímenes laborales, sin embargo, son pocas las entidades que cuentan con este tipo de regulación moderna. ¿Y por qué las entidades no quieren ingresar al régimen de la Ley SERVIR? Sus sindicatos y trabajadores se oponen a la misma, porque en esta ley se ha establecido que quien desaprovecha dos evaluaciones periódicas pierde el empleo. Y esto es correcto, porque, colegas, si no cuidamos que existan trabajadores eficientes, capacitados y preocupados por su formación, que se esfuercen por brindar con calidad y calidez el servicio público que se les confía, entonces no estarán cumpliendo adecuadamente su función. Si no tienen la voluntad o las capacidades para ello, deben retirarse de la administración pública, para dar paso a quien si reúne tales cualidades.

Si no se realiza este filtro, tendremos un servicio público deficiente. Es más, la **Ley N.º 24041** y el **RECAS** generan inestabilidad en los trabajadores, lo que puede conllevar a la comisión de actos de corrupción, ya que tratarán de sacarle el mayor provecho al cargo, antes que los despidan.

Ante el referido contexto, corresponde recuperar el principio del mérito en la administración pública, que según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2023), su composición etimológica radica en que es la “exigencia general de seleccionar a los empleados públicos valorando sus méritos académicos o profesionales y sus competencias para el servicio público.”

En cuanto, a la definición del término en cuestión, el artículo III del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, establece: “**Mérito**. El régimen del servicio civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los y las postulantes y servidores civiles”.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo 25, literal “c” del PIDCP: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones [...], y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Artículo 23.1, literal “c” de la CADH: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”



Asimismo, el Tribunal Constitucional (TC) en el fundamento 8.e) de la Sentencia recaída en el Exp. n.º 05057-2013-AA, precedente “Huatuco”, ha considerado, lo siguiente: “[E]l derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula, positivamente, al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la

administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas”

Siendo, además, consagrado mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de cuyo artículo VI, se desprende: “todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos”

Sin embargo, una sociedad meritocrática no se concibe si no es a la vez necesariamente solidaria, cual fundamento del estado social; pues, los “triunfadores” adquieren mínimos de responsabilidad social con los “perdedores”, esto es, con aquellos que necesitan ayuda para elevar sus potencialidades y superar sus limitaciones, que le restan competitividad social, o que no podrían desarrollarse en igualdad de condiciones, debido a vulnerabilidades que justifican el uso de dispositivos normativos y mecanismos institucionales de desigualdad compensatoria, subvenciones, capacitación y apoyos, para acortar distancias y brechas a consecuencia de discapacidades, o realidades discriminadoras de desventaja social, cultural, étnica o de género.

Tal influencia ética en el derecho laboral, ha sido de recibo en nuestra legislación y jurisprudencia, a tal punto de elevar el mérito del postulante o trabajador a la connotación de principio, y a partir de ello se ha construido un conjunto normativo transversal en los regímenes laborales, con mayor intensidad en el sector estatal, a fin de garantizar y promover el reconocimiento del talento humano, tanto en el acceso al empleo público como en el ascenso y movilidad en él, sea en un puesto de trabajo permanente o temporal, en calidad de nombrado o contratado.

Más aún, el aludido parámetro, es extensible para asignar las suplencias, encargaturas, rotaciones o movimientos de personal que impliquen beneficios, y existan más de un interesado en ser el beneficiado con tal variación de mejora de las condiciones de trabajo, asimismo, el mencionado principio debe regir al repartir las oportunidades de capacitación, cuando la demanda es mayor a la oferta. En suma, es una pauta de justicia atributiva y distributiva en la administración del talento humano en la función pública, cuando corresponda hacer selecciones y diferencias entre el personal.

Lo señalado, en torno al mérito y su implicancia en la colectividad tanto a nivel cultural, moral como jurídico, nos permite advertir que, la honorabilidad que ostenta el triunfador del concurso, de haber



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

ingresado por sus propios méritos en una competencia limpia, será el acicate moral en la preservación de la dignidad de la función, y al momento de resolver los asuntos de su competencia pondrá por delante el interés público y el bien común, a los intereses particulares. En cambio, la probabilidad de la deshonra se incrementará, si aquel hubiese ingresado por recomendación o decisión arbitraria de algún “padrino” o jefe de turno, a quien tendría que agradecer y satisfacer máxime si la continuidad laboral depende de su voluntad y subjetividad.

Además, la materialización del principio del mérito se sustancia por medio del debido proceso, pues, al influjo de ambos estándares normativos, se ha dotado de contenido en valores, principios y regulaciones a los procedimientos de concursos públicos, basados en su vigilancia interna (Ej. Sindicato) y externa (Ej. Fiscalía de prevención de delito), la igualdad de oportunidades², reglamentación previa y no variación durante el proceso concursal, comité

Principio del mérito


El artículo 5° de la Ley N° 28175, Marco del Empleo Público, establece que el acceso al empleo público se realiza mediante concurso público y abierto, sobre la base de los méritos y capacidades de las personas postulantes.

Ley 30057 del Servicio Civil
Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil

c) **Igualdad de oportunidades.** Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

d) **Mérito.** El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.

D. Leg. 1057 RECAS
Artículo 1.- Finalidad
La presente norma regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública.



de selección imparcial y sometido a recusación, doble instancia, derecho de defensa, preclusión de las etapas del proceso, derecho a la impugnación de los postulantes, publicidad, objetividad, transparencia, desigualdad compensatoria (puntaje adicional a los discapacitados, igualdad de género u otra condición que proporcional y razonablemente merezca favorecer a determinados postulantes, provenientes de poblaciones vulnerables o procedencia étnica e idiomática minoritarias), prohibiciones (nepotismo, fraude procesal, tráfico de influencias y designación ilegal por no reunir el perfil o requisitos necesarios para asumir el cargo), y fiscalización o rendición de cuentas, sea mediante el control previo, concurrente y posterior al concurso público de méritos de contratación de personal, ascenso, suplencia, postulaciones a capacitaciones, entre otras acciones de personal susceptible en justicia de someterlos a filtros técnicos para escoger al candidato idóneo merecedor de la designación, promoción o premio.

Cabe señalar que, no vamos a mejorar en institucionalidad, integridad y servicios públicos eficientes, con personal que no ha ingresado al empleo público o ascendido por concurso, ni sometido a capacitaciones y evaluaciones periódicas o permanentes. Mientras sigamos con la política laboral del empleo público precario y mal remunerado, que nos acompaña por más de medio siglo, las fragilidades de nuestras entidades públicas seguirán expuestas a los males endémicos que padecemos como república, a las corruptelas que nos conducen a ser un país inviable y al colapso de los servicios públicos.

² El TC en el fundamento 8.e) de la Sentencia recaída en el Exp. n.º 05057-2013-AA, precedente “Huatuco”, ha establecido que “los contenidos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, son los siguientes: i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso a la función pública de las personas”



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Siendo menester acotar que, estas fallas estructurales del Estado peruano en materia laboral causan la violación masiva de los derechos individuales y colectivos de la clase trabajadora pública; y, también, de la ciudadanía que desea postular a un puesto vacante en el Estado mediante un concurso público abierto. Todo ello, incrementa los litigios en sede judicial, generando un ambiente laboral tóxico, ya que un servidor público cargando a costas un proceso judicial contra su empleador, distrayendo tiempo y recursos en su litigio, no será el que mejor motivación muestre en el centro de trabajo.

Por todo ello, es importantísimo que los políticos y candidatos tomen nota de esta situación, pues la misma no puede continuar. Siendo que esta realidad laboral lacerante constituye un **estado de cosas inconstitucional**, el mismo que debe superarse en el Perú.

Además, contamos con hasta quince regímenes especiales, colegas, lo cual genera dispersión y falta de coherencia en el sistema de administración de personal en el sector público, siendo menester reducir estos regímenes especiales únicamente a los que sean realmente necesarios.

Esta problemática en el sector público ha causado una gran conflictividad judicial, en parte porque el **Ministerio de Economía y Finanzas** considera que determinados beneficios y derechos deben regularse conforme a su propio criterio. Sin embargo, esto no es correcto, porque el tema ya se ha judicializado de manera masiva y existe una gran cantidad de conflictos con pensionistas y trabajadores públicos, en la que ya tenemos sentencias del **Tribunal Constitucional** y de la **Corte Suprema** que establecen cómo deben definirse estos derechos, sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas persiste en aplicar sus criterios inconstitucionales e ilegales, por lo que urge que cambien su política laboral, ya que no puede continuar desacatando órdenes judiciales, y eso es precisamente lo que está sucediendo en el Perú.

Por ejemplo, en el caso de los profesores y la bonificación por preparación de clases, ya se ha establecido que debe calcularse sobre la base de la remuneración total. No obstante, el Ministerio de Economía y Finanzas continúa señalando a los órganos bajo su ámbito —como el sistema de personal— criterios que contradicen lo que ya han establecido de manera uniforme y pacífica las altas cortes, como el Tribunal Constitucional y las Salas Supremas.

Durante nuestra labor como juez supremo en los años 2023 y 2024, teníamos que resolver alrededor de **15,000 procesos al año** solamente en la primera sala. A ello se sumaba la tercera sala, por lo que en ambas resolvíamos aproximadamente **30,000 procesos anuales**. Incluso la Quinta Sala Constitucional y Social tuvo que apoyar en la resolución de temas pensionarios.

Para enfrentar esta gran litigiosidad contra el Estado, tuvimos que implementar en la Corte Suprema las **sentencias con motivación en serie**, una técnica procesal que, para algunos, constituye una forma de administrar el despacho judicial y que ayuda a enfrentar la problemática derivada de tener que resolver una enorme cantidad de procesos análogos en varias materias.

Se trata de miles de procesos que deben resolverse, y es importante que se reconozca el esfuerzo de la Corte Suprema. Sin embargo, todo esto podría solucionarse si se mejora la legislación. Por ello es fundamental el rol de los congresistas, quienes deben apoyar a los magistrados para evitar una carga procesal excesiva y una litigiosidad tremenda.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Resulta necesario modificar las leyes y unificar la legislación que, actualmente, se encuentra dispersa y caótica. Esto puede lograrse mediante la aprobación de un **Código de Trabajo** y un **Código Procesal del Trabajo**, que regule de modo integral la relación laboral en los sectores privado y público, en materia de derechos laborales inespecíficos, derecho del trabajo individual y colectivo; asimismo, establezca las vías procesales idóneas para ambos regímenes laborales, puesto que el proceso contencioso administrativo ordinario en el que ahora se ventilan los litigios en materia laboral y pensionaria no es la mejor vía para su resolución, y debe sustituirse por los procesos por audiencias orales que regula la NLPT.


Conclusiones y recomendaciones

Deviene imperioso e ineludible eliminar el régimen de la **Ley N.º 24041**, el **RECAS** y las contrataciones civiles desnaturalizadas, pero dentro del marco de una reforma integral, profunda y sostenible del sistema de personal público y del Estado peruano. Para ello, resulta clave unificar los regímenes laborales en uno solo, sin desconocer aquellos que, por la naturaleza del servicio, justifican una regulación especial.

Asimismo, se debe reforzar el rol rector y directriz de **SERVIR**, otorgándole funciones supervisoras y sancionadoras —a modo de la **SUNAFIL**— respecto de los funcionarios públicos que incumplan la normativa, sus directivas y las resoluciones vinculantes de sus tribunales.

Propuestas en materia laboral público

1. Deviene en imperioso e ineludible la eliminación del sub régimen de la Ley n.º 24041, el RECAS y contrataciones civiles desnaturalizadas; empero, en el marco de una reforma integral, profunda y sostenible del sistema de personal público y del Estado peruano. Para ello, es clave unificar los regímenes laborales en uno solo, sin desconocer aquellos que por la naturaleza del servicio justifican una regulación especial. Asimismo, se debe reforzar el rol rector y directriz de SERVIR, otorgándole funciones supervisoras y sancionadoras (a modo de la SUNAFIL) para los funcionarios públicos que incumplan la normativa, sus directivas y las resoluciones vinculantes de sus tribunales.



Acceso a la función pública y meritocracia

2. Las leyes de presupuesto deben cumplir con el principio de previsión presupuestal según la proyección de las plazas vacantes que dejan los empleados que cesan o se jubilan, o ante la necesidad de incrementar el número de plazas, de manera que las entidades públicas puedan llevar, regularmente, concursos públicos con la supervisión de SERVIR y veeduría de la Defensoría del Pueblo, para nombrar a las personas que resulten ganadoras.



En cuanto al **acceso a la función pública y la meritocracia**, las leyes de presupuesto deben cumplir con el principio de previsión presupuestal, considerando la proyección de las plazas vacantes que dejan los empleados que cesan o se jubilan, o ante la necesidad de incrementar el número de plazas. De esta manera, las entidades públicas podrán realizar regularmente concursos públicos, con la supervisión de **SERVIR** y la veeduría de la **Defensoría del Pueblo**, a fin de nombrar a las personas que resulten ganadoras.




JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Por otro lado, la función contralora y disciplinaria de las juezas y jueces, de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas, de SERVIR y de la Fiscalía de la Nación resulta fundamental para evitar que continúe el uso y abuso de contratos de locación de servicios y de otras modalidades contractuales desnaturalizadas e inválidas.

Creación del sistema de justicia


3. La función contralora y disciplinaria de las juezas y jueces, de la Contraloría General de la República, MEF, SERVIR y la Fiscalía de la Nación, resulta fundamental para evitar que se continúe con el uso y abuso de los contratos de locación de servicios, entre otras modalidades contractuales desnaturalizadas e inválidas, que causan mayores costos al presupuesto de la república, con la gran cantidad de procesos judiciales que produce la vulneración masiva de los derechos de la ciudadanía trabajadora que aspira a ocupar un puesto laboral en el sector público, y son víctimas de malos funcionarios que se aprovechan de su necesidad de trabajar, celebrando tales contratos ilegales. Para ello, institucionalizar el sistema de justicia como un ente de coordinación interinstitucional como manifestación orgánica del principio de colaboración de poderes será de gran ayuda en el combate contra la corrupción en el Estado, por el bien del empleo público digno, meritocrático y decente en el Perú.



Estas prácticas generan mayores costos al presupuesto de la República, debido a la gran cantidad de procesos judiciales que producen la vulneración masiva de los derechos de la ciudadanía trabajadora en el sector público y que, en muchos casos, es víctima de malos funcionarios que se aprovechan de su necesidad de trabajar mediante la celebración de contratos ilegales.

Promulgación de los Códigos de Trabajo y P.T.

4. Luego de un proceso de socialización con los actores de la relación laboral y sus organizaciones sindicales e institucionales, con el aporte de la Academia y justicia laboral, promulgar los Códigos de Trabajo y Procesal del Trabajo.



Para ello, institucionalizar el sistema de justicia como un ente de coordinación interinstitucional, como manifestación orgánica del principio de colaboración de poderes, será de gran ayuda en la lucha contra la corrupción en el Estado, en beneficio de un empleo público digno, meritocrático y decente en el Perú.

Asimismo, corresponde indicar que, luego de un proceso de socialización con los actores de la relación laboral y

sus organizaciones sindicales e institucionales, con el aporte de la academia y de la justicia laboral, se debe **promulgar los Códigos de Trabajo y Procesal del Trabajo**, con el fin de unificar la legislación actualmente caótica, dispersa y contradictoria.

Además, desde la perspectiva sistémica del estado, para darle mayor relevancia al esquema meritocrático, se debería implementar una gestión por competencias y del talento humano orientada a la mejora continua, en aras del cumplimiento de los objetivos institucionales, lo que propiciaría una optimización de recursos y la erradicación del nepotismo y clientelismo, puesto que en las instituciones públicas prima aún malas prácticas en la gestión del personal, situación que no contribuye a la idoneidad ni a la profesionalización de los servidores públicos.

Respecto específicamente al talento humano en el sector público, debe ir acompañado de un blindaje institucional que lo proteja, preserve, estimule y supervise, pues, si el modelo institucional, los estilos y métodos de dirección del personal, los incentivos económicos y condiciones de trabajo, son



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

autoritarios, verticales, retrógrados y deleznable, con una política salarial paupérrima y poco atrayente, sin supervisión interna y externa (a modo de SUNAFIL); la consecuencia será que tales fallas estructurales en la administración pública causarán el rechazo en la expectativa laboral del tercio superior de los egresados de las universidades, la fuga de talentos, el desaliento de los que continúan en tales condiciones laborales indignantes y penosas, al extremo de verse envueltos en procesos judiciales para el reconocimiento de sus derechos y pago de beneficios sociales.

Entonces, es de esperarse que en tal caldo de cultivo se propague la corrupción funcional y se convierta en utopía la “meritocracia”, dando paso al enquistamiento de organizaciones criminales en la dirección de las entidades públicas, y la instalación del “sistema de padrinos” en un estado de cosas inconstitucional.

Finalmente, a los partidos políticos que actualmente se encuentran en campaña, que tomen nota de esta problemática, y de ingresar a gobernar puedan considerar en su agenda, las recomendaciones que desde la academia les proponemos, por el bien del empleo público en el Perú.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

RÉGIMEN LABORAL DE LOS OBREROS MUNICIPALES: FORTALECIMIENTO DE DERECHOS Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PARA REDUCIR LITIGIOS Y COSTOS

Dr. Luis Darcy Aparcana Loza³



El tema a presentar es “Régimen Laboral de Obreros Municipales: estrategia de eficiencia y mitigación de riesgos”.

La finalidad de esta exposición es aportar algunas ideas útiles para los planes de gobierno, especialmente para los gobiernos locales, respecto de un tema que resulta crítico: el régimen laboral de los obreros municipales. Se trata de un asunto que, en esencia, no es particularmente complejo; sin embargo, en la práctica suele ser tratado de manera innecesariamente complicada.

El propósito no es realizar una exposición meramente teórica, sino compartir algunas experiencias obtenidas a partir del ejercicio profesional en el litigio laboral. A lo largo de los años se han podido advertir determinados problemas recurrentes que considero necesario exponer, a fin de que los nuevos candidatos y futuros alcaldes los tengan en cuenta al momento de diseñar su política gubernamental.

Uno de los problemas más frecuentes se presenta cuando alcaldes o gerentes municipales consideran que la eficiencia de una gestión se mide por el ahorro obtenido al dejar de pagar determinados derechos laborales en planilla. Esta concepción resulta equivocada, pues en realidad no constituye un ahorro, sino la generación de una contingencia laboral latente que tarde o temprano se manifestará en procesos judiciales. Un punto de partida fundamental es identificar quiénes se encuentran realmente bajo la condición de obrero municipal. Este aspecto resulta especialmente importante porque, en muchas municipalidades, el área de recursos humanos carece de asesoría jurídica adecuada. En algunos casos, la gerencia de recursos humanos está a cargo de profesionales de otras disciplinas — como odontólogos, ingenieros u otros

Definición de la Condición de Obrero

Base Legal: Art. 37 Ley 27972 (Régimen Mixto) y D.L. 728 para obreros municipales.

Primacía de la Realidad: El esfuerzo físico sobre el intelectual determina la condición jurídica del trabajador.

Criterio Operativo: Labores que no exigen formación académica continua (D.S. 017-2017-TR).

Impacto Legal: La simulación conlleva la desnaturalización e invalidez de contratos CAS o Locación.

³ Abogado por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Con estudios concluidos en la maestría del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con especialización en Derecho Laboral Empresarial por la Universidad ESAN. Con estudios concluidos en el Programa Especialización en Gestión de la Compensaciones y Beneficios en CENTRUM PUCP de la Universidad Católica Del Perú. Diplomado en Gestión de conflictos laborales por la Universidad de San Martín de Porres.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

especialistas— que pueden ser muy competentes en su ámbito profesional, pero que no necesariamente cuentan con la formación jurídica necesaria para abordar adecuadamente los problemas laborales. Por ello, resulta indispensable que dicha área cuente con la asesoría permanente de un abogado, o al menos de un profesional con conocimientos especializados en materia laboral, capaz de orientar y acompañar a la administración municipal para prevenir conflictos legales.

Desde el punto de vista normativo, existe una base legal clara. El artículo 37 de la **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, establece que en las municipalidades coexiste un régimen laboral mixto. Por un lado, se encuentran los empleados municipales, sujetos a determinados regímenes laborales; y, por otro, los obreros municipales, quienes se encuentran comprendidos dentro del régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728.

No obstante, surge una pregunta central: ¿cuál es el criterio que permite determinar cuándo estamos frente a un obrero municipal? En este punto resulta fundamental aplicar el principio de primacía de la realidad. Tradicionalmente, la diferencia entre un obrero y un empleado se ha vinculado con la naturaleza de la labor desempeñada. En el caso del obrero municipal, el trabajo implica predominantemente un esfuerzo físico mayor que el esfuerzo intelectual. Ello no significa que el trabajo carezca de componente intelectual, sino que, en términos porcentuales, el esfuerzo físico resulta preponderante.

Este criterio ha sido reforzado por la jurisprudencia y por normas como el **Decreto Supremo N.º 017-2017-TR**, cuyo artículo 5 establece lineamientos para identificar a los obreros municipales. Asimismo, se ha señalado que las labores de un obrero no requieren necesariamente una formación académica continua o especializada. A pesar de la existencia de estas pautas normativas, en la práctica muchas municipalidades no las aplican correctamente, especialmente en el área de recursos humanos. Esta situación genera un problema grave: la simulación de diversas modalidades contractuales, tales como contratos de locación de servicios o contratos CAS, cuando en realidad existe una relación laboral.

Como consecuencia, el trabajador que considera vulnerados sus derechos termina recurriendo a la vía judicial para solicitar que se declare la invalidez del contrato CAS o que se reconozca que la relación civil encubría, en realidad, una relación laboral. Este tipo de conflictos se repite con frecuencia en los juzgados laborales del país.

En ese contexto, resulta evidente la importancia de contar con personal idóneo en el área de recursos humanos. Un abogado o un profesional con formación en derecho laboral puede identificar oportunamente los indicios de laboralidad y aplicar correctamente el principio de primacía de la realidad.

Un error conceptual recurrente en los gobiernos locales consiste en considerar que la locación de servicios —regulada por el Código Civil— funciona como un mecanismo que permite contratar cualquier tipo de servicio personal, incluso aquellos que corresponden claramente a relaciones laborales. Sin embargo, la locación de servicios exige autonomía del prestador.

Surge entonces una pregunta elemental: ¿puede hablarse de autonomía cuando un obrero municipal utiliza uniforme, recibe órdenes directas de un supervisor, cumple horarios o incluso recibe memorandos disciplinarios? Evidentemente, no. En estos casos existe subordinación, elemento esencial de la relación laboral que activa la aplicación del principio de primacía de la realidad.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Subordinación e Indicios de Laboralidad

- Contratación Civil No es procedente ante indicios de laboralidad, tales como: Uso de uniforme, herramientas e implementos municipales; sujeción a un horario estricto y registro de asistencia; supervisión directa y ejercicio de facultad disciplinaria.
- Los periodos laborados se suman a pesar de los "cortes" (Art. 16 D.S. 001-96-TR).
- El periodo de prueba requiere una evaluación técnica documentada; no es una facultad arbitraria de cese.

En la práctica judicial se observan numerosos casos vinculados a trabajadores de limpieza pública, parques y jardines, choferes de compactadoras o personal sanitario que son contratados como locadores de servicios, pese a que realizan labores propias de trabajadores subordinados. Esta situación se observa con frecuencia en diversas provincias del país.

Durante los últimos años se han registrado municipalidades con más de mil procesos judiciales laborales acumulados, lo cual evidencia un nivel importante de precariedad laboral. Ello suele estar vinculado con decisiones administrativas adoptadas sin el adecuado conocimiento del derecho laboral. También se advierten prácticas irregulares vinculadas al uso indebido del período de prueba. Por ejemplo, algunos trabajadores son contratados por veinte días, trabajan diez y luego son nuevamente contratados por otro período similar. En otros casos, se les contrata por uno o dos meses y posteriormente se continúa pagando a través de recibos por honorarios emitidos por terceros.

Estas situaciones han sido detectadas judicialmente. Incluso existen casos en los que jueces de paz letrados han remitido copias certificadas al Ministerio Público ante la posible existencia de ilícitos penales derivados de estas prácticas. Por ello, un área de recursos humanos debidamente capacitada debe analizar cuidadosamente los elementos de subordinación y los indicios de laboralidad para prevenir conflictos laborales. Asimismo, debe comprender correctamente el funcionamiento del período de prueba.

El período de prueba no implica que el empleador pueda despedir libremente al trabajador sin justificación. Para que el término de la relación laboral sea válido, debe existir una evaluación técnica y documentada que sustente las razones por las cuales el trabajador no superó dicho período. Incluso durante el período de prueba es posible que el trabajador interponga una demanda por despido fraudulento, despido nulo o despido incausado. Existen pronunciamientos judiciales que han reconocido esta posibilidad.

Otro argumento frecuente de las municipalidades es la supuesta falta de presupuesto para cumplir con las obligaciones laborales. Bajo esta premisa, muchas entidades recurren a contratos de locación de servicios o a la contratación de "terceros". Sin embargo, el ahorro inmediato puede convertirse en un pasivo contingente significativo en el futuro.

Un alcalde puede asumir la gestión municipal y decidir despedir a un número considerable de trabajadores con el objetivo de reducir gastos. No obstante, si no se evalúan adecuadamente las consecuencias legales de estas decisiones, en el corto plazo pueden generarse múltiples procesos judiciales que impliquen reposiciones laborales, pago de vacaciones, compensación por tiempo de servicios, indemnizaciones, lucro cesante, daño emergente y otros conceptos. Además de estos montos, se deben considerar los intereses legales, los intereses financieros en el caso de la CTS y los costos del proceso judicial, lo que puede incrementar significativamente la deuda de la municipalidad con el paso del tiempo.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Esta situación genera lo que podría denominarse una patología presupuestaria: la entidad pública subestima su gasto real y posteriormente se ve obligada a solicitar créditos suplementarios para cubrir obligaciones derivadas de procesos judiciales.

En ese sentido, resulta indispensable que las municipalidades definan una política laboral clara. Ello implica identificar qué trabajadores existen, dónde se encuentran los principales focos de contingencia laboral y qué medidas deben adoptarse para corregir estas situaciones. Asimismo, los funcionarios deben actuar conforme al marco legal vigente. En muchos procesos judiciales se observa que los procuradores públicos basan su defensa exclusivamente en informes de SERVIR, tratándolos como si fueran la única fuente interpretativa. Sin embargo, también existen pronunciamientos judiciales vinculantes.

La Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce la existencia de casaciones que contienen doctrina jurisprudencial obligatoria, las cuales no pueden ser ignoradas por las entidades públicas. Desconocer jurisprudencia consolidada bajo el argumento de optimizar el presupuesto puede constituir una negligencia técnica que incluso podría ser observada por la Contraloría. Se han detectado además casos de trabajadores que aparentemente cobran mediante recibos por honorarios, cuando en realidad existe una relación laboral encubierta. En algunos casos incluso se ha utilizado a terceros para emitir recibos que justifican pagos a personas que realmente trabajan en la municipalidad.

Estas situaciones evidencian la necesidad de que toda nueva gestión municipal realice una auditoría inicial. Es fundamental conocer con precisión la situación real de la municipalidad: cuántos trabajadores existen, bajo qué modalidades contractuales se encuentran y cuáles son los riesgos laborales existentes.

Contingencia Presupuestaria

- El incumplimiento de beneficios sociales genera deudas que crecen exponencialmente por **intereses legales**, obligando a desviar recursos de inversión pública para el pago de sentencias judiciales bajo responsabilidad funcional.
- **Criterio de la Casación N.º 4213-2019-Callao:** La falta de presupuesto puede limitar derechos de forma estrictamente justificada y transitoria, pero no puede ser una excusa indefinida para perpetuar el incumplimiento de obligaciones laborales.

La falta de presupuesto tampoco constituye una defensa válida en sede judicial. La **Casación N.º 4213-2019-Callao** ha establecido que la limitación presupuestaria solo puede justificar restricciones de manera estrictamente justificada y temporal, pero no puede utilizarse como una excusa permanente para incumplir obligaciones laborales.

Por ello, el alcalde debe analizar con claridad la realidad institucional, identificar fortalezas y debilidades, y adoptar decisiones que permitan garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores municipales sin comprometer la sostenibilidad financiera de la entidad.

Desde una perspectiva de mitigación de riesgos y eficiencia, resulta fundamental realizar un proceso de auditoría y sinceramiento institucional. Cuando un candidato o una nueva autoridad asume la gestión municipal, debe contrastar sus propuestas con la situación real de la entidad.

Ello implica determinar cuántas personas trabajan en la municipalidad, bajo qué regímenes se encuentran —locación de servicios, CAS, régimen 276 u otros— y cuáles reúnen las condiciones para ser considerados obreros municipales.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

El objetivo es identificar las contingencias existentes y diseñar un proceso de regularización progresiva, que permita el ingreso a planilla de manera controlada y presupuestada, evitando consecuencias judiciales imprevistas.

Asimismo, se han detectado situaciones en las que trabajadores que realizan las mismas labores perciben remuneraciones muy distintas. Existen casos de trabajadores con más de veinte años de servicio que perciben remuneraciones básicas muy bajas, mientras que trabajadores más recientes reciben ingresos significativamente mayores.

Estrategia para mitigar contingencias

- **Auditoría y Sinceramiento:** Priorizar un ingreso a planilla controlado y presupuestado sobre la contingencia judicial imprevista.
- **Estandarización Remunerativa:** Implementar el Cuadro de Categorías y Funciones bajo la premisa "A mismo trabajo, mismo sueldo".
- **Defensa Jurídica Estratégica:** Aplicar conciliaciones proactivas en derechos indiscutibles para detener el devengo de **intereses legales**.

Estas diferencias suelen originarse en la ausencia de instrumentos de gestión actualizados, como el CAP, el MOF o el ROF. La falta de un cuadro claro de categorías y funciones genera conflictos laborales, pues ante iguales labores corresponden igual remuneración.

Finalmente, la defensa jurídica de la municipalidad debe ser estratégica. En muchos casos, cuando un trabajador ya ha sido reconocido judicialmente como obrero municipal, la municipalidad continúa sosteniendo que se trata de un locador de servicios, aun cuando resulta evidente que el trabajador obtendrá el reconocimiento de beneficios laborales como vacaciones, asignación familiar u otros derechos.

En tales situaciones, insistir en el litigio solo incrementa los costos del proceso y los intereses legales. Por ello, en determinados casos resulta más eficiente alcanzar acuerdos conciliatorios razonables que permitan satisfacer los derechos del trabajador y, al mismo tiempo, reducir el impacto presupuestario para la municipalidad.

Hoja de Ruta: Acciones Estratégicas

Mapeo: Identificar obreros bajo locación de servicios en áreas de limpieza, parques y serenazgo.

Sinceramiento: Validar la existencia de "Causa Objetiva" real en cada contrato de naturaleza temporal.

Filtro de Defensa: Evaluar expedientes judiciales para proponer cronogramas de pago que protejan el **presupuesto**.

No se trata de aceptar automáticamente las pretensiones del demandante, sino de evaluar estratégicamente cuándo conviene litigar y cuándo es preferible conciliar, siempre procurando maximizar la protección de los derechos laborales y minimizar el impacto financiero para la entidad pública.

Como hoja de ruta, se pueden identificar tres acciones principales. En primer lugar, realizar un mapeo institucional que permita identificar a todos los obreros municipales

que actualmente se encuentran contratados bajo modalidades civiles en áreas como limpieza pública, parques y jardines, serenazgo u otras. En segundo lugar, efectuar un sinceramiento contractual que permita verificar la existencia real de causas objetivas en cada contrato de locación o contrato modal existente. Y, en tercer lugar, implementar un filtro estratégico de defensa jurídica que evalúe los procesos judiciales en curso y permita proponer acuerdos de pago razonables, incluso en cuotas, que protejan el presupuesto municipal y garanticen el reconocimiento justo de los derechos de los trabajadores.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

PLANES DE GOBIERNO 2026: ANÁLISIS DE PROPUESTAS EN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



Dra. Karina Melissa Brañez Meza⁴

En esta exposición se analizaron los **36 planes de gobierno de los candidatos presidenciales** y un plan adicional que contiene únicamente **propuestas legislativas**, debido a que dicho partido político no cuenta con candidato presidencial. En total, se revisaron **37 documentos programáticos**.

El análisis se organiza en **dos ejes principales**:

1. Trabajo y empleo.
2. Seguridad social.

Asimismo, se identifican algunas **tendencias generales** presentes en los planes de gobierno. En materia laboral, la mayoría de propuestas se concentra principalmente en la **formalización del empleo**, que constituye el tema más recurrente.

Gran parte de los partidos plantea medidas orientadas a fomentar la formalización laboral, así como a **facilitar el acceso al crédito, simplificar trámites y otorgar licencias a las pequeñas y medianas empresas**. Estas medidas buscan fortalecer el desarrollo de la actividad empresarial privada. También se observa un interés en **promover el empleo juvenil**, especialmente para aquellos jóvenes que aún no han logrado incorporarse al mercado laboral. En materia de **reformas laborales**, varios planes proponen la elaboración de una **nueva Ley General del Trabajo**, así como el fortalecimiento de la **meritocracia en el sector público**, con el objetivo de que el acceso al servicio público se realice mediante concursos públicos basados en criterios de capacidad y mérito.

En el ámbito de **seguridad social**, una de las propuestas más recurrentes consiste en la **integración del sistema de salud**, planteando la articulación entre el Ministerio de Salud, EsSalud y el Seguro Integral de Salud, con el objetivo de garantizar una cobertura más amplia y equitativa para toda la población. Asimismo, la mayoría de planes incluye propuestas orientadas a la **lucha contra la anemia y la desnutrición infantil**, así como el fortalecimiento de programas de protección social. También se plantea la ampliación de **Pensión 65 hacia un modelo más universal**, junto con reformas estructurales en el sistema de protección social.

Otra tendencia importante es la incorporación de políticas vinculadas con la **salud mental**, mediante la creación y fortalecimiento de centros comunitarios especializados. A ello se suman propuestas relacionadas con **telemedicina, interoperabilidad de sistemas y digitalización de los servicios de salud**.

⁴ Abogada por la Universidad Continental, con estudios concluidos en la Maestría en Derecho Civil y Comercial en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y quien se desempeña como Analista II adscrita a la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Junín.



TRABAJO Y EMPLEO

Dentro del eje de trabajo y empleo se identifican algunas propuestas innovadoras planteadas por distintos partidos políticos.

En primer lugar, se encuentra la **inversión en capital humano**, especialmente en educación y salud. En este ámbito, el partido FREPAP propone implementar **educación técnica en la secundaria**, de manera que los estudiantes egresen del colegio con una certificación técnica que les permita acceder al mercado laboral en caso de no continuar estudios universitarios. Asimismo, el partido Perú Acción propone **incrementar las remuneraciones en los sectores de salud y educación**, con la finalidad de mejorar el desempeño profesional y fortalecer estos servicios públicos.

JORNADA VIRTUAL INTERNACIONAL <small>"APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"</small>		
Hallazgos clave en TRABAJO		
Tema innovador	Propuesta destacada	Partidos
Inversión en capital humano (educación y salud)	Educación técnica secundaria. Aumento de sueldos en salud/educación. Incorporar 20,000 docentes jubilados internacionales en un plazo máximo de 5 años para elevar la calidad educativa.	Frepap (educación técnica) Perú Acción (incremento sueldos) Partido Democrático Federal (docentes internacionales)
Empleos verdes y sostenibles	Generar empleos en restauración de ecosistemas y economía circular (formalizar a los recicladores).	Integridad Democrática, Fuerza y Libertad y Somos Perú
Formalización de trabajadores culturales	Ley para los trabajadores de la cultura y el arte (intérpretes, danzantes, traductores, etc.). Ante un 80% de informalidad, se propone garantizar salud y pensiones para asegurar una vida digna en la vejez o enfermedad	Frepap y Juntos por el Perú
Reinserción laboral de adultos mayores	Programa de empleo formal para mayores de 60 años e incubadoras regionales.	Salvemos al Perú
Reforma normativa laboral y del Estado	Nueva Ley General del Trabajo, nuevo Código del Trabajo, meritocracia y régimen SERVIR	Perú Libre, Avanza País, PRIN, Buen Gobierno, Progresemos, SICREO, País para todos, Primero la Gente, Podemos Perú, Fe en el Perú, Integridad Democrática, Cooperación Popular, Ahora Nación, Avanza País.

Por su parte, el Partido Democrático Federal plantea la **incorporación de 20,000 docentes jubilados internacionales en un plazo máximo de cinco años**, con el objetivo de elevar la calidad educativa.

Un segundo tema relevante es el de los **empleos verdes y sostenibles**. Algunos partidos proponen generar puestos de trabajo vinculados con la **restauración de ecosistemas y la economía circular**, lo cual permitiría combinar la creación de empleo con la protección del medio ambiente. Estas propuestas también incluyen la **formalización de trabajadores dedicados al reciclaje**, con el fin de mejorar sus condiciones laborales y, al mismo tiempo, promover el cuidado ambiental. Entre los partidos que plantean estas iniciativas se encuentran Integridad Democrática, Fuerza y Libertad y Somos Perú.

En tercer lugar, algunos partidos plantean la **formalización de los trabajadores culturales**. En este sentido, se propone la creación de una ley que garantice derechos laborales a intérpretes, danzantes, traductores y otros trabajadores del sector artístico, quienes actualmente presentan niveles de informalidad cercanos al 80 %. Esta propuesta ha sido planteada por FREPAP y Juntos por el Perú. Otro tema abordado es la **reinserción laboral de adultos mayores**. El partido Salvemos al Perú propone un programa de empleo formal para personas mayores de 60 años, acompañado de **incubadoras regionales de empleo**, con el objetivo de promover oportunidades laborales para este grupo poblacional.

Finalmente, varios partidos plantean reformas estructurales en el sistema laboral, entre ellas la **creación de una nueva Ley General del Trabajo o un Código del Trabajo**, así como el fortalecimiento de la **meritocracia en el acceso al empleo público** y la incorporación progresiva de servidores públicos al régimen del servicio civil.

Entre los partidos que formulan este tipo de propuestas se encuentran Perú Libre, Avanza País, Podemos Perú, Fe en el Perú, Integridad Democrática, entre otros.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

SEGURIDAD SOCIAL

En materia de seguridad social también se identifican diversos ejes de reforma.

El primero es la **integración del sistema de salud**, que busca facilitar el acceso de la población a los servicios médicos mediante la articulación institucional. Esta propuesta incluye la creación de una **historia clínica única nacional**, que permita acceder rápidamente a la información médica de los pacientes. Los partidos que plantean estas medidas incluyen al Partido Morado, Perú Acción, Partido del Buen Gobierno, Perú Libre y Primero la Gente.

105 años 1920 2025 DE INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO		JORNADA VIRTUAL INTERNACIONAL "APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"
Hallazgos clave en SEGURIDAD SOCIAL		
Tema innovador	Propuesta destacada	Partidos
Integración del sistema de salud	Sistema único de salud, Historia clínica única nacional, Unificación del sistema nacional de salud.	Partido Morado, Perú Acción, Partido del Buen Gobierno, Perú Libre, Alianza Electoral Venceremos, Primero la Gente.
Salud mental comunitaria	Red de centros de salud mental a nivel nacional.	Primero la Gente, Avanza País, Perú Acción, Progresemos.
Telemedicina rural	2,500 establecimientos rurales conectados.	Partido Morado, Partido País para Todos
Sistema nacional de cuidados	RedCuida para adultos mayores y personas con discapacidad.	Primero la Gente, Partido País para Todos
Pensión para recién nacidos	Cuenta de ahorro automática con aporte del Estado	Ahora Nación
Salud ambiental	Reducción de contaminación del aire y remediación de pasivos ambientales	Partido Demócrata Verde, PRIN, etc.

Un segundo eje es el fortalecimiento de la **salud mental comunitaria**, mediante la creación de una red nacional de centros especializados. Entre los partidos que promueven esta iniciativa se encuentran Primero la Gente, Avanza País, Perú Acción y Progresemos.

En tercer lugar, se propone ampliar el uso de la **telemedicina en zonas rurales**, con el fin de acercar servicios médicos a lugares donde la presencia del Estado es limitada. Entre los partidos que plantean esta medida se encuentran el Partido Morado y País para Todos.

105 años 1920 2025 DE INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO		JORNADA VIRTUAL INTERNACIONAL "APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"
Propuestas más ambiciosas		
(Trabajo)	(Seguridad Social)	
• Inversión en capital humano (educación y salud)	• Integración del sistema de salud	
• Empleos verdes y sostenibles	• Salud mental comunitaria	
• Formalización de trabajadores culturales	• Telemedicina rural	
• Reinserción laboral de adultos mayores	• Sistema nacional de cuidados	
• Reforma normativa laboral y del Estado	• Pensión para recién nacidos	
	• Salud ambiental	

Otra propuesta relevante es la creación de un **Sistema Nacional de Cuidados**, orientado a brindar apoyo a adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres en situación de vulnerabilidad. Esta iniciativa incluye la creación de una red denominada "Red Cuida". Entre los partidos que plantean esta propuesta se encuentran Primero la Gente y País para Todos. Asimismo, se identifica una propuesta innovadora planteada por Ahora Nación: la creación de una **pensión para recién nacidos**, mediante la apertura de una cuenta de ahorro automática con aportes del Estado desde el momento del nacimiento. No obstante, la propuesta aún carece de detalles sobre su implementación y financiamiento.

Finalmente, algunos partidos plantean medidas relacionadas con la **salud ambiental**, orientadas a reducir la contaminación del aire y promover la remediación de pasivos ambientales. Entre ellos se encuentran el Partido Demócrata Verde y el PRIN.





JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

VACÍOS IDENTIFICADOS EN LOS PLANES DE GOBIERNO

A pesar de las diversas propuestas, se han identificado algunos **vacíos importantes**. Uno de ellos es la **escasa atención al trabajo doméstico y de cuidados**. Si bien algunos partidos mencionan redes de apoyo o medidas dirigidas a mujeres embarazadas, aún falta visibilizar políticas específicas para proteger los derechos laborales de las trabajadoras del hogar.

Otro vacío importante se refiere a los **trabajadores independientes informales**. Aunque muchos planes se concentran en apoyar a las pequeñas y medianas empresas, existe poca atención hacia sectores como vendedores ambulantes, transportistas o trabajadores de plataformas digitales. Asimismo, se observa una **falta de articulación entre trabajo y seguridad social**. La formalización laboral debería estar conectada directamente con el acceso a servicios de salud y sistemas de pensiones, pero en muchos planes estas políticas aparecen desconectadas. También se identifican **problemas de financiamiento**, ya que algunas propuestas ambiciosas —como la universalización de pensiones o la reforma del sistema de salud— no especifican claramente las fuentes de recursos necesarios para su implementación.

 	
Lo que falta en los planes 	
Vacío identificado	Explicación
Trabajo doméstico y de cuidados	Solo 2 partidos lo mencionan. Sector feminizado e invisibilizado que no aparece en ninguna propuesta innovadora.
Trabajadores independientes informales	El foco está en MYPEs, pero ¿vendedores ambulantes, transportistas, trabajadores de plataformas? No hay propuestas claras para su protección social.
Falta de articulación trabajo-seguridad social	La formalización laboral es la puerta de entrada a salud y pensiones, pero los planes no conectan ambos ejes.
Financiamiento sin sustento	Metas ambiciosas (10% PBI salud, pensión universal) no vienen acompañadas de reforma tributaria ni análisis de sostenibilidad fiscal.
Salud mental y telemedicina sin conexión rural	Se mencionan centros de salud mental y telemedicina, pero no hay propuestas que articulen ambos para llegar a zonas alejadas.
Pensión para recién nacidos	Propuesta innovadora pero aislada, sin vinculación con sistema de cuidados o protección integral.

REFLEXIÓN CRÍTICA

A partir del análisis realizado, se observa que muchas propuestas tienden a **repetir enfoques similares**, especialmente en materia de formalización laboral, lucha contra la anemia, fortalecimiento de la salud mental y ampliación del acceso a servicios de salud. Sin embargo, existe una **falta de diagnóstico profundo** en varios planes de gobierno. En muchos casos se presentan propuestas sin explicar con claridad las razones que las justifican o las condiciones necesarias para su implementación. Asimismo, algunas promesas carecen de **plazos realistas o de una hoja de ruta clara**, lo que dificulta evaluar su viabilidad. En este contexto, la **academia tiene un rol fundamental**, ya que puede contribuir a llenar estos vacíos técnicos mediante el desarrollo de propuestas basadas en evidencia y análisis especializado.

CONCLUSIONES

En términos generales, los planes de gobierno reflejan ciertos **consensos básicos**, como la necesidad de promover la formalización laboral, fortalecer el sistema de salud universal, ampliar los servicios de salud mental, fomentar empleos sostenibles y proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad. No obstante, también se observa que pocos planes explican **por qué fracasaron políticas anteriores**, como las estrategias implementadas para reducir la anemia durante la última década. Asimismo, persisten sectores que permanecen **invisibilizados**, como el trabajo doméstico, los trabajadores de cuidados y los trabajadores independientes.




JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Por ello, resulta necesario fortalecer el **diálogo entre la academia, el Estado y los partidos políticos**, con el objetivo de transformar estas propuestas en políticas públicas viables, sostenibles y aplicables en el corto, mediano y largo plazo.


Finalmente, el **seguimiento ciudadano informado** será clave para exigir el cumplimiento de estas propuestas. Un ciudadano informado puede tomar decisiones electorales más responsables y contribuir al fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, es importante revisar los planes de gobierno disponibles en el portal del Jurado Nacional de Elecciones, donde se encuentran publicados los **36 planes de gobierno presidenciales y el documento de propuestas legislativas**.

En conclusión, los planes de gobierno deben entenderse como **puntos de partida y no como metas finales**. Corresponde a la academia evaluarlos, cuestionarlos y enriquecerlos para contribuir al diseño de mejores políticas públicas.

 **JORNADA VIRTUAL INTERNACIONAL**
"APORTES DE LA ACADEMIA A LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"

Conclusión

- Los planes reflejan **consensos básicos** (formalización, salud universal, mental, empleo verde, cuidados).
- Ningún plan explica por qué fracasaron políticas anteriores (ej. ¿por qué no se redujo la anemia en los últimos 10 años?).
- Sectores clave invisibilizados: trabajo doméstico, de cuidados e independientes siguen fuera .
- Es necesario un **diálogo entre academia, Estado y partidos** para traducir estas propuestas en políticas públicas viables.
- El seguimiento y la **exigencia ciudadana** serán clave.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LÍMITES CONSTITUCIONALES Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES MÍNIMOS QUE DEBEN RESPETAR LOS PLANES DE GOBIERNO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Dr. Imber Jesús Llerena Flores⁵



La exposición que hoy presento se titula “**Límites constitucionales y estándares internacionales mínimos que deben respetar los planes de gobierno en materia de trabajo y seguridad social**”.

Permítanme comenzar con una pregunta simple, pero fundamental:

¿Puede un plan de gobierno prometer cualquier cosa en materia laboral?

Siempre es importante recordar que la Organización Internacional del Trabajo, a través de la Declaración de Filadelfia de 1944 —considerada por muchos como la carta actual de la organización— estableció un principio esencial sobre la dignidad humana: **el trabajo no es una mercancía**.

Esta afirmación no debe entenderse como una simple declaración retórica o una expresión simbólica. En realidad, constituye un límite jurídico. Si el trabajo no es una mercancía, entonces no puede quedar librado exclusivamente a decisiones políticas coyunturales o a la orientación ideológica de un determinado partido o gobierno. En relación con este principio, resulta pertinente citar al profesor y laboralista César Carballo Mena, quien en su obra *El Derecho del Trabajo: Trazos Cardinales* desarrolla una reflexión particularmente esclarecedora.

En la página 37 de dicha obra, al referirse a este principio, el autor señala que la tutela de la integridad del trabajador, propia del derecho del trabajo, se fundamenta en el hecho de que la fuerza de trabajo es inseparable de la persona que la presta. Por

¿Puede un plan de gobierno prometer cualquier cosa en materia laboral?

“El trabajo no es una mercancía”

- Declaración de Filadelfia OIT, 1944.

⁵ Abogado por la Universidad Peruana Los Andes, con especialización en Derecho Laboral Individual y Seguridad y Salud en el Trabajo por la Universidad Peruana de Ciencia Aplicadas. Máster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad Internacional de la Rioja, España. Especialista Legal adscrito a la Octava Sala Laboral Permanente de Lima. Autor de artículos publicados en revistas especializadas en materia laboral. Miembro de la Sección Peruana de Jóvenes Juristas, subsección americana de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Fundador del podcast jurídico *Perspectiva Laboral*.



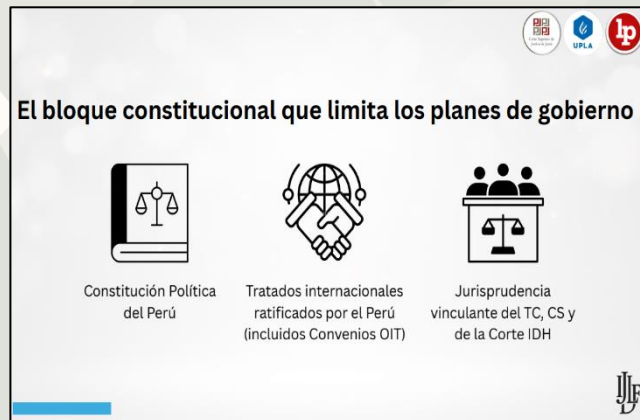
JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

ello, el trabajo no puede considerarse una mercancía sometida a las fluctuaciones del mercado, sino que deben adoptarse medidas adecuadas para garantizar la dignidad del trabajador.

Posteriormente, luego de realizar un análisis histórico del desarrollo del derecho del trabajo, el autor concluye —en la página 46— que esta disciplina constituye **un instrumento conceptual destinado a desmercantilizar el trabajo**, sometiendo el mercado laboral a restricciones estatales y colectivas que permitan equilibrar la relación entre empleador y trabajador y proteger la integridad de quien presta servicios en una posición de menor autonomía. Por ello es necesario reiterar que **el trabajo es un derecho fundamental**. Cuando se habla de derechos fundamentales, el poder político no puede considerarse ilimitado. En consecuencia, los planes de gobierno se encuentran **condicionados tanto por la Constitución como por los compromisos internacionales asumidos por el Estado**.

Los límites se estructuran a partir de un **bloque normativo constitucional** compuesto por tres elementos principales.

El primero es la Constitución Política del Perú, como norma fundamental del ordenamiento jurídico. El segundo elemento está constituido por los **tratados internacionales ratificados por el Estado peruano**, entre los que se encuentran los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. En este punto surge una pregunta relevante: ¿qué ocurre con los convenios internacionales en materia laboral que aún no han sido ratificados por el Estado peruano? ¿Pueden ser aplicados?



Sobre esta cuestión existe un debate doctrinal. Personalmente comparto la posición desarrollada por el profesor Miguel Canessa Montejo, quien sostiene que un convenio internacional no ratificado puede ser utilizado por los tribunales como criterio interpretativo cuando desarrolla o da contenido a un derecho fundamental reconocido por el propio ordenamiento jurídico nacional. Esta postura no se limita a una propuesta académica, sino que se sustenta en análisis jurisprudenciales comparados. Incluso el propio Tribunal Constitucional del Perú ha aplicado en ciertos casos el Convenio 154 de la OIT como referencia interpretativa del artículo 28 de la Constitución, pese a que dicho convenio no ha sido ratificado por el Estado peruano.

El tercer elemento del bloque constitucional está conformado por la **jurisprudencia vinculante**. En este punto se incluyen principalmente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional del Perú, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución. Asimismo, también se consideran los criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia del Perú, que resuelve conflictos laborales en la jurisdicción ordinaria, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas decisiones tienen fuerza vinculante para el Estado peruano en los casos en los que es parte y también generan criterios interpretativos relevantes en otros casos. Es cierto que existen debates jurídicos respecto a la obligatoriedad de aplicar sentencias de la Corte Interamericana cuando el Estado no ha sido parte del proceso. Sin embargo, desde mi perspectiva existe al menos una **vinculación interpretativa indirecta**, que justifica su consideración dentro del análisis constitucional. Sobre la base de este bloque constitucional, propongo **cinco pruebas mínimas de constitucionalidad** que deberían superar los planes de gobierno en materia laboral y de seguridad social.

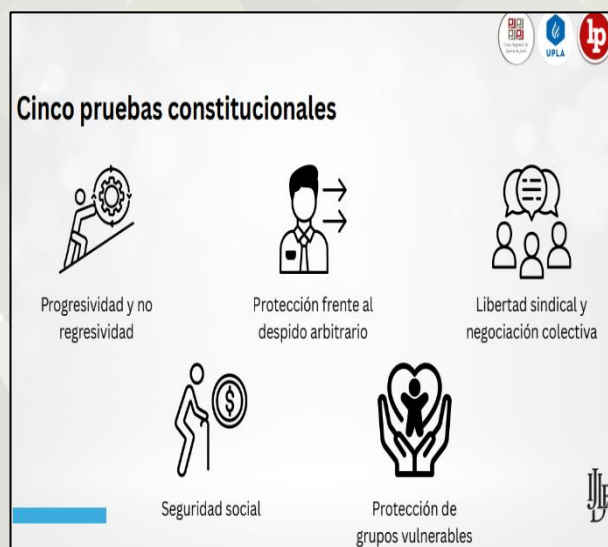


JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

1. Principio de progresividad y no regresividad en materia laboral.
2. Protección frente al despido arbitrario.
3. Libertad sindical y negociación colectiva.
4. Seguridad social.
5. Protección de grupos vulnerables en la relación de trabajo.

Estos criterios no responden a posiciones ideológicas ni partidarias, sino que constituyen **estándares constitucionales mínimos**.

Respecto del **principio de progresividad**, el Estado tiene la obligación de mejorar progresivamente las condiciones laborales y de evitar retrocesos injustificados en los derechos ya reconocidos. La regresión solo podría admitirse en situaciones excepcionales y debidamente justificadas, como crisis económicas profundas y temporales. Este principio encuentra fundamento en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de la interpretación constitucional prevista en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución.



En cuanto a la **protección frente al despido arbitrario**, el artículo 27 de la Constitución Política del Perú establece que la ley debe otorgar protección adecuada frente al despido injustificado. Actualmente, esta protección se expresa a través de la indemnización por despido arbitrario o mediante la reposición laboral en casos de despido nulo, incausado o fraudulento, categorías que han sido desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. No obstante, existe una problemática vinculada con la multiplicidad de tipologías de despido, lo que genera dificultades procesales y puede afectar la correcta tutela judicial de los trabajadores.

La tercera prueba corresponde a la **libertad sindical y la negociación colectiva**, derechos que permiten a los trabajadores organizarse para equilibrar su relación con el empleador y negociar mejores condiciones laborales. Estos derechos están reconocidos en los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú y comprenden también el derecho de huelga.

La cuarta prueba es la **seguridad social**, entendida como un derecho humano fundamental destinado a proteger a las personas frente a contingencias como enfermedad, invalidez o vejez. La seguridad social no se limita al sistema de pensiones, sino que incluye también prestaciones de salud y otras formas de protección social. Su base normativa se encuentra en los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución, así como en el Convenio 102 de la OIT.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Finalmente, la quinta prueba corresponde a la **protección de grupos vulnerables en la relación de trabajo**. El ordenamiento jurídico reconoce que ciertos colectivos requieren medidas especiales de protección debido a su mayor riesgo de exclusión o discriminación. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, las madres gestantes, los menores de edad, las personas con discapacidad o los trabajadores con enfermedades graves como VIH o tuberculosis. El fundamento constitucional de esta protección se encuentra en los artículos 2 inciso 2, 4 y 23 de la Constitución, así como en diversos tratados internacionales y en instrumentos procesales como las Reglas de Brasilia.

Aplicación de las cinco pruebas a una muestra de 11 planes de gobierno revisados (web JNE)

Progresividad y no regresividad	Protección frente al despido arbitrario	Libertad sindical y negociación colectiva
No se ubicó mención expresa a "progresividad" ni a "no regresividad" en los textos revisados.	No se ubicaron desarrollos explícitos del estándar constitucional del art. 27 en las búsquedas realizadas.	Se identificó en un plan una propuesta vinculada al fortalecimiento del Consejo Nacional de Trabajo y mecanismos de diálogo social. No se identificó referencia alguna a los convenios 87, 98 y 154 OIT.

Al aplicar estas cinco pruebas a una muestra de once planes de gobierno —seleccionados al azar entre los disponibles en la web del Jurado Nacional de Elecciones— se identificaron varios hallazgos.

En primer lugar, no se encontró una referencia expresa al principio de progresividad y no regresividad en los documentos analizados.

En segundo lugar, no se identificaron desarrollos claros sobre la protección constitucional frente al despido arbitrario ni propuestas orientadas a resolver la actual dispersión de tipologías de despido existentes en el sistema jurídico.

En tercer lugar, la libertad sindical y la negociación colectiva reciben un tratamiento muy limitado. Solo uno de los planes revisados propone fortalecer el Consejo Nacional del Trabajo, sin referencias relevantes a los convenios internacionales aplicables.

Aplicación de las cinco pruebas a una muestra de 11 planes de gobierno revisados (web JNE)

Seguridad social	Protección de grupos vulnerables
3 planes proponen reforma estructural del sistema previsional / 6 planes plantean mejoras de pensiones sin reforma integral / El enfoque se concentra en pensiones (vejez). No se identificó desarrollo sistemático sobre otros ámbitos: enfermedad, maternidad, riesgos laborales, invalidez, desempleo o muerte.	4 planes incluyen medidas para mujeres trabajadoras / 2 planes desarrollan empleo o empleabilidad juvenil / 4 planes contemplan acciones para personas con discapacidad / 1 plan plantea medida directa para adultos mayores / 2 planes formulan propuestas sobre migrantes / 4 planes incluyen acciones para pueblos indígenas o afroperuanos / 3 planes desarrollan propuestas de formalización laboral / No se identificó un enfoque integral y sistemático de protección de grupos vulnerables en la relación de trabajo.

En cuarto lugar, se observó que la seguridad social es abordada principalmente desde la perspectiva pensionaria, dejando de lado otras dimensiones del sistema de protección social.

Finalmente, respecto a los grupos vulnerables, algunos planes incluyen propuestas dirigidas a mujeres trabajadoras o a jóvenes en búsqueda de empleo. Sin embargo, estas medidas aparecen de manera dispersa y sin una estrategia integral de protección dentro de la relación laboral.

En síntesis, los resultados del análisis muestran que muchas propuestas laborales no están articuladas expresamente con principios constitucionales ni con estándares internacionales. Asimismo, la seguridad social se aborda principalmente desde el enfoque de pensiones, mientras que la libertad



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

sindical y la negociación colectiva reciben escasa atención normativa. Frente a esta situación, la academia tiene un papel fundamental: elevar el nivel del debate público y contribuir al diseño de políticas laborales y sociales que respeten el marco constitucional e internacional. La labor académica no debe limitarse a la publicación de artículos especializados. También debe involucrarse en el debate público y contribuir a mejorar el contexto institucional y normativo del país. Tal vez una propuesta académica no cambie por sí sola la realidad nacional. Sin embargo, al menos puede contribuir a que estos temas se discutan con mayor rigor y seriedad.



¿Qué muestran la muestra de 11 planes en materia laboral y de seguridad social? (web JNE)



Las propuestas laborales no se articulan expresamente con principios constitucionales ni estándares internacionales.



La seguridad social es abordada principalmente desde la perspectiva pensionaria.



La libertad sindical y la negociación colectiva reciben escaso desarrollo normativo, así como nulas propuestas para reforzar estos derechos.



Las medidas para grupos vulnerables aparecen de forma dispersa, sin un enfoque integral dentro de la relación de trabajo.





JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA EXIGIBLE: DEL PLAN DE GOBIERNO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Dra. Mildred Valdivia Acuña⁶



Efectivamente, la mañana de hoy voy a hablar sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Perú. Específicamente, esta ponencia tiene como objetivo reflexionar sobre cómo esta inclusión laboral puede pasar de ser una promesa programática a convertirse en una responsabilidad efectiva para las administraciones públicas.

Como ustedes saben, la inclusión laboral de las personas con discapacidad no solo constituye un mandato de los derechos humanos ni un tema que deba abordarse exclusivamente desde el derecho laboral. También debe entenderse como una política estratégica de país, vinculada al desarrollo económico y a la cohesión social.

La OCDE ha señalado que los países que reducen las brechas de acceso al empleo son aquellos que amplían su base productiva, fortalecen su sostenibilidad fiscal y reducen la dependencia de los sistemas asistenciales. En nuestro país, donde la informalidad laboral supera el 70 %, la exclusión de las personas con discapacidad se profundiza de manera preocupante.

Una persona con discapacidad enfrenta no solo barreras físicas o actitudinales, sino también un mercado laboral altamente precario. Esto produce una doble exclusión: menor acceso al empleo y menores oportunidades de acceder a empleos de calidad.

Convertir la inclusión laboral en una política pública de Estado implica varias cosas, pero principalmente reconocer que no se trata de filantropía, sino de eficiencia económica y justicia social.

En el Perú contamos con un marco jurídico en esta materia. Sin embargo, la primera reflexión que debemos hacer es que existe una ambivalencia entre la obligación formal y el cumplimiento real. El país cuenta con un marco normativo claro, encabezado por la Ley General de la Persona con Discapacidad. Asimismo, existe el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).

⁶ Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Post Titulo de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo y egresada dentro del décimo Superior; con estudios concluidos de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos e Infraestructura de la Universidad del Pacífico, y de la Maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente de la Escuela de Post Grado de la Universidad Continental. Autora de diversos artículos académicos a nivel nacional e internacional. Actualmente es vicepresidenta de la Asociación de Mujeres de Derecho Público del Perú.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Normativamente también se han establecido cuotas mínimas de empleo para personas con discapacidad: 5 % en el sector público y 3 % en el sector privado.

No obstante, pese a la existencia de este marco normativo e institucional, los informes de supervisión muestran que el cumplimiento de estas cuotas en el sector público es irregular y en el sector privado es aún menor, debido a que la fiscalización resulta limitada. A ello se suma una cultura empresarial orientada principalmente a la maximización de la rentabilidad.

En consecuencia, la existencia de normas no ha garantizado resultados sostenidos ni ha ido acompañada de la tarea principal que tiene el Estado peruano: incluir efectivamente a las personas con discapacidad en el mercado laboral. Por ello, el primer punto crítico de esta reflexión es reconocer que, aunque la inclusión laboral de las personas con discapacidad constituye una obligación legal, su incumplimiento no puede quedar en el terreno simbólico. Debe generar consecuencias para el Estado y para las administraciones públicas.

Frente a este escenario, la OCDE plantea tres ejes estructurales que permitirían pasar de una inclusión meramente declarativa a un cumplimiento efectivo. El primero consiste en integrar a las personas con discapacidad en las políticas generales de empleo y de protección social. Si bien existen normas y políticas orientadas a su protección e inclusión, en muchos casos estas han quedado en el plano declarativo.

Por ello, la OCDE propone fortalecer la activación laboral con enfoque inclusivo. Los programas de empleo, como los impulsados por el Ministerio de Trabajo, deben incorporar metas específicas dirigidas a personas con discapacidad, así como programas de capacitación técnica adaptados y mecanismos de seguimiento posterior a la inserción laboral. No basta con que una entidad pública registre el número de beneficiarios de un programa. Lo relevante es que esa política pública tenga un impacto tangible en la vida de las personas. Por ello, se debe medir la inserción efectiva y la permanencia en el empleo formal, y no limitarse únicamente a estadísticas o números de beneficiarios.

El segundo eje señalado por la OCDE es la articulación con la educación y la formación técnica. En el Perú, el vínculo entre educación inclusiva y empleabilidad sigue siendo débil. La formación técnica aún no incorpora de manera suficiente ajustes razonables ni tecnologías de apoyo para las personas con discapacidad. Sin una transición estructurada entre educación y empleo, la brecha educativa termina convirtiéndose en una brecha salarial permanente para este grupo de la población.

El tercer eje es la compatibilidad entre protección social y empleo formal. Muchos hogares temen perder beneficios sociales cuando deciden ingresar al mercado laboral formal. Por ello, las políticas públicas deben garantizar una compatibilidad progresiva entre los programas sociales dirigidos a personas con discapacidad y el acceso al empleo. Esto permitiría evitar desincentivos y fomentar una cultura compatible con el empleo formal.

Una vez identificadas estas recomendaciones de la OCDE, surge un aspecto fundamental: la inclusión laboral debe convertirse en una política pública exigible para el Estado peruano e incorporarse de manera clara en los planes de gobierno.

Para que la inclusión laboral deje de ser declarativa y no quede solo en el plano normativo, debe integrarse en los planes de gobierno con metas concretas. Estos planes deben establecer metas cuantificables de reducción de brechas laborales, indicadores verificables de empleo formal para personas con discapacidad y mecanismos de seguimiento de su permanencia en el empleo.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Asimismo, deben contar con presupuesto claramente identificado y con sistemas de evaluación periódica que permitan verificar si el Estado está cumpliendo efectivamente estas políticas públicas. Sin metas medibles, no existe política pública; solo existe discurso.

Todo ello nos conduce a un aspecto central de esta reflexión: la necesidad de fijar la responsabilidad del Estado, particularmente la responsabilidad administrativa. Es necesario pasar del compromiso político a la obligación del funcionario público. Desde el derecho administrativo peruano, la omisión de implementar políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad puede configurar responsabilidad funcional. Esto ocurre cuando las entidades públicas incumplen las cuotas de contratación, no adoptan medidas razonables de accesibilidad o no ejecutan el presupuesto asignado para la inclusión de estas personas.

Si partimos de que la inclusión laboral de las personas con discapacidad constituye un mandato constitucional y legal, su incumplimiento no puede quedar reducido a una exhortación moral o a una tarea pendiente del Estado. En un Estado constitucional de derecho, toda política pública basada en una norma genera deberes funcionales concretos y, por tanto, responsabilidad administrativa frente a su incumplimiento. La Ley de la Persona con Discapacidad establece obligaciones específicas, como el cumplimiento de cuotas de contratación, la implementación de ajustes razonables, la garantía de condiciones accesibles en los procesos de selección y la eliminación de barreras físicas y comunicacionales. Estas obligaciones forman parte del deber general de legalidad administrativa. Por ello, los funcionarios públicos están vinculados a su cumplimiento y deben responder por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Cuando una entidad pública no cumple con la cuota de contratación ni adopta medidas para hacerla viable, no estamos ante un vacío normativo, sino ante un incumplimiento de la administración pública y, en consecuencia, ante un incumplimiento funcional del servidor público. Desde el enfoque de la OCDE, las políticas inclusivas deben ir acompañadas de mecanismos de monitoreo y de consecuencias institucionales. No basta con formular una política pública; es necesario establecer quién responde cuando las metas no se cumplen.

En este sentido, la noción de política de Estado está estrechamente vinculada con la idea de gobernanza. La gobernanza no solo define metas, sino también responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas. Si realizamos un ejercicio de identificación de incumplimientos administrativos en materia de inclusión laboral, podemos señalar algunos supuestos relevantes.

El primero es el incumplimiento de la cuota en el sector público. Cuando una entidad no alcanza el 5 % de contratación de personas con discapacidad y no acredita medidas activas para cumplir progresivamente con esta meta, se evidencia una omisión en la gestión de recursos humanos. No basta alegar ausencia de postulaciones; la entidad debe demostrar acciones de convocatoria inclusiva y coordinación con los servicios públicos correspondientes.

Un segundo supuesto es la falta de ajustes razonables. Negar adaptaciones técnicas, capacitaciones o condiciones de accesibilidad en la infraestructura pública puede constituir una forma de discriminación indirecta. En términos administrativos, ello puede generar responsabilidad disciplinaria por la vulneración de derechos fundamentales y por la omisión en el cumplimiento de funciones.

Un tercer supuesto es la inacción presupuestal. Resulta preocupante que existan recursos asignados para políticas de inclusión y que estos no se ejecuten o se ejecuten de manera sistemáticamente



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

deficiente sin justificación técnica. En estos casos también puede configurarse responsabilidad administrativa o funcional, incluso en el marco del control de la Contraloría General de la República.

Otro supuesto relevante son los procesos de selección excluyentes. Algunas entidades establecen requisitos innecesarios en las bases o perfiles de los puestos, lo que genera barreras indirectas para las personas con discapacidad. La omisión en la revisión de estos instrumentos también puede generar responsabilidad funcional. Por ello, la inclusión laboral debe incorporarse como un indicador de desempeño institucional y directivo. Esto implica que los funcionarios con capacidad de dirección integren metas de contratación inclusiva en los planes operativos institucionales y vinculen su cumplimiento con la evaluación de la gestión directiva. Asimismo, es fundamental que las entidades públicas publiquen reportes comparables que permitan conocer el nivel de inclusión laboral de personas con discapacidad en cada institución.

En los sistemas modernos de gobernanza, la rendición de cuentas no es opcional. Si una entidad pública incumple reiteradamente metas inclusivas, la respuesta no puede limitarse a un exhorto. Deben activarse mecanismos correctivos y, de ser necesario, procedimientos disciplinarios. Las políticas públicas sin mecanismos claros de responsabilidad se convierten en retórica administrativa, y la retórica en materia de derechos de las personas con discapacidad no transforma realidades.

Por ello, los planes de gobierno deberían establecer metas nacionales de inserción laboral formal para personas con discapacidad, indicadores sectoriales obligatorios, autoridades responsables por cada meta y consecuencias frente al incumplimiento reiterado. Cuando una política pública establece metas, responsables y mecanismos de control, deja de ser aspiracional y se convierte en una política exigible.

Este tema también tiene una dimensión económica relevante. Con frecuencia el debate sobre inclusión laboral se centra en el derecho laboral, los derechos humanos o el derecho constitucional. Sin embargo, los estudios de la OCDE muestran que también debe analizarse desde la perspectiva de la economía fiscal. La exclusión laboral de las personas con discapacidad no solo constituye una injusticia social; también representa una ineficiencia estructural que genera costos sostenidos para el Estado.

Las brechas persistentes en el empleo de personas con discapacidad producen efectos macroeconómicos claros: menor recaudación tributaria debido a la baja participación laboral y mayor presión sobre los sistemas de protección social. Para concluir, en el Perú la inclusión laboral de las personas con discapacidad ya está reconocida normativamente. El verdadero desafío no es crear más declaraciones o nuevas políticas, sino consolidar una responsabilidad administrativa efectiva.

Un Estado que no cumple con su propia obligación de incluir a las personas con discapacidad en el mercado laboral es un Estado ineficiente. La verdadera transformación ocurrirá cuando la inclusión deje de depender de la buena voluntad institucional y se convierta en un cumplimiento obligatorio, acompañado de responsabilidad administrativa y funcional para los servidores públicos.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LIBERTAD SINDICAL BAJO CONTROL: LA REALIDAD DE LOS PUESTOS MÍNIMOS Y LA RESTRICCIÓN A LA HUELGA

Dr. Javier Huancahuari Moya⁷



El tema que se me ha planteado para el día de hoy es la **libertad sindical bajo control estructural: el derecho a la huelga frente al sistema de puestos mínimos**.

Este tema es especialmente relevante porque nos permite analizar cómo el derecho de huelga —tal como hoy se encuentra definido— está siendo restringido y controlado a través del mecanismo de los puestos mínimos indispensables.

La huelga es un derecho fundamental. Sin embargo, su desarrollo no ha sido abordado con suficiente profundidad ni por el Tribunal Constitucional ni por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esta exposición revisaremos algunos pronunciamientos importantes de estas instancias y analizaremos cómo se ha configurado este control sobre el derecho a la huelga dentro del marco de la libertad sindical. En ese sentido, el tema de esta ponencia es: **“La libertad sindical bajo control: la realidad de los puestos mínimos y la restricción del derecho a la huelga”**.

La exposición partirá de un aspecto clave: comprender cómo se define jurídicamente la huelga. Analizaremos cómo se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, cuál ha sido el criterio de la Corte Interamericana respecto al derecho a la huelga y cómo, a lo largo del tiempo, se ha ido desarrollando una línea de evolución normativa que ha introducido restricciones a través del sistema de puestos mínimos. Asimismo, revisaremos cómo estas definiciones —tanto a nivel nacional como internacional— han ido cambiando con el tiempo y cómo han influido en la regulación actual del derecho a la huelga.

Finalmente, como parte de las conclusiones, presentaremos algunas recomendaciones orientadas a garantizar que la huelga pueda ejercerse de manera legal, regulada por el Estado, pero sin que se afecte su naturaleza como derecho fundamental.

⁷ Magister en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales en la Universidad Salamanca - España 2022. Maestría en Derecho Laboral y seguridad Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Doctorado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magister en Litigación Oral por la University California Western School of Law San Diego - EEUU. Arbitro en negociaciones colectivas sector Público y Privado. Abogado por la Universidad de Lima Pasantía como ponente en la Universidad Panamá - Universidad Arkos Puerto Vallarta México - Universidad Politécnico Granacolombiano Bogotá Colombia. Miembro Fundador de Huancahuari Abogados - Abogados Laboralistas. Docente Universitario.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Debemos comenzar señalando que el **derecho de huelga se encuentra reconocido en el artículo 28 de la Constitución Política del Perú**. La Constitución establece que el Estado debe **garantizar, fomentar y regular el ejercicio de la libertad sindical**. Sin embargo, esta regulación debe ejercerse de manera equilibrada, respetando el interés social y manteniendo la armonía entre los distintos actores del sistema laboral.

LA LIBERTAD SINDICAL

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) LA DEFINE COMO "EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES A CONSTITUIR (1) LIBREMENTE ORGANIZACIONES QUE PROMUEVAN Y DEFENDAN SUS INTERESES EN EL TRABAJO Y DE AFILIARSE (2) A ELLAS, SIN INTERFERENCIA MUTUA NI INTERFERENCIA DEL ESTADO".

EN ESTE SENTIDO RESALTAMOS*:

- CONTENIDO FUNCIONAL**: CONSISTE EN LA FACULTAD DE TODA PERSONA A CONSTITUIR ORGANIZACIONES CON EL PROPOSITO DE DEFENDER SUS INTERESES GREMIALES.
- CONTENIDO ESTRUCTURAL**: CONSISTE EN LA FACULTAD DE AFILIARSE O NO A ESTE TIPO DE ORGANIZACIONES.

ESTUDIO HUANCAYUARI - ABOGADOS LABORALISTAS | *EXPEDIENTE NO. 1124-2001-AA/TC

En el Expediente N.º 011-2001, el Tribunal Constitucional desarrolla dos dimensiones del derecho de libertad sindical: un **contenido funcional** y un **contenido estructural**. El contenido **estructural** consiste en la facultad de constituir organizaciones sindicales. El contenido **funcional** se refiere al ejercicio de la actividad sindical, como la afiliación, la negociación colectiva y la huelga.

Como ya se ha señalado, la libertad sindical se sostiene sobre **tres pilares fundamentales**:

- la sindicalización,
- la negociación colectiva,
- y la huelga.

En esta exposición buscamos dejar claro que la huelga, aun cuando surge dentro del ámbito sindical, tiene una naturaleza transversal. No solo incide en los intereses de los trabajadores, sino que también impacta en el interés social y en el ámbito empresarial. La libertad sindical encuentra sustento en diversas fuentes jurídicas: en el **artículo 28 de la Constitución**, en el **artículo 23.4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos**, y en los **Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**. Estos instrumentos constituyen los pilares normativos que permiten comprender el derecho colectivo del trabajo y, en particular, los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga. A partir de estas bases es posible analizar cómo, en la práctica, el derecho de huelga ha sido progresivamente restringido.

LA LIBERTAD SINDICAL

EL MAESTRO MUÑOZ (2022) DEFINE A LA LIBERTAD SINDICAL COMO EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES A CONSTITUIR Y AFILIARSE LIBREMENTE A ORGANIZACIONES SINDICALES, Y EL DE ESTAS Y DE AQUELLOS A DESARROLLAR ACTIVIDADES SINDICALES EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE SUS DERECHOS E INTERESES. ASIMISMO, LA LIBERTAD SINDICAL SE MATERIALIZA A PARTIR DE TRES DERECHOS.

- SINDICACIÓN
- NEGOCIACIÓN COLECTIVA
- HUELGA

ESTUDIO HUANCAYUARI - ABOGADOS LABORALISTAS

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

DE ACUERDO AL ART. 45 DEL TUCO DE LA LIOT SE ESTABLECE QUE LAS PARTES PODRÁN DECIDIR "DE COMÚN ACUERDO" EL NIVEL DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESDE EL QUE SE ENTABLARÁN LAS CONVERSACIONES

- EMPRESA
- RAMA
- GREMIO

CONSIDERA ÚNICAMENTE LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES SINDICADOS DE UN CENTRO DE TRABAJO

GENERA EFECTOS SOBRE EMPRESAS QUE NO TIENEN SINDICATOS

APLICA A TODOS LOS TRABAJADORES DE UNA PROFESIÓN U OFICIO.

En términos generales, el desarrollo de la negociación colectiva y de la sindicalización contribuye al desarrollo humano. Actualmente, en el Perú, la negociación colectiva se desarrolla en distintos niveles: por empresa, por rama de actividad, por gremio, por categoría profesional o por especialidad, entre otros.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

La negociación colectiva puede definirse como el proceso mediante el cual trabajadores y empleadores acuerdan condiciones de trabajo y remuneración. Es, en muchos sentidos, uno de los mecanismos más democráticos dentro del sistema laboral. El Estado establece el **mínimo legal** mediante la normativa laboral. Sin embargo, a través de la negociación colectiva, los trabajadores pueden mejorar esas condiciones mínimas, solicitando incrementos remunerativos, beneficios adicionales o mejores condiciones laborales.

Para que la negociación colectiva sea efectiva, es necesario contar con **mecanismos de presión colectiva**, y es en ese contexto donde aparece la huelga.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA
LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

ART 40-A DE LA LRCT (IN. D)
LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A NEGOCIAR DE BUENA FE COMO INTERLOCUTORIOS VÁLIDOS PARA LA CELEBRACIÓN DE UNA CONVENCIÓN COLECTIVA. ESTE DEBER IMPLICA PARA LAS PARTES POR LO MENOS LO SIGUIENTE: EN LA REALIZACIÓN DE TODOS LOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS ACUERDOS QUE PONGAN FIN A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA; Y LA ABSTENCIÓN DE TOMAR ACCIÓN QUE PUEDA RESULTAR LESIVA A LA CONTRAPARTE, SIN MENOSCARO DEL DERECHO DE HUELGA.

BUENA FE Y RAZONABILIDAD
LA LRCT HACE REFERENCIA EN DIVERSAS OCASIONES A LA IMPORTANCIA DE UN ACTUAR TRANSPARENTE Y DE BUENA FE EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN (ART. 54, ART. 40-A) ASÍ COMO CON APLICACIÓN DE ESTÁNDARES DE RAZONABILIDAD PARA LA COMUNICACIÓN (ART. 67, A. 1) Y TRÁMITE DE DIVERGENCIAS DE SERVICIOS MÍNIMOS (ART. 68-A)

La huelga suele definirse como el **“músculo del sindicato”**. Es la herramienta que permite equilibrar las posiciones entre trabajadores y empleadores durante un proceso de negociación colectiva. Por ello, este derecho debe estar adecuadamente regulado y protegido por el Estado. Sin embargo, en la práctica observamos que el Estado, a través de diversas decisiones normativas y administrativas, ha ido restringiendo el ejercicio de este derecho.

Uno de los aspectos más relevantes en este debate es el sistema de **puestos mínimos indispensables**, regulado en el artículo 45 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Cuando un sindicato desea ejercer el derecho de huelga, no puede afectar aquellos puestos considerados indispensables para garantizar la continuidad mínima de determinadas actividades. Por ello, cada año, antes del 31 de enero, el sindicato debe presentar una lista de los puestos mínimos indispensables.



En la práctica, el empleador comunica al sindicato cuáles son los puestos que considera indispensables para que, en caso de huelga, la actividad económica pueda reanudarse sin generar daños graves. Por ejemplo, en una empresa minera, si los trabajadores deciden iniciar una huelga, no pueden abandonar determinados puestos críticos, como el mantenimiento del sistema eléctrico o la supervisión de los relaves, ya que ello podría generar riesgos mayores.

En ese contexto, la empresa realiza un estudio técnico y determina cuáles son los puestos indispensables. Por ejemplo, si la empresa cuenta con cien trabajadores, puede determinar que diez de ellos deben mantenerse operativos para garantizar la seguridad de la operación.

Este sistema busca equilibrar el ejercicio del derecho de huelga con la protección de ciertos intereses esenciales. Sin embargo, en la práctica, muchas empresas no aplican este mecanismo bajo criterios de buena fe o razonabilidad.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En lugar de determinar un número reducido de puestos realmente indispensables, algunos empleadores señalan que prácticamente todos los trabajadores constituyen puestos mínimos. De esta manera, el derecho de huelga queda prácticamente neutralizado. Además, como veremos más adelante, la normativa vigente establece que esta comunicación de puestos mínimos **no constituye formalmente un procedimiento administrativo**, lo que genera una situación problemática desde el punto de vista jurídico.

Aquí es donde surge el principal problema: el mecanismo de los puestos mínimos termina convirtiéndose en una herramienta que restringe el derecho fundamental de huelga. En una negociación colectiva, tanto el sindicato como el empleador parten de posiciones distintas. Por ejemplo, el sindicato puede solicitar un incremento salarial de 300 soles, mientras que el empleador puede ofrecer únicamente un sol.

HUELGA

NIVEL NACIONAL

EL ARTÍCULO 72 DEL T.U.O DE LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO D.S 010-2003 LO DEFINE COMO:
"LA SUSPENSIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO ACORDADA MAYORITARIAMENTE Y REALIZADA EN FORMA VOLUNTARIA Y PACÍFICA POR LOS TRABAJADORES, CON ABANDONO DEL CENTRO DE TRABAJO".

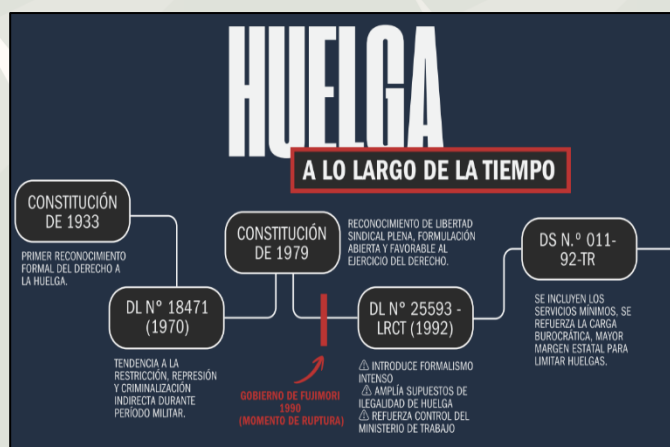
NIVEL INTERNACIONAL

AUNQUE LA OIT NO LA DEFINE COMO TAL, EN SU INFORME OFICIAL PRESENTADO PARA LA 81ª CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN 1994 PONDERA SU IMPORTANCIA DICHIENDO QUE: "LA HUELGA CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL".
AÑADE QUE "LAS ACCIONES DE HUELGA, ADEMÁS DE RESULTAR COSTOSAS Y SER PERTURBADORAS PARA LOS TRABAJADORES, LOS EMPLEADORES Y LA SOCIEDAD, REFLEJAN EL FRACASO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO, LA CUAL DEBE CONSTITUIR EL OBJETIVO ÚNICO" (ESTE SUBRAYADO ES MÍO)

La huelga aparece entonces como un instrumento de presión que puede llevar a ambas partes a flexibilizar sus posiciones. El empleador pone en riesgo su actividad económica y el trabajador asume el riesgo de dejar de percibir su remuneración. En ese escenario, ambas partes suelen acercar posiciones hasta alcanzar un acuerdo intermedio que permita resolver el conflicto mediante una negociación colectiva exitosa.

La huelga, por tanto, debe estar bien estructurada, protegida y regulada por el Estado para que cumpla su función dentro del sistema de relaciones laborales. En el plano normativo, la huelga se encuentra definida a nivel nacional en el **artículo 72 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo**, y a nivel internacional en diversos instrumentos, como el informe presentado en la **81.ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1994**. Debemos recordar que la huelga es **la última etapa del conflicto laboral**. Llegar a una huelga implica reconocer que la negociación entre el sindicato y la empresa ha fracasado.

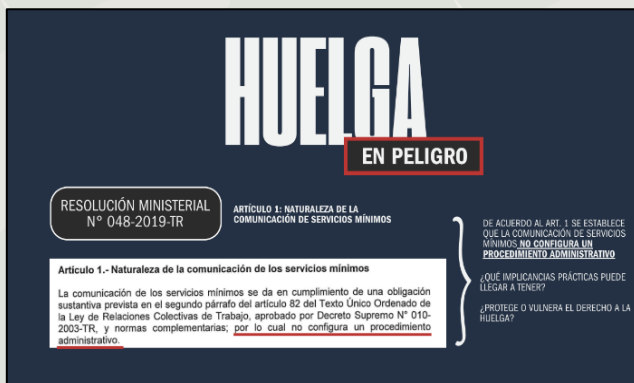
Históricamente, la regulación del derecho de huelga en el Perú ha evolucionado con el tiempo. La **Constitución de 1933** presentaba una regulación más restrictiva. Posteriormente, la **Constitución de 1979** reconoció de manera expresa el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, otorgando una mayor protección frente a la intervención estatal. Sin embargo, este panorama cambió a partir de **1992 con el Decreto Ley 25593**, que introdujo mayores formalidades y fortaleció el control del Ministerio de Trabajo sobre el ejercicio de la huelga.



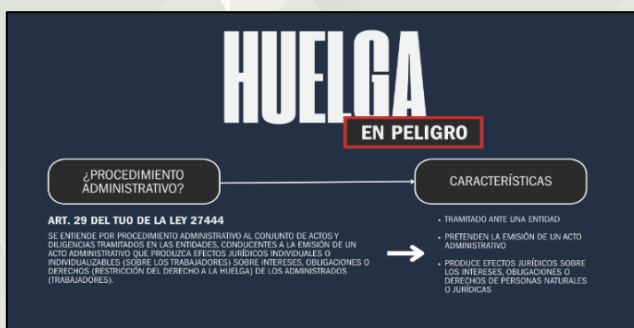
JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA



Posteriormente, el **Decreto Supremo 011-92-TR** estableció procedimientos más detallados, requisitos formales adicionales, reglas sobre servicios mínimos y mecanismos de declaratoria de improcedencia de las huelgas. Todo ello incrementó la carga burocrática y amplió el margen de intervención estatal. Como resultado, el derecho de huelga ha venido enfrentando restricciones crecientes durante las últimas décadas. En este contexto, existen diversas modalidades de huelga: huelga general, huelga indefinida, huelga por tiempo determinado, huelga parcial, huelga neurálgica o huelga intermitente.



Todas estas modalidades cumplen la función de fortalecer la posición negociadora de los trabajadores dentro de un proceso de negociación colectiva. Sin embargo, el punto central de nuestra crítica se encuentra en la **Resolución Ministerial N.º 048-2019-TR**, que regula la comunicación de los servicios mínimos.



Esta resolución establece que la comunicación de los puestos mínimos **no constituye un procedimiento administrativo**. No obstante, si revisamos el artículo 29 de la **Ley 27444**, el procedimiento administrativo se define como el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades públicas que conducen a la emisión de un acto administrativo con efectos jurídicos sobre los derechos u obligaciones de los administrados.

En la práctica, la comunicación de los puestos mínimos produce efectos jurídicos directos, ya que puede restringir el ejercicio del derecho de huelga. Por ello, aunque formalmente se afirme que no se trata de un procedimiento administrativo, materialmente sí lo es, ya que afecta derechos de los trabajadores.

El problema se agrava porque, mientras se resuelven las divergencias entre sindicato y empleador sobre los puestos mínimos, **prevalece la posición presentada por el empleador**. Esto significa que, si el sindicato no está de acuerdo con la lista de puestos mínimos, debe iniciar un procedimiento de impugnación ante la autoridad administrativa de trabajo. Sin embargo, mientras este proceso se resuelve, la decisión del empleador continúa vigente. En la práctica, esto genera una restricción significativa del derecho de huelga.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que la determinación de los servicios mínimos debe realizarse mediante **procesos de diálogo y consulta con el sindicato**, precisamente para evitar que se afecte la libertad sindical. No obstante, en la práctica esto no siempre ocurre. Por ejemplo, en el caso del sindicato de Inkafarma, se presentó una oposición a la lista de puestos mínimos propuesta por el empleador. El Ministerio de Trabajo tardó más de un año en resolver las divergencias.

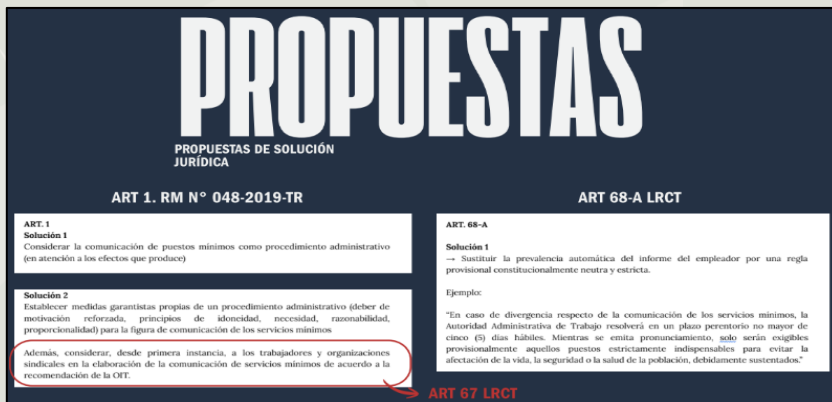


Durante ese tiempo, el sindicato no pudo ejercer plenamente su derecho de huelga, lo que demuestra cómo este mecanismo puede terminar restringiendo un derecho fundamental. El principio que debería aplicarse es claro: **cuando exista duda en la interpretación de un derecho fundamental, debe favorecerse su ejercicio**. Sin embargo, en la práctica ocurre lo contrario: se favorece la posición unilateral del empleador y se restringe el ejercicio del derecho de huelga.

Finalmente, debemos mencionar dos precedentes importantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- **Caso Lagos del Campo vs. Perú**
- **Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA vs. Perú**

A partir de este análisis, proponemos dos recomendaciones principales.



PROPUESTAS

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN JURÍDICA

ART 1. RM N° 048-2019-TR

ART 68-A LRCT

Solución 1
 Considerar la comunicación de puestos mínimos como procedimiento administrativo (en atención a los efectos que produce)

Solución 2
 Establecer medidas garantistas propias de un procedimiento administrativo (deber de motivación reforzada, principios de idoneidad, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad) para la figura de comunicación de los servicios mínimos.
 Además, considerar, desde primera instancia, a los trabajadores y organizaciones sindicales en la elaboración de la comunicación de servicios mínimos de acuerdo a la recomendación de la OIT.

ART 67 LRCT

La primera es **modificar el artículo 1 de la Resolución Ministerial N.º 048-2019-TR**, de modo que la comunicación de los puestos mínimos sea reconocida formalmente como un procedimiento administrativo. Esto permitiría una mayor fiscalización del Estado y garantizaría el

cumplimiento del artículo 28 de la Constitución.

La segunda recomendación es **modificar el artículo 68-A de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo**, eliminando la prevalencia automática del informe presentado por el empleador. En su lugar, debería establecerse la obligación de que este informe sea discutido y consensuado con el sindicato, garantizando así un equilibrio real entre las partes.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR JUBILACIÓN OBLIGATORIA EN LOS PLANES DE GOBIERNO

Dr. Luis Jesús Baldeón Bedon⁸



Esta mañana me permito presentar algunas opiniones sobre un tema que considero crucial en estas épocas electorales: si las personas adultas mayores tienen actualmente el derecho de conservar sus empleos después de cumplir los 70 años.

Este tema resulta relevante porque en nuestro sistema jurídico existen dicotomías normativas entre el ámbito nacional y el internacional que deben ser evaluadas por las distintas posturas políticas. Antes de iniciar, quiero precisar que esta exposición se presenta en homenaje al maestro Dr. Víctor Raúl Samame Morante, quien fue catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y también mi maestro. Estas reflexiones se formulan en su memoria.

Para comprender el problema que enfrentan las personas adultas mayores que desean continuar trabajando, considero necesario establecer una diferencia entre dos tipos de actividades laborales. Por un lado, aquellas funciones que requieren principalmente un trabajo intelectual o analítico; y, por otro, aquellas que implican un mayor esfuerzo físico u operativo.

La diferencia entre ambas actividades es importante porque el impacto del paso del tiempo no es el mismo en cada caso. Un trabajador joven que realiza labores analíticas no se encuentra en la misma situación que un trabajador joven que desempeña tareas operativas. Del mismo modo, las personas adultas mayores que realizan labores físicas enfrentan un desgaste distinto al de quienes desarrollan actividades de carácter intelectual.

El desgaste físico y emocional que se acumula con los años no es uniforme en todos los tipos de trabajo. Por ejemplo, en el sector minero la edad de jubilación suele adelantarse precisamente por las condiciones físicas exigidas en ese tipo de actividad. El cuerpo humano no responde de la misma manera a los esfuerzos prolongados en comparación con otras actividades que requieren principalmente análisis o experiencia.




⁸ Abogado por la UNMSM, asistente de Vocal en la Octava Sala Laboral de Lima.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En contraste, las labores de carácter intelectual no pueden evaluarse únicamente desde una perspectiva temporal o legal. Una cosa es la capacidad de ejecutar tareas que dependen de la fuerza física, y otra muy distinta es la capacidad de análisis, reflexión y experiencia acumulada que puede aportar una persona con mayor edad.


Si partimos de esta división entre actividades físicas y actividades analíticas, podemos observar que la productividad de una persona no necesariamente depende de su edad. En algunos casos, el paso del tiempo puede afectar la fuerza física; en otros, la experiencia puede incluso fortalecer la capacidad de análisis y toma de decisiones. Sin embargo, a pesar de esta diferencia evidente, el tratamiento legal es prácticamente uniforme. La legislación laboral establece una única regla general para todos los trabajadores, independientemente del tipo de actividad que desempeñen.

 **LA NOCIÓN DE ESTABILIDAD LABORAL**

- La estabilidad en el trabajo es el derecho laboral más importante de todo el ordenamiento laboral, pues sin estabilidad los derechos individuales y colectivos. Depende del enfoque a adoptar.
- La estabilidad laboral no equipara a una propiedad dentro del puesto de trabajo (ante ciertas posiciones opositoras), pues si fuera así, el trabajador no podría ser retirado del empleo aunque cometiera falta grave o tenga invalidez permanente, o la empresa tuviera una justificación que impidieran continuar la labor encomendada.

- Exp. N° 1124-2001-AA/TC
- Exp. N° 1058-2004-PA/TC

Salvo algunos regímenes especiales — como el de los docentes o el de los diplomáticos—, en el régimen laboral privado la regla es la misma para todos. Tanto si se trata de un trabajador analista como de un operario, cuando se alcanza la edad de 70 años la ley establece una misma consecuencia jurídica. En efecto, al cumplirse los 70 años, la norma permite que el vínculo laboral se extinga automáticamente si el empleador decide no continuar con la relación laboral. En ese caso, la relación termina conforme a lo previsto en la legislación vigente, la cual no ha sido modificada hasta el momento.

 La estabilidad en el empleo puede asumir dos características:

- El patrono puede disolver el contrato sin razón por su parte, bastándole con abonar una indemnización. (Estabilidad Relativa)
- No se puede resolver el contrato si no es por alguna de las razones enumeradas por la ley. Por lo que, si se le despide sin causa, no se libera del pago de una indemnización, sino que le debe reponer nuevamente en el cargo. (Estabilidad Absoluta)

• Premisa.- El trabajador debe permanecer en el empleo mientras no haya una causa justa para despedirlo. ¿Se admite la reposición?

• Alfredo Rupecht: La única estabilidad que se debe admitir es la estabilidad laboral absoluta.

Para analizar este problema, es necesario revisar brevemente la evolución normativa e interpretativa que ha tenido esta materia. Antes de abordar directamente el tema de la jubilación obligatoria, considero importante comprender la estructura del derecho a la estabilidad laboral en nuestro país. Ello es fundamental porque la estabilidad laboral constituye un derecho de rango constitucional, reconocido en el artículo 27 de la

Constitución Política del Perú. A partir de este derecho constitucional podremos analizar si la legislación infra constitucional se encuentra realmente acorde con la tutela constitucional prevista por la Carta Magna.

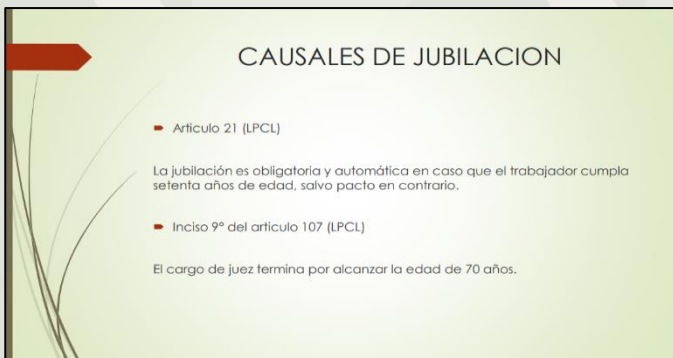
Esto resulta importante porque, si el derecho constitucional garantiza una determinada protección frente a la terminación del vínculo laboral, debemos preguntarnos si la edad puede constituir una causal válida de extinción automática en todos los casos.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

La estabilidad laboral es un derecho esencial dentro de las relaciones laborales. Es, en cierto modo, el pilar sobre el cual se sostiene todo el sistema de derechos laborales.

Sin estabilidad laboral, el trabajador difícilmente podría exigir el respeto de otros derechos. Esta idea no es nueva; ha sido señalada por diversos autores del derecho del trabajo, entre ellos el jurista uruguayo Alfredo Ruprecht, quien destacó la importancia de la estabilidad laboral como base para el ejercicio efectivo de los derechos laborales.



CAUSALES DE JUBILACION

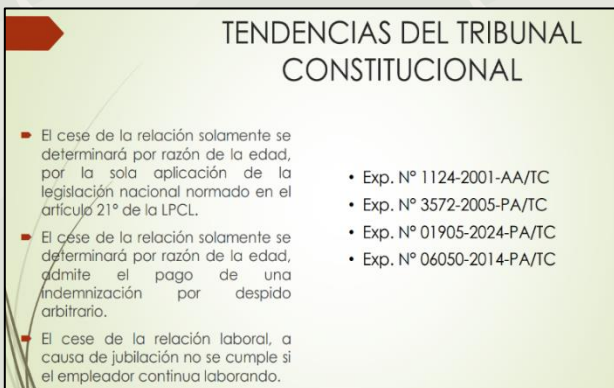
- Artículo 21 (LPCL)
La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario.
- Inciso 9° del artículo 107 (LPCL)
El cargo de juez termina por alcanzar la edad de 70 años.

Sin estabilidad laboral, resulta difícil ejercer derechos como una jornada adecuada, un trato digno, la igualdad salarial o la posibilidad de acceder a beneficios laborales con el paso del tiempo. En otras palabras, si el trabajador no puede garantizar la continuidad de su empleo, muchos de los demás derechos laborales pierden eficacia práctica.

Por supuesto, la estabilidad laboral no significa que el trabajador tenga garantizada la permanencia absoluta en el empleo en cualquier circunstancia. Nuestro sistema jurídico permite el cese laboral cuando se presentan determinadas causas legítimas, como la comisión de faltas graves, el incumplimiento de obligaciones laborales o la comisión de delitos dolosos.

En estos casos, la legislación laboral —especialmente el artículo 25 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral— establece las causales que permiten al empleador extinguir válidamente la relación laboral. Por lo tanto, el hecho de que un trabajador pueda acceder a una indemnización o a una reposición cuando se produce un despido arbitrario no altera la estructura de la estabilidad laboral como derecho fundamental. En efecto, si el empleador demuestra la existencia de una falta grave y respeta el debido proceso, el sistema jurídico permite extinguir válidamente la relación laboral.

En el debate jurídico peruano se suele distinguir entre estabilidad laboral absoluta y estabilidad laboral relativa. Sin embargo, esta distinción es, en gran medida, una discusión teórica.



TENDENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El cese de la relación solamente se determinará por razón de la edad, por la sola aplicación de la legislación nacional normado en el artículo 21° de la LPCL.
 - Exp. N° 1124-2001-AA/TC
 - Exp. N° 3572-2005-PA/TC
- El cese de la relación solamente se determinará por razón de la edad, admite el pago de una indemnización por despido arbitrario.
 - Exp. N° 01905-2024-PA/TC
 - Exp. N° 06050-2014-PA/TC
- El cese de la relación laboral, a causa de jubilación no se cumple si el empleador continúa laborando.

Las sentencias del Tribunal Constitucional — como los expedientes 1124-2001-AA/TC y 1058-2004-PA/TC— han desarrollado mecanismos de tutela que pueden consistir en indemnización o reposición, dependiendo del caso.

Lo importante es que el sistema jurídico establece ciertos parámetros que el empleador debe cumplir para extinguir válidamente la relación laboral.

Tradicionalmente, el análisis de la estabilidad laboral se ha centrado en supuestos como la falta grave, el rendimiento deficiente o la comisión de delitos. Sin embargo, rara vez se ha analizado la estabilidad laboral desde la perspectiva de la edad del trabajador.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En muchos casos, cuando un trabajador cumple 70 años, las autoridades consideran que no existe afectación alguna a su estabilidad laboral, pues simplemente se estaría aplicando la ley vigente.

Desde un punto de vista doctrinario, durante más de veinte años se ha discutido en el Perú la diferencia entre estabilidad laboral relativa y absoluta, así como la diferencia entre tutela indemnizatoria y tutela restitutoria.

Desde mi punto de vista, esta diferenciación puede generar efectos discriminatorios, ya que al final todas las formas de despido que vulneran derechos laborales constituyen actos lesivos. Incluso algunos proyectos de reforma laboral, como el proyecto de Código Procesal del Trabajo impulsado por el magistrado Gino Yangali Iparraguirre, plantean que todas las formas de despido lesivo deberían ser tratadas dentro de una misma categoría jurídica.

Si partimos de la idea de que todo trabajador tiene derecho a conservar su empleo salvo que incurra en una falta grave o en otras causales legales, entonces la estabilidad laboral tampoco debería permitir un trato discriminatorio por razones de edad.

El jurista Alfredo Ruprecht sostenía que el modelo que mejor protege a los trabajadores es el de la estabilidad laboral absoluta, ya que evita que la ley introduzca criterios discriminatorios que permitan extinguir el vínculo laboral sin una causa objetiva.

En este contexto, debemos analizar lo que establece la legislación vigente.

El artículo 21 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, establece que la jubilación es obligatoria y automática cuando el trabajador cumple 70 años, salvo pacto en contrario entre las partes. Esto significa que el vínculo laboral puede extinguirse automáticamente sin necesidad de que exista una falta grave, un incumplimiento laboral o una disminución de la productividad. Basta con el cumplimiento de la edad de jubilación para que el empleador pueda dar por terminada la relación laboral.

Otros regímenes jurídicos también establecen reglas similares. Por ejemplo, en el caso de los magistrados se establece que el cargo de juez concluye al alcanzar los 70 años de edad. En consecuencia, dentro del régimen laboral privado existe una causal legal de extinción automática del vínculo laboral basada únicamente en la edad del trabajador.

En los últimos años, el Tribunal Constitucional ha emitido diversas sentencias sobre esta materia. Algunas de ellas consideran que la jubilación obligatoria constituye una causal válida de extinción del vínculo laboral. Otras, sin embargo, han señalado que, aun cuando se permita el cese, el trabajador podría tener derecho a una indemnización.

Por su parte, la Corte Suprema ha sostenido en sus pronunciamientos más recientes que, al cumplirse los 70 años, la relación laboral se extingue sin derecho a indemnización adicional. No obstante, la situación cambia si consideramos el marco del derecho internacional.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Desde el año 2022 el Perú ha ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual reconoce el derecho de las personas mayores a un trabajo digno y en igualdad de oportunidades respecto de otros trabajadores. Asimismo, el Protocolo de San Salvador establece que toda persona tiene derecho a la estabilidad en el empleo y que, en caso de separación injustificada, debe tener derecho a la readmisión o a una indemnización.

TENDENCIAS DE LA CORTE SUPREMA

- El cese de la relación solamente se determinará por razón de la edad, por la sola aplicación de la legislación nacional normado en el artículo 21° de la LPCL.
- El cese de la relación solamente se determinará por razón de la edad, admite el pago de una indemnización por despido arbitrario.
- El cese de la relación laboral, a causa de jubilación no se cumple si el empleador continúa laborando.

- Casación N° 2501-2009-ICA
- Casación N° 1533-2012-CALLAO
- Casación N° 532-2014-CALLAO
- Casación N° 2704-2016-LIMA
- Primer Pleno Nacional Distrital

Si combinamos ambos instrumentos, podría sostenerse que la extinción automática del vínculo laboral basada exclusivamente en la edad constituye una forma de discriminación. En consecuencia, desde esta perspectiva, el artículo que establece la jubilación obligatoria podría considerarse tácitamente derogado por la normativa internacional vigente. Sin embargo, actualmente existe una discusión en el propio Tribunal Constitucional respecto al alcance de los tratados internacionales en el derecho interno, lo que genera una nueva dicotomía interpretativa.

Finalmente, al revisar los planes de gobierno de diversos partidos políticos, se observa que este tema ha recibido muy poca atención. De los planes de gobierno analizados, solo siete mencionan de manera indirecta algún aspecto relacionado con el empleo de las personas adultas mayores, y en la mayoría de los casos se limitan a propuestas generales sobre empleo o reinserción laboral. En conclusión, no

LA ESTABILIDAD LABORAL EN LOS PLANES DE GOBIERNO

existe actualmente una propuesta clara en los planes de gobierno sobre la continuidad laboral de las personas adultas mayores.

Desde mi punto de vista, incluso si la norma interna no ha sido modificada, la ratificación de la Convención Interamericana sobre la protección de las personas mayores implica que el Estado peruano tiene la obligación de evitar cualquier forma de discriminación por edad.

Por ello, considero que la jubilación obligatoria basada únicamente en la edad resulta incompatible con las obligaciones internacionales asumidas por el Perú. En consecuencia, desde esta perspectiva, la jubilación obligatoria no debería aplicarse en el sistema jurídico peruano, ya que habría quedado tácitamente derogada por la normativa internacional vigente.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

REFORMA DEL RÉGIMEN DE RIESGOS LABORALES EN EL PERÚ: UNA DEUDA PENDIENTE CON LOS ASEGURADOS

Dr. Javier Paitán Martínez⁹



Este tipo de eventos nos permite compartir algunos alcances y también realizar aportes de cara a lo que se viene en este nuevo gobierno, especialmente en dos materias muy importantes: el derecho laboral y el derecho de la seguridad social. Se trata de dos disciplinas jurídicas independientes y autónomas que tienen un tratamiento muy interesante, no solo a nivel doctrinal, sino también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En lo que concierne a mi intervención, voy a referirme al régimen de protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. He titulado esta exposición como una suerte de deuda pendiente con los asegurados.

Cuando hablamos de este régimen de protección frente a los riesgos laborales, nos referimos a un régimen muy particular, analizado no tanto desde el punto de vista del derecho laboral, sino desde la perspectiva del derecho de la seguridad social.

Como sabemos, nuestro sistema de protección social en el Perú está conformado por un sistema de salud y un sistema de pensiones. Sin embargo, también existe un sistema de

protección frente a los riesgos laborales que no cuenta con un reconocimiento expreso en la Constitución, lo cual genera diversas discusiones sobre su regulación y alcance.

En ese contexto, el objetivo de esta presentación es analizar este régimen de acuerdo con nuestra configuración jurídica, tanto constitucional como legal, así como a partir de los criterios que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando en diversos pronunciamientos, inclusive generando tendencias jurisprudenciales y precedentes vinculantes.

A partir de ese análisis, plantearé algunas propuestas y aportes respecto de la necesaria y urgente reforma de este régimen de protección frente a los riesgos laborales.

Muchos podrían preguntarse qué son exactamente los riesgos laborales. Se trata de un tema de gran relevancia social, ya que todos, en algún momento, podemos estar expuestos a ellos. Para dimensionar el problema, basta revisar las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁹Abogado especialista en temas del SCTR, derecho laboral, seguridad social en salud y pensiones. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Docente del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) de México (Ciudad de México). Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la PUCP. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembro de la Red Iberoamericana de Investigación en Seguridad Social – RIISS. Amicus Curiae en el Primer Pleno Casatorio Laboral realizado en la Corte Suprema de Justicia, realizado el 10 de noviembre de 2023. Amicus Curiae en el XI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional, realizado el 15 de mayo de 2024.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

La OIT señala que cerca de tres millones de trabajadores mueren cada año debido a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. De ese total, aproximadamente 2.6 millones de muertes —alrededor del 87 %— son causadas por enfermedades profesionales, mientras que el porcentaje restante, aproximadamente el 11 %, se debe a accidentes de trabajo.

En términos generales, esto significa que se registran más de 8,000 muertes diarias relacionadas con riesgos laborales: alrededor de 6,300 por enfermedades profesionales y el resto por accidentes de trabajo.



Respecto al accidente de trabajo, existe una regulación específica sobre la materia. No entraré en detalle sobre sus alcances, pero sabemos que se trata de hechos imprevistos que pueden ocurrir en el centro de trabajo o con ocasión de este. A nivel jurisdiccional ya se han establecido diversos criterios relevantes sobre el particular, los cuales no corresponde desarrollar en esta ocasión.

En cuanto a las enfermedades profesionales, es importante señalar que se generan como consecuencia directa de las labores que realizan los trabajadores. Un ejemplo claro es el de los trabajadores del sector minero, quienes se encuentran expuestos a diversos tipos de riesgos: mecánicos, biológicos, físicos, ergonómicos, químicos, psicosociales y ambientales. Lamentablemente, en el Perú existe poca literatura sobre esta materia. Incluso hay escasa información sistematizada respecto a la determinación de las enfermedades profesionales asociadas a cada tipo de riesgo.

Si nos centramos en el sector minero, por ejemplo, los trabajadores suelen padecer enfermedades vinculadas al sistema respiratorio, como la neumoconiosis; al sistema auditivo, como la hipoacusia; o enfermedades oftalmológicas, como el ojo seco o el pterigión. También son frecuentes las enfermedades musculoesqueléticas, como la lumbalgia, la cervicalgia o la dorsalgia, así como determinadas afecciones neurológicas vinculadas a las condiciones de trabajo. Ante ello surge una pregunta importante: ¿cómo determinar si una enfermedad o un accidente es de origen común o de origen profesional?

La respuesta se encuentra en el nexo de causalidad. Este elemento resulta fundamental, ya que permite establecer la relación entre la enfermedad o el accidente y las condiciones de trabajo.

El nexo de causalidad no solo implica la aplicación de la normativa correspondiente, sino también la existencia de un informe médico que determine que la enfermedad es consecuencia directa de las labores realizadas, especialmente en casos de trabajadores expuestos durante largos periodos a actividades de alto riesgo.

Partiendo de esta realidad, surge la pregunta de cómo el sistema de seguridad social brinda protección frente a estos riesgos. La protección se otorga a través de distintos tipos de prestaciones, que pueden ser de carácter médico o económico. En esta exposición nos centraremos principalmente en dos



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

pilares: las indemnizaciones y las pensiones por invalidez derivadas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

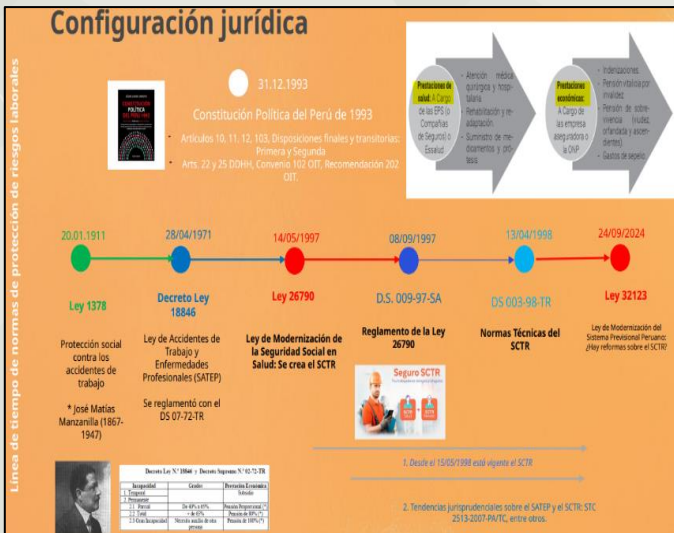
En este contexto resulta importante recordar lo señalado por William Beveridge, citado por Moreneo, quien sostenía que la seguridad social constituye un pilar fundamental en la construcción de cualquier Estado social y democrático de derecho.

Beveridge afirmaba que la seguridad social tiene como objetivo enfrentar cinco grandes problemas presentes en toda sociedad: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la insalubridad y la ociosidad. En 1942, Beveridge planteó el modelo moderno de seguridad social y sostuvo que la lucha contra estos problemas debía realizarse mediante mecanismos de protección acordes con la realidad social, política, cultural y jurídica de cada país.

Cuando hablamos de protección frente a los riesgos laborales desde la seguridad social, muchas veces se confunde este tema con la seguridad y salud en el trabajo o con aspectos propios del derecho laboral. Sin embargo, se trata de ámbitos distintos. La protección frente a los riesgos laborales, desde la perspectiva de la seguridad social, se materializa a través de diferentes prestaciones destinadas a cubrir las consecuencias de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

En el Perú, nuestro sistema de protección social se estructura de la siguiente manera: en materia de pensiones existen la ONP y las AFP como regímenes generales; en materia de salud, el sistema está a cargo principalmente de ESSALUD, aunque de manera complementaria los trabajadores pueden acceder a una EPS. Adicionalmente, existe un régimen particular, poco conocido, denominado Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), el cual constituye el eje central de esta exposición.

Para plantear cualquier propuesta de reforma resulta indispensable remitirnos primero a lo que establece la Constitución. Si bien los derechos sociales tienen reconocimiento constitucional, su aplicación concreta y la delimitación de sus alcances dependen en gran medida de la regulación legal. En materia de seguridad social suele afirmarse, tanto a nivel nacional como internacional, que estos derechos son derechos fundamentales de configuración legal.



En el caso específico del régimen de protección frente a los riesgos laborales, la Constitución no contiene una referencia expresa. Sin embargo, una interpretación sistemática de los artículos 10, 11 y 12 permite inferir su existencia. Asimismo, diversos instrumentos internacionales —como el Convenio 102 de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 25) y la Recomendación 202— refuerzan la idea de que el Perú cuenta con un sistema de protección frente a los riesgos laborales.

Desde una perspectiva histórica, este régimen no es reciente. Sus antecedentes se remontan a 1911, cuando José Matías Manzanilla, uno



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

de los precursores del derecho social en el Perú, impulsó la Ley 1378, que estableció por primera vez un régimen de protección frente a los accidentes de trabajo.

Posteriormente, en 1971 se promulgó el Decreto Ley 18846, que amplió la protección a las enfermedades profesionales. En ese momento, el sistema era administrado íntegramente por el Estado, que se encargaba de otorgar las prestaciones correspondientes tanto en salud como en pensiones. Sin embargo, en el contexto de las reformas económicas de los años noventa — caracterizadas por la flexibilización laboral y la privatización de diversos servicios— el sistema de protección social también sufrió cambios importantes.

En 1997 se promulgó la Ley 26790, que creó el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), reemplazando al régimen anterior. A partir de entonces, la administración de las prestaciones pasó a estar a cargo principalmente de entidades privadas, aunque con participación de ESSALUD y la ONP en determinadas prestaciones.

El SCTR entró en vigencia el 15 de mayo de 1998, luego de la aprobación de su reglamento y de las normas técnicas correspondientes.

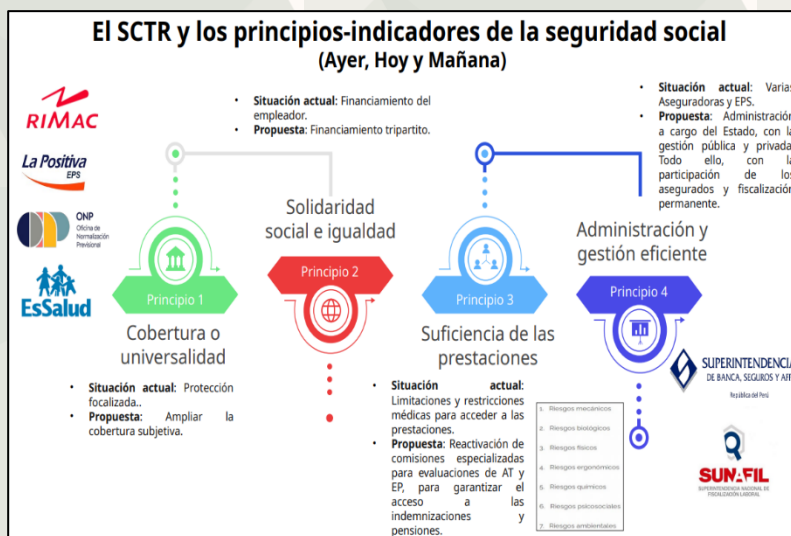
Desde ese momento, todas las empresas que desarrollan actividades de alto riesgo, listadas en el Anexo 5 del Decreto Supremo 009-97-SA, están obligadas a contratar el SCTR a favor de sus trabajadores, con el objetivo de protegerlos frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Este seguro se aplica independientemente del tipo de vínculo laboral: trabajadores con contrato indeterminado, determinado, tercerizados o incluso funcionarios que realizan labores de fiscalización en actividades de alto riesgo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha desempeñado un papel importante en la delimitación de este régimen. Un ejemplo relevante es la sentencia 2513-2007, a partir de la cual se han desarrollado numerosos precedentes vinculantes relacionados con el SCTR.

En términos generales, el SCTR funciona como un seguro complementario respecto de los regímenes generales de salud y pensiones. Por un lado, el SCTR salud cubre prestaciones médicas, atención hospitalaria, rehabilitación y tratamiento de enfermedades profesionales o accidentes laborales.

Por otro lado, el SCTR pensión cubre indemnizaciones o pensiones de invalidez para el trabajador afectado, así como pensiones de sobrevivencia —viudez, orfandad o ascendencia— para sus familiares.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

A partir de este marco normativo surgen diversas interrogantes. Una de ellas es si el SCTR debería ser reconocido expresamente como un derecho fundamental.

Desde mi punto de vista, resulta necesaria una reforma constitucional que reconozca explícitamente este régimen, con el fin de garantizar una protección efectiva para todos los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo.

Otro aspecto relevante es la necesidad de actualizar el listado de actividades de alto riesgo, establecido en el Anexo 5 de la Ley 26790. Se trata de una norma de 1997, que no refleja plenamente las nuevas realidades laborales del siglo XXI.

Existen sectores —como el automotriz— en los que los trabajadores también están expuestos a riesgos ergonómicos o a la inhalación de sustancias nocivas, pero que no figuran en dicho listado, lo que genera situaciones de desprotección. Asimismo, es necesario revisar aspectos vinculados al financiamiento, la suficiencia de las prestaciones, la evaluación médica de los trabajadores y la administración del sistema.



En particular, resulta importante fortalecer los mecanismos de evaluación médica mediante comisiones especializadas que puedan determinar adecuadamente el grado de invalidez de los trabajadores afectados.

Finalmente, también es necesario mejorar la fiscalización del sistema, en especial por parte de SUNAFIL, para garantizar que los empleadores cumplan con contratar el SCTR y que los trabajadores tengan acceso efectivo a sus prestaciones.

En conclusión, vivimos en una sociedad de riesgos. El SCTR ya no es solo un tema jurídico o de medicina ocupacional; es también un tema social que debe ser debatido ampliamente. Lamentablemente, al revisar los planes de gobierno recientes, se observa que prácticamente no existen propuestas sobre esta materia.

Por ello, resulta necesario impulsar un debate público que permita reformar y actualizar este régimen de protección, adecuándolo a las nuevas realidades del trabajo.

Como señalaba Joaquín Aparicio, la seguridad social constituye la columna vertebral de todo Estado social y democrático de derecho. No es un tema menor ni un asunto que concierna únicamente a los adultos mayores; es un sistema de protección que involucra a toda la sociedad.



CONCILIACIÓN CON CORRESPONSABILIDAD

Dr. Erick Giancarlo Beyá Gonzáles¹⁰



El tema de esta exposición es la conciliación con responsabilidad.

De alguna manera, este asunto se vincula con el contexto que hoy nos convoca. La pandemia de COVID-19 irrumpió en nuestras vidas de una forma para la cual no estábamos preparados. A partir de esa situación surgió el llamado teletrabajo, que en realidad fue más bien una modalidad de trabajo remoto. Esta experiencia provocó una profunda reflexión sobre las condiciones en que se desarrolla la actividad laboral y permitió traer nuevamente al debate un derecho de relevancia constitucional que, a mi juicio, no ha recibido la atención que merece en la discusión pública.

Una población que trabaja en condiciones de satisfacción y equilibrio genera beneficios no solo individuales, sino también colectivos. El bienestar de las personas que trabajan repercute en el crecimiento económico y en el fortalecimiento de los derechos. En este contexto, si bien a

lo largo de diversas exposiciones se ha evidenciado la persistencia de brechas de género, también es necesario advertir que la conciliación entre la vida laboral y familiar ha sido tradicionalmente presentada como un problema exclusivo de las mujeres, particularmente de las madres. Sin embargo, esta problemática también debe analizarse desde la perspectiva masculina.

Los indicadores internacionales permiten dimensionar esta situación. Por ejemplo, datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran diversas dimensiones vinculadas con la desigualdad de género. En el caso del Perú, si bien se han registrado avances entre los años 2000 y 2021, todavía existe una distancia considerable respecto de una igualdad real. El índice de desigualdad de género se sitúa alrededor de 0,364, lo que evidencia que aún queda mucho camino por recorrer.

A pesar de la relevancia del tema, al revisar distintos planes de gobierno resulta difícil encontrar referencias a la conciliación



¹⁰Docente a Tiempo Parcial por Asignaturas (TPA) del Departamento Académico de Derecho y de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado con mención sobresaliente (Summa Cum Laude) por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Magíster Summa Cum Laude en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y maestrando en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como especialista legal del Arzobispado de Lima y de la Catedral de Lima.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

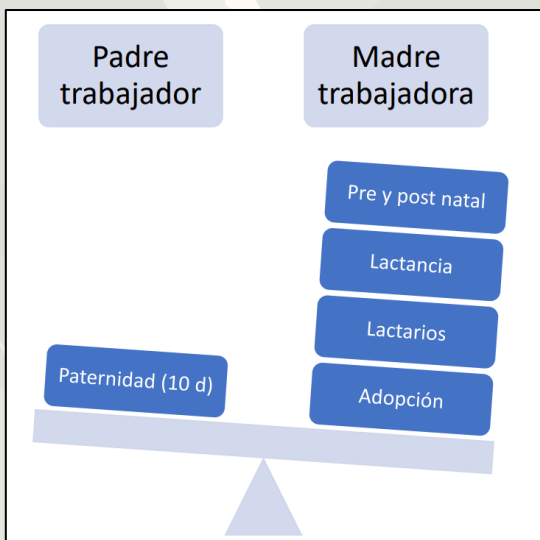
laboral o a la corresponsabilidad familiar. Tampoco se observa una presencia significativa de esta problemática en la agenda pública, a pesar de su impacto en la vida cotidiana de las personas trabajadoras.

En el ámbito legislativo han existido algunos avances. Un ejemplo de ello fue la iniciativa que proponía ampliar la licencia por paternidad de diez a quince días. Esta propuesta obtuvo una primera votación favorable en el Congreso con un amplio respaldo. Sin embargo, el Poder Ejecutivo se pronunció en contra y, desde el año 2025, la iniciativa permanece en la agenda del pleno sin haber sido retomada.

Existen además otros proyectos de ley, algunos presentados desde el año 2015, que también contaron con respaldo en comisiones legislativas, pero que finalmente quedaron sin desarrollo posterior. Las razones de este estancamiento pueden ser diversas, pero el resultado es que el debate sobre conciliación y corresponsabilidad continúa relegado.

Esto evidencia la necesidad de buscar un nuevo equilibrio. Tradicionalmente se ha entendido que conciliar la vida laboral con la vida familiar es una tarea que corresponde principalmente a las mujeres. Sin embargo, se trata de una responsabilidad que compete tanto a hombres como a mujeres.

En este sentido, la experiencia del COVID-19 permitió visibilizar una situación que podría calificarse como una forma de discriminación estructural. Las normas laborales relacionadas con licencias de cuidado, maternidad y paternidad afectan, al menos, a tres personas dentro de una familia: al padre, a la madre y al hijo.



El padre resulta excluido de las labores de cuidado; la madre queda encasillada en ellas; y el niño se ve privado de la posibilidad de compartir sus primeros momentos con ambos progenitores. Esta situación reproduce lo que algunos autores han denominado la lógica de las “esferas separadas”, que perpetúa una forma de discriminación que resulta incompatible con una concepción moderna de la igualdad.

A ello se suma un fenómeno adicional: en el discurso institucional se ha intentado suavizar el conflicto natural existente en la relación laboral mediante el uso de nuevas denominaciones. Por ejemplo, se ha comenzado a hablar de “colaboradores” en lugar de “trabajadores”. Sin

embargo, estas transformaciones terminológicas no modifican la realidad de fondo ni reconocen plenamente que la persona trabajadora también es parte de una familia y posee responsabilidades de cuidado.

Desde esta perspectiva, puede hablarse de un triángulo de vulnerabilidad integrado por el padre, la madre y el niño. Si bien el padre suele ser percibido como el menos vulnerable, también enfrenta limitaciones en su rol de cuidado. La madre continúa soportando una carga desproporcionada en estas tareas y el niño se encuentra en la situación de mayor vulnerabilidad debido a su condición de infancia.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Este escenario obliga a revisar diversas normas. Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley de Adopción establece que, si ambos padres trabajan, la licencia por adopción corresponde a la madre. Esta disposición resulta particularmente cuestionable, ya que en los procesos de adopción no existe un condicionamiento biológico que justifique esa diferenciación.

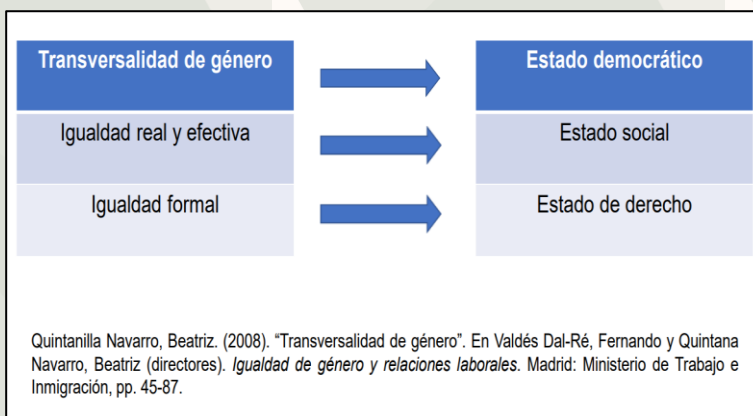
Asimismo, la licencia por paternidad actualmente vigente —de diez días— plantea interrogantes sobre su suficiencia real. Una parte importante de ese tiempo se destina a trámites administrativos, como la inscripción del recién nacido, lo que reduce considerablemente el tiempo efectivo que el padre puede dedicar al cuidado del hijo.

También existe confusión en el debate legislativo entre los conceptos de paternidad y parentalidad. La paternidad suele asociarse a derechos vinculados al nacimiento y a los trámites iniciales, mientras que la parentalidad se refiere a la corresponsabilidad en el cuidado del hijo, sin distinción de género.

De igual manera, otros aspectos como la lactancia, los lactarios o los permisos vinculados al cuidado también han sido objeto de discusión en distintos sistemas jurídicos. En España, por ejemplo, el caso Roca Álvarez representó un cambio importante al reconocer el derecho de un padre a ejercer un permiso tradicionalmente asociado a la madre.

Para comprender estas problemáticas resulta necesario recurrir al concepto de género desarrollado por las ciencias sociales. Autores como Robert Stoller señalaron que el sexo corresponde a las características biológicas, mientras que el género se refiere a las construcciones sociales y culturales asociadas a esas diferencias biológicas.

Así, ser hombre o ser mujer corresponde al ámbito del sexo, mientras que las características consideradas masculinas o femeninas pertenecen al ámbito del género. Estas construcciones culturales han influido profundamente en la forma en que se distribuyen las responsabilidades laborales y familiares.



Tradicionalmente, al hombre se le ha asignado el rol de proveedor económico, mientras que a la mujer se le ha vinculado con las tareas de cuidado. Incluso cuando la mujer se incorpora al mercado laboral, continúa asumiendo la mayor parte de las responsabilidades domésticas, lo que genera la llamada doble jornada laboral.

Esta división sexual del trabajo produce una dicotomía entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. El primero es reconocido y remunerado; el segundo —relacionado con el cuidado— suele permanecer invisibilizado.

Como resultado, el modelo tradicional distingue entre el trabajador proveedor o breadwinner y la mujer cuidadora. Sin embargo, en la práctica muchas mujeres cumplen simultáneamente ambos roles, mientras que los hombres que desean participar activamente en el cuidado enfrentan resistencias culturales y laborales.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Diversos testimonios recogidos en estudios sobre paternidad reflejan esta realidad. Algunos padres que decidieron asumir un rol activo en el cuidado familiar relatan dificultades en sus entornos laborales, donde estas decisiones son percibidas como incompatibles con la lógica de productividad.

Esto revela que el concepto de género no solo afecta a las mujeres. También condiciona las expectativas sociales respecto de los hombres, quienes muchas veces se ven presionados a cumplir exclusivamente el rol de proveedores.

Desde una perspectiva jurídica, algunos autores han señalado que el derecho laboral ha sido construido históricamente sobre un modelo masculino de trabajador: una persona disponible a tiempo completo, sin responsabilidades de cuidado que interfieran con su desempeño laboral.

Esta visión explica por qué las empresas suelen valorar más a quien puede dedicar más horas al trabajo y no enfrenta interrupciones derivadas de responsabilidades familiares. En este contexto, la igualdad formal resulta insuficiente, ya que no toma en cuenta las diferencias reales existentes.

Por ello, resulta necesario avanzar hacia una transversalidad de género, que permita incorporar esta perspectiva en la elaboración de políticas públicas y normas jurídicas dentro de un Estado democrático de derecho.

Todo lo anterior conduce a plantear la existencia de una nueva cuestión social. En el pasado, la cuestión social giraba principalmente en torno al conflicto entre capital y trabajo. Hoy, además de ese conflicto, emerge con fuerza la tensión entre el mundo productivo y el mundo reproductivo, es decir, entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidado.

Esto exige replantear el sistema de licencias y permisos laborales, pasando de un modelo basado en la exclusión o en la protección exclusiva de la mujer hacia un modelo de conciliación y corresponsabilidad.

Desde el punto de vista constitucional, esta transformación encuentra sustento en diversos principios: la igualdad de género, el interés superior del niño y la protección especial de la familia. La Constitución también promueve la paternidad responsable, lo que plantea una pregunta fundamental: ¿cómo puede ejercerse esa responsabilidad si el marco normativo laboral no lo permite?

La corresponsabilidad en el ordenamiento

- Nuestra legislación interna reconoce formalmente el derecho y deber de ambos padres de asumir las mismas obligaciones en torno a la crianza de los hijos. CEDAW.
- Existe un derecho constitucional y convencional que reconoce este derecho a la conciliación con corresponsabilidad, lo que, a su vez, permite, entre otros:

- Igualdad de género
- Interés superior del niño
- Protección especial a la familia

- Este derecho forma parte del “bloque de constitucionalidad”.

Además de la Constitución, existen diversos instrumentos internacionales —como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)— que refuerzan estas obligaciones.

En el Perú se han producido algunos avances, como la prohibición de la discriminación

remunerativa entre hombres y mujeres o ciertas resoluciones administrativas que promueven la igualdad. No obstante, todavía existen proyectos legislativos pendientes que abordan cuestiones relevantes, como permisos para controles prenatales, protección frente al despido por paternidad o la revisión de normas relacionadas con adopción y licencias familiares.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Algunas de estas iniciativas incluso contaron con el respaldo de instituciones como la Defensoría del Pueblo o el Ministerio de la Mujer, pero no prosperaron debido a observaciones del Poder Ejecutivo que priorizaron criterios de productividad empresarial por encima de consideraciones de derechos.

También existen propuestas destinadas a restablecer servicios de cuidado infantil en centros de trabajo, como las antiguas salas cuna que existían en la legislación laboral peruana durante gran parte del siglo XX.

A pesar de estos esfuerzos, el tema de la conciliación laboral y familiar continúa prácticamente ausente en los planes de gobierno y en el debate político. Por ello, el propósito de esta reflexión es, al menos, poner en la agenda pública la discusión sobre este derecho frecuentemente olvidado y evidenciar la necesidad de avanzar hacia un modelo laboral que reconozca plenamente la corresponsabilidad en el cuidado y la dignidad de las personas trabajadoras.



LA DEUDA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA DE ESTABILIDAD LABORAL Y DESPIDOS

Dr. Francisco Carrasco Cabezas¹¹



He escuchado la presentación del Dr. Paitán y considero que el tema que me han permitido abordar el día de hoy podría parecer, en principio, un tema cerrado en la discusión. Vamos a hablar sobre despidos y uno podría pensar que sobre este asunto ya está todo dicho. Sin embargo, cuando observamos la práctica jurídica, advertimos que no es así.

Mi reflexión, en el marco de esta jornada y de esta interesante iniciativa de plantear propuestas en los planes de gobierno, es que todavía existe una gran confusión respecto de lo que está realmente regulado y de lo que no lo está. En muchos casos estamos dando por aceptadas ciertas situaciones debido a la inacción legislativa de los congresos anteriores, o quizá por desinformación o incluso por cierta timidez política.

No debe olvidarse que, cuando hablamos de estabilidad laboral, estamos frente a un tema particularmente sensible, con una fuerte connotación política y con intereses de distintos sectores involucrados. Por ello, incluso adelantando parte de

la conclusión, no puede afirmarse que ya no sea necesario legislar sobre esta materia o que todo esté suficientemente claro. Sostener eso sería imposible.

Tampoco puede descartarse la posibilidad de realizar reformas constitucionales. El texto de la Constitución ha sido modificado en la práctica a través de la jurisprudencia, pero —como veremos— esa no es necesariamente la mejor metodología. Así como recientemente se ha reformado la Constitución para introducir la bicameralidad, perfectamente podría revisarse la redacción del artículo 27 de nuestra Constitución. Con esta reflexión inicial quisiera explicar cómo hemos llegado a una situación de cierto desorden normativo, del cual muchas veces no somos plenamente conscientes debido a la práctica cotidiana, pero que genera una considerable incertidumbre jurídica.

Si revisamos la Constitución de 1979, encontramos que el texto constitucional reconocía expresamente el **derecho a la estabilidad en el trabajo**. Además, el artículo 48 señalaba con claridad que el trabajador solo podía ser despedido por causa justa, prevista en la ley y debidamente comprobada.

Lo que se delegaba al legislador era la determinación de cuáles podían ser esas causas justas. Sin embargo, el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral estaba claramente definido. En ese

¹¹ Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y Magíster en Derecho Procesal por la PUCP. Especialista en Derecho del Trabajo y Derecho Procesal Laboral, con experiencia en litigación laboral compleja, negociación colectiva y asesoría preventiva. Ha ejercido en estudios jurídicos de alcance internacional y firmas de consultoría líderes. Docente y expositor en instituciones académicas y entidades públicas. Autor de artículos especializados en derecho laboral y procesal laboral.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

momento ni siquiera era necesario discutir en profundidad qué se entendía por estabilidad laboral, pues se asumía que significaba el derecho del trabajador a mantenerse en su empleo.

Existía incluso una legislación antigua que contemplaba como consecuencia principal del despido injustificado la reposición en el puesto de trabajo. Es decir, no existía todavía la figura indemnizatoria que posteriormente se introdujo.

Con posterioridad, en el marco de determinadas reformas económicas —que probablemente respondían a un contexto histórico específico— se produjeron cambios significativos que implicaron un retroceso en materia de derechos laborales.


La Constitución de 1993, que continúa vigente, estableció una fórmula distinta. Su texto dispone que **la ley otorga al trabajador una adecuada protección contra el despido arbitrario**. A diferencia de la Constitución de 1979, que era más clara y protectora, la Constitución de 1993 delegó directamente al legislador la determinación de cuál debía ser esa protección adecuada frente al despido.

La norma que desarrolló este mandato constitucional fue el Decreto Legislativo 728, actualmente sistematizado en el Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo 003-97-TR.

Estado actual del sistema en el Perú

Norma vigente y categorías aplicadas por los tribunales

En la norma	En la práctica judicial
<ul style="list-style-type: none"> • Despido nulo • Despido arbitrario • Despido por causa justa • Despido indirecto por actos hostiles • Caducidad en la ley para nulo, arbitrario y despido indirecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Despido incausado • Despido fraudulento • Control de proporcionalidad en despido disciplinario • Debate sobre remuneraciones devengadas



En este régimen se establece el **despido arbitrario** como regla general cuando no existe una causa justa vinculada a la conducta o a la capacidad del trabajador. Además, se contempló un concepto amplio de despido arbitrario, que podía producirse tanto por inexistencia de causa como por defectos en el procedimiento.

En la redacción original del sistema, si el empleador decidía desvincular a un trabajador sin causa justificada, la consecuencia jurídica era el pago de una indemnización.

Un supuesto similar se presenta en los casos de **actos de hostilidad o despido indirecto**, en los cuales el empleador genera un ambiente laboral tan adverso que obliga al trabajador a retirarse. En esos casos, el trabajador atribuye al empleador la responsabilidad por la terminación del vínculo laboral.

La consecuencia de este tipo de despido también es el pago de una indemnización tarifada.

Dentro del esquema original diseñado por el legislador, la reposición en el empleo solo estaba prevista para los supuestos de **despido nulo**.

Entre estos casos se incluyen, por ejemplo, la protección de la madre gestante, la protección de los representantes sindicales o de quienes realizan actividades sindicales, así como los despidos motivados por actos de represalia. Se trata de una lista cerrada que posteriormente ha sido ampliada por la práctica jurisprudencial, incluyendo supuestos como el periodo de lactancia.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En consecuencia, el régimen inicial contemplaba tres grandes categorías: el despido arbitrario, el despido indirecto y el despido nulo. Los dos primeros generaban indemnización, mientras que el último permitía la reposición.

Sin embargo, la práctica judicial comenzó a modificar progresivamente este esquema.

Uno de los hitos más importantes fue la sentencia del Tribunal Constitucional conocida como el **caso FETRATEL** (Expediente 1124-2001-AA/TC). En esa decisión, el Tribunal reinterpretó el alcance del artículo 27 de la Constitución.

Aparición del despido incausado y del despido fraudulento

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

STC 1124 2001 AA TC Telefónica

- Cese sin expresión de causa en el caso **concreto**
- Se cuestiona la suficiencia de la respuesta prevista para el despido sin causa.
- Se dispone reincorporación en el caso

STC 976 2001 AA TC Llanos Huasco

- Ordena categorías: nulo, incausado, fraudulento
- **Incausado:** cese sin expresar causa
- **Fraudulento:** causa aparente, hechos falsos o engaño




El Tribunal sostuvo que, si bien el constituyente había delegado al legislador la regulación de la protección contra el despido arbitrario, el hecho de que la regla general fuera la indemnización no constituía una protección adecuada. En consecuencia, el Tribunal interpretó que la Constitución debía entenderse en el sentido de que el trabajador tenía derecho a una protección más intensa, lo que en la práctica implicaba reconocer la posibilidad de **reposición frente al despido arbitrario**.

Se trató de una interpretación que, desde una perspectiva de protección laboral, puede considerarse coherente con el principio de progresividad de los derechos laborales. Sin embargo, también es cierto que esta interpretación se aparta de la literalidad del texto constitucional. Posteriormente, en otra sentencia relevante —el Expediente 976-2001— el Tribunal Constitucional introdujo nuevas categorías: el **despido incausado** y el **despido fraudulento**.

A partir de ese momento, en la práctica jurídica peruana se empezó a hablar de diversos tipos de despido: despido nulo, arbitrario, indirecto, justificado, incausado y fraudulento. Sin embargo, estas categorías no surgieron directamente de una reforma legislativa, sino de la interpretación jurisprudencial.

Es importante señalar que estas sentencias iniciales no tenían la calidad de **precedentes vinculantes**, ya que el Código Procesal Constitucional —que regula el sistema de precedentes del Tribunal Constitucional— fue aprobado recién en el año 2004.



STC 0206 2005 PA TC Baylón Flores

Reglas sobre procedencia del amparo y estándar de prueba

- Declara precedente vinculante en la propia sentencia para criterios de procedencia
- Mantiene la referencia a nulo incausado y fraudulento
- Para fraude exige acreditación fehaciente e indubitable en amparo
- Si hay controversia probatoria amplia se dirige a la vía ordinaria

Posteriormente, la sentencia **206-2005-PA/TC (caso Baylón Flores)** sí estableció un precedente vinculante, en el cual se reconoce la existencia de los despidos incausado y fraudulento y se determina, además, en qué casos corresponde acudir a la vía laboral ordinaria y en cuáles a la vía constitucional del proceso de amparo.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

A partir de entonces, estas categorías han sido asumidas como parte del conocimiento jurídico cotidiano. No obstante, el problema es que muchas de estas figuras no se encuentran claramente delimitadas en la legislación. Por ejemplo, el despido fraudulento ha sido definido jurisprudencialmente como aquel en el que se imputan hechos falsos o se fabrican pruebas para justificar una causa inexistente. Sin embargo, la práctica ha generado nuevos supuestos, como el denominado **despido desproporcionado**, que no se encuentra expresamente regulado.

De este modo, terminamos realizando interpretaciones sucesivas sobre interpretaciones previas. Interpretamos una sentencia que, a su vez, interpreta el texto constitucional. La pregunta entonces es evidente: ¿por qué estamos operando de esta manera?

Lo razonable sería contar con una regulación legal clara que establezca cuáles son los tipos de despido existentes en el Perú, cuáles son sus requisitos y cuáles son las consecuencias jurídicas en cada caso.

Actualmente se discuten incluso cuestiones como el pago de **remuneraciones devengadas** o el **lucro cesante** en determinados tipos de despido, precisamente porque estas figuras no se encuentran claramente reguladas. También se han generado debates respecto al **plazo de caducidad para impugnar despidos incausados o fraudulentos**. En la práctica se aplica el plazo de 30 días, por analogía con el despido arbitrario, pero no existe una norma legal que lo establezca expresamente.

Por esta razón, incluso han existido sentencias que han sostenido que podría aplicarse el plazo de prescripción civil de diez años, lo cual evidencia nuevamente la falta de claridad normativa.

Si bien la jurisprudencia ha intentado ordenar el sistema, lo cierto es que muchas de estas soluciones no tienen el mismo rango que una norma legal. Por ello, considero que la solución pasa necesariamente por una **reforma legislativa e incluso constitucional** que clarifique el sistema.

Debería establecerse con precisión cuáles son los tipos de despido existentes en el Perú, cuáles son sus requisitos, cuáles son sus consecuencias jurídicas y cuáles son los plazos aplicables para su impugnación.

Nuestro sistema jurídico pertenece a la tradición del **civil law**, es decir, es un sistema basado principalmente en normas legales. Sin embargo, en materia laboral estamos funcionando cada vez más como si se tratara de un sistema basado en precedentes judiciales. Este fenómeno merece ser analizado.

Finalmente, considero que sería conveniente revisar también la redacción constitucional del artículo 27, de modo que el sistema de protección contra el despido tenga un marco normativo más claro y coherente. No se trata de un asunto menor.

De esta regulación dependen decisiones importantes tanto para los trabajadores como para los empleadores. Para los trabajadores, implica saber cuáles son sus derechos frente a un despido. Para



Lineamientos legislativos para reducir dispersión y mejorar predictibilidad

Aportes de la academia para planes de gobierno en trabajo y seguridad social

- Definir despido como acto unilateral extintivo y fijar requisitos mínimos de forma y motivación
- Tipologías claras: nulo, arbitrario, incausado, fraudulento y regla de reconducción para retiro de confianza
- Precisar remuneraciones devengadas y criterios de cálculo y límites
- Integrar efectos en seguridad social en la solución del caso

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

las empresas, significa contar con previsibilidad respecto de los costos laborales y de los riesgos jurídicos.

Incluso desde una perspectiva económica, esta claridad normativa resulta relevante cuando se analiza el clima de inversión o cuando se brinda asesoría a empresas que evalúan ingresar al país. Por todo ello, considero que este es un tema que debería formar parte del debate legislativo y político.



ACCIÓN DE LA SUNAFIL FRENTE A LA INFORMALIDAD LABORAL A PROPÓSITO DEL CASO "GALERÍA LAS MALVINAS"

Dr. José Daniel Cadillo Ponce¹²



El tema que voy a desarrollar es la informalidad laboral en relación con el caso de Las Malvinas. En realidad, la intención es abordar la problemática de la informalidad laboral en términos generales.

La informalidad laboral constituye un problema social que involucra a diversos actores. Entre ellos se encuentran las empresas que no están constituidas formalmente como sociedades y los trabajadores que carecen de protección social. Estos últimos no cuentan con seguro de salud, afiliación a un sistema de pensiones ni con los beneficios y derechos laborales que reconoce la legislación. En síntesis, esta situación configura una verdadera patología del sistema laboral.

Desde una perspectiva estadística, en la región el porcentaje de informalidad laboral en el Perú fluctúa entre el 70 % y el 72 %. Estos datos pueden obtenerse de los registros del Ministerio de Trabajo correspondientes al año pasado sobre trabajadores en situación de informalidad. En términos prácticos, ello

significa que siete de cada diez trabajadores se encuentran en condición de informalidad.

Si se analizan los datos según el ámbito geográfico, el problema resulta aún más crítico en las zonas rurales, donde la informalidad alcanza aproximadamente el 95 %, mientras que en las zonas urbanas se sitúa alrededor del 65 %. Asimismo, existen diferencias por género. La informalidad también afecta de manera significativa a las mujeres trabajadoras, con porcentajes cercanos al 68.8 %, mientras que en el caso de los varones se registra aproximadamente un 73 %.

Entre las principales causas de la informalidad laboral se encuentra el denominado costo laboral. Muchas empresas justifican su permanencia en la informalidad bajo el argumento de que los costos asociados a la formalización resultan elevados. Desde esa lógica, realizan un análisis costo-beneficio equivocado. Por ejemplo, un empleador puede considerar que tiene veinte trabajadores, de los cuales quince se encuentran en

Informalidad laboral en el Perú

- Es un problema social que involucra a empresas no constituidas como sociedad o dentro del marco de la ley y cuyos trabajadores no cuentan con protección social adecuada (seguro de salud, afiliación a un sistema previsional) así como carencia de beneficios ni derechos laborales.
 - Estadísticas:
 - Informalidad entre el 70 % y 72% . 7 de cada 10 trabajadores
 - En zonas rurales informalidad 94.6% vs zonas urbanas 65.1%
 - Por género: mujeres 73.1% y varones 68.8%
 - Adultos entre 30 a 59 años 58% y jóvenes entre 18 y 29 años 19 %
- *Fuente: MTPE 2025 – registro de trabajadores en la informalidad laboral.

¹² Abogado y maestro del Derecho de Trabajo por la Universidad de San Martín de Porres. Docente universitario. Asociado senior del área laboral del Estudio Muñiz, es autor de artículos en libros y revistas de la especialidad, así como expositor en distintos seminarios y cursos.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

informalidad y cinco formalizados. Bajo ese razonamiento, calcula que solo una pequeña parte de los trabajadores informales eventualmente lo demandará. Por ello concluye, erróneamente, que le resulta más conveniente mantener a la mayoría en informalidad.

Sin embargo, esta interpretación resulta equivocada. Una empresa que mantiene trabajadores en informalidad —o incluso empresas formales que contratan indebidamente a locadores de servicios cuando en realidad existe subordinación— puede enfrentar consecuencias económicas mucho más gravosas. Estas incluyen multas impuestas por la SUNAFIL, demandas laborales por beneficios sociales, procesos de reposición, indemnizaciones por despido arbitrario e incluso responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo, como ocurrió precisamente en el caso de Las Malvinas.

Informalidad laboral en el Perú – Causas

- Costos laborales: costo beneficio.
- Baja productividad y deficiencias educativas: limitada educación básica, insuficiente capacitación ocupacional.
- Dominio empresarial de las MYPES: limitada formalización. Ley 32353 busca la formalización (antecedentes DS 013-2013-PRODUCE, DL 1086 del 2008 y la primigenia Ley 28015 del 2003)
- Segmentación por género y vulnerabilidad: mayor incidencia de informalidad entre mujeres, rurales y pobres.
- Insuficiente capacidad del Estado de supervisión y cumplimiento normativo.

Otra de las causas de la informalidad se relaciona con la estructura empresarial del país, caracterizada por el predominio de las micro y pequeñas empresas (MYPES). La primera regulación relevante fue la Ley 28015 del año 2003, que estableció un régimen especial para este tipo de empresas. Posteriormente, en el año 2008, durante la gestión del doctor Mario Pasco Cosmópolis como ministro de Trabajo, se promulgó el Decreto Legislativo 1086, cuyo objetivo fue otorgar ciertos derechos laborales mínimos a los trabajadores de las MYPES.

Antes de dicha regulación, estos trabajadores prácticamente carecían de derechos laborales. Con la nueva normativa se establecieron beneficios mínimos como quince días de vacaciones, gratificaciones y una compensación por tiempo de servicios equivalente a medio sueldo en el caso de la pequeña empresa. Posteriormente se emitieron otras normas complementarias, como el Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE y, más recientemente, la Ley 32353. Todas estas normas tienen como finalidad promover la formalización empresarial.

No obstante, estas medidas no han sido suficientes para reducir significativamente la informalidad. Si bien el régimen MYPE otorga facilidades laborales y beneficios tributarios, el problema persiste.

Otra causa relevante está vinculada con la baja productividad y las deficiencias educativas. Una educación básica limitada y una escasa capacitación ocupacional generan trabajadores que desconocen sus derechos laborales. Esta situación facilita que empleadores inescrupulosos se aprovechen de esa vulnerabilidad y contraten trabajadores en condiciones de informalidad.

Debe precisarse que muchas microempresas operan con márgenes de utilidad reducidos. Se trata, por ejemplo, de bodegas de barrio, pequeños puestos de mercado, cafeterías u otros negocios similares. No obstante, mientras mayor sea el desconocimiento de los derechos laborales por parte de los trabajadores, mayor será su vulnerabilidad frente a posibles abusos

Asimismo, la segmentación por género y la vulnerabilidad social constituyen factores que inciden en la informalidad. Existe una mayor incidencia de trabajo informal entre mujeres, así como en sectores rurales y en poblaciones económicamente vulnerables.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Otro factor determinante es la limitada capacidad de supervisión del Estado. La SUNAFIL realiza esfuerzos importantes para promover la formalización laboral, pero enfrenta limitaciones significativas. El número de inspectores a nivel nacional resulta insuficiente frente a la gran cantidad de materias que deben supervisarse. Además de fiscalizar la formalidad laboral, esta institución debe atender denuncias laborales, verificar despidos, supervisar el cumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo e investigar accidentes laborales. Por ello, su margen de acción es muy amplio y sus recursos resultan limitados.

Las consecuencias de la informalidad laboral son sumamente graves. Una de las principales es la privación de protección social. Un trabajador informal no cuenta con seguro de salud ni con un sistema pensionario. En muchos casos debe recurrir únicamente al sistema público de salud, cuando en realidad debería tener acceso a un sistema de seguridad social.

Otra consecuencia importante son las remuneraciones bajas y la persistencia de la pobreza. La remuneración mínima vital debería constituir el piso salarial para todo trabajador. Sin embargo, en la informalidad muchas veces no se respeta este mínimo. En algunos casos los trabajadores reciben pagos por destajo o montos sumamente reducidos por jornadas extensas, como ocurrió con los jóvenes del caso de Las Malvinas, quienes recibían aproximadamente veinte soles por jornadas superiores a diez horas en condiciones inhumanas.

Esta situación genera menores ingresos, lo que perpetúa la pobreza y limita el acceso al crédito en el sistema financiero formal. Cuando una persona intenta acceder a un préstamo o financiamiento, se le exige acreditar ingresos formales. Si no puede demostrar una relación laboral formal, difícilmente podrá acceder a servicios financieros.

Asimismo, la informalidad genera empleo precario y afecta negativamente la trayectoria laboral de los trabajadores. En estas condiciones suelen incumplirse las normas mínimas de seguridad y salud en el trabajo, lo que incrementa el riesgo de accidentes laborales y facilita situaciones de explotación laboral, como ocurrió en el caso de Las Malvinas.

Desde el punto de vista normativo, existen diversos instrumentos jurídicos relacionados con la lucha contra la informalidad. Entre ellos se encuentra el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, que regula la prohibición del trabajo forzoso y obliga a los Estados a adoptar políticas para erradicarlo. Asimismo, se cuenta con la legislación especial de las MYPES, cuyo objetivo es promover la formalización empresarial.

Informalidad laboral en el Perú - legislación

- Convenio 29 de la OIT – Trabajo forzoso
- Legislación MYPES
- Código penal:
 - Delito de trata de personas y formas agravadas (art. 153 – 129-A y 153 – A 129 -B)
 - Delito de esclavitud y otras formas de explotación (art. 153-C – a129 Ñ) Incorporado por el DL. 1323 del 06.01.17
 - Trabajo forzoso (129-O)
 - Violación de la libertad de trabajo (arts. 168 y 168-A*2019 – DU 30.12.2019)

*Artículos reubicados por la Ley 31146 (2021)

El Código Penal también contempla diversas figuras delictivas relacionadas con estas situaciones, como el delito de trata de personas con fines de explotación laboral, el delito de esclavitud y otras formas de explotación, el trabajo forzoso y la violación de la libertad de trabajo. Estas normas han adquirido especial relevancia en casos emblemáticos de explotación laboral.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Uno de esos casos fue el caso McDonald's del año 2019, en el que dos jóvenes trabajadores fallecieron electrocutados mientras realizaban labores de limpieza en un establecimiento de esta empresa. Durante el incidente, una máquina presentaba filtraciones de agua y existía un cable eléctrico expuesto. Uno de los trabajadores se electrocutó mientras limpiaba el área y su compañero falleció al intentar ayudarlo. Aunque se impuso una multa administrativa y se alcanzó una conciliación, el caso evidenció graves deficiencias en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Otro caso emblemático es el ocurrido en la galería Las Malvinas en el año 2017. En este caso, dos jóvenes trabajadores, de 19 y 21 años, fueron encerrados con candado en un depósito donde realizaban labores en condiciones extremadamente precarias. Recibían pagos aproximados de veinte soles diarios y trabajaban jornadas extensas sin condiciones mínimas de seguridad. Cuando se produjo un incendio en el lugar, no pudieron escapar y fallecieron.

Informalidad laboral en el Perú – casos emblemáticos

- Caso McDonald's (2019)
Incumplimiento de normas en SST – modificación del Código Penal
- Caso galería las Malvinas (2017)

Sentencia de vista exp. 4467-2017 confirman sentencia condenatoria de trata de personas con fines de explotación laboral y esclavitud

Recientemente se emitió la sentencia de vista 4467-2017, que confirmó la condena por trata de personas con fines de explotación laboral y esclavitud. Este caso constituye uno de los ejemplos más graves de explotación laboral en el país y evidencia la persistencia de prácticas incompatibles con la dignidad humana.

Frente a esta problemática, se pueden plantear diversas recomendaciones. En primer lugar, resulta necesario reducir los

costos de formalización mediante la simplificación administrativa, sin recortar derechos laborales. Muchas veces los trámites para formalizar una empresa —como licencias municipales o requisitos de seguridad— generan barreras que desincentivan la formalidad.

En segundo lugar, es fundamental mejorar la calidad educativa. La educación debe incluir contenidos relacionados con derechos fundamentales y derechos laborales, de modo que los trabajadores conozcan sus derechos y puedan defenderlos. Esto podría incorporarse incluso en los últimos años de educación escolar. Asimismo, en el ámbito de la educación superior y técnica sería recomendable incluir cursos o contenidos relacionados con derechos fundamentales y laborales, de manera que tanto trabajadores como futuros emprendedores comprendan las obligaciones y derechos que implica una relación laboral.

Otra medida importante es fortalecer el sistema de inspección laboral, incrementando el número de inspectores y priorizando la fiscalización de la informalidad, especialmente en sectores rurales y en micro y pequeñas empresas. También resulta necesario facilitar el acceso al financiamiento para las MYPES, a fin de incentivar su formalización y crecimiento.

Finalmente, deben implementarse políticas focalizadas en jóvenes y mujeres, sectores que presentan mayores niveles de informalidad. La existencia de ciertos derechos laborales asociados a la maternidad puede generar, en algunos casos, desincentivos en la contratación de mujeres, lo que requiere políticas públicas que equilibren esta situación.

En conclusión, el Perú presenta una de las tasas de informalidad laboral más altas de la región. Reducirla requiere políticas integrales que involucren no solo al sector trabajo, sino también a otros



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

sectores como educación, salud y desarrollo económico. Solo mediante políticas coordinadas será posible avanzar hacia un mercado laboral más formal y respetuoso de la dignidad de la persona y de los derechos laborales.



JUSTICIA LABORAL QUE TARDA NO ES JUSTICIA: PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A NIVEL SUSTANTIVO, PROCESAL Y PENAL PARA UNA EFICIENTE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES

Dr. Rodolfo Román Benites¹³



El tema a tratar es “**Justicia laboral que tarda no es justicia: propuestas de solución a nivel sustantivo, procesal y penal para una eficiente ejecución de sentencias judiciales**”.

El presente tema sigue la línea de la problemática de la informalidad laboral. En esta oportunidad, el aporte se plantea desde la perspectiva del litigio laboral, particularmente desde el ámbito procesal, con el propósito de analizar cómo puede contribuirse a frenar la informalidad laboral. Considero, personalmente, que esta constituye uno de los mayores problemas de nuestro sistema y que su reducción representaría un avance significativo para mejorar nuestra sociedad.

El doctor Callio explicaba que existen empresas, tanto formales como informales, que incumplen determinadas exigencias laborales. Incluso mencionó el ejemplo de una gran compañía como McDonald's, donde se presumiría el cumplimiento de estándares laborales y de seguridad. Siguiendo esa línea, mi

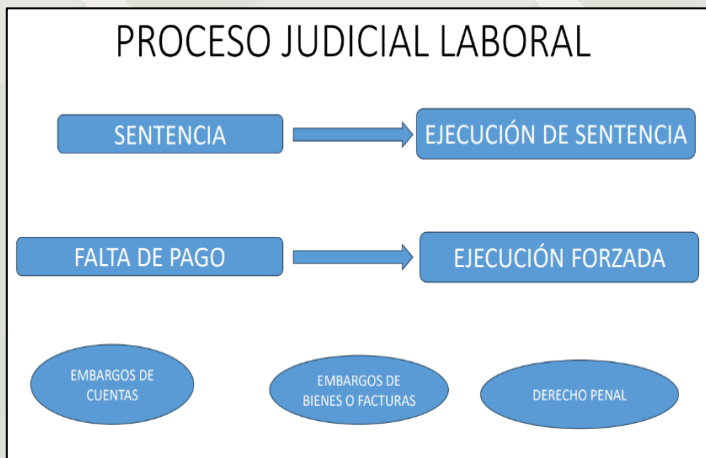
exposición no se centrará necesariamente en las grandes compañías, sino en un aspecto transversal que afecta tanto al sector empresarial como al sector de los trabajadores.

Ese aspecto es el **cumplimiento de las resoluciones judiciales**. En efecto, uno de los factores que contribuyen a la informalidad laboral se presenta cuando un trabajador obtiene una sentencia favorable. En ese momento solo existen dos resultados posibles: **cobra o no cobra**. La situación es tan simple como eso.

Todos los especialistas en derecho laboral sabemos que existen dos escenarios claramente diferenciados. Por un lado, están las empresas plenamente identificadas y formalizadas, a las que, aun cuando inicialmente no quieran cumplir con la sentencia, se les pueden embargar cuentas bancarias y finalmente pagan. Por otro lado, existe un nivel de informalidad muy elevado en determinados sectores que eluden sistemáticamente el pago de sus obligaciones.

¹³ Abogado con formación especializada en Derecho Laboral y prevención de riesgos laborales. Becario del CIF de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estudios en Derecho Laboral en la Universidad de Salamanca (España) y en la Universidad de Alcalá de Henares. Formación en litigación por la California Western School of Law (EE. UU.). Especialización en Análisis Económico del Derecho en la Facultad de Derecho de Harvard Law School. Máster en Prevención de Riesgos Laborales por la Universidad de Alcalá de Henares.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA



Es precisamente en ese punto donde se pretende formular propuestas. Ni el gran empresariado, ni los trabajadores, ni la sociedad en general consideran saludable la existencia de sectores de la actividad económica que funcionan de manera plenamente informal y que buscan evadir el cumplimiento de sus obligaciones laborales, incluso cuando un juez ya ha determinado el pago correspondiente mediante una sentencia.

Desde mi perspectiva, no existe razón alguna para que nuestro sistema legal termine protegiendo a una persona natural o jurídica —principalmente jurídica— que, actuando en la informalidad, busca eludir el cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, resulta inevitable observar con cierta preocupación el contraste con el ámbito tributario.

Por ejemplo, si acudimos a un restaurante a consumir un menú, normalmente se nos ofrece una boleta de pago. Sin embargo, cabe preguntarse cuántos de los trabajadores que atienden en esos establecimientos —particularmente en pequeños restaurantes o negocios de comida rápida— se encuentran realmente registrados en planilla.

Más aún, cabe preguntarse qué ocurre si ese trabajador sufre un accidente: si se quema en la cocina, se corta un dedo, se electrocuta o simplemente no recibe el pago de sus beneficios sociales. ¿Qué sucede cuando, después de cuatro, cinco o seis años de litigio, ese restaurante ya no existe o no tiene fondos en sus cuentas bancarias para que puedan ser embargadas?

En ese contexto, surge una pregunta fundamental: ¿quién podría oponerse a que un trabajador, cuyo derecho ha sido reconocido por una sentencia judicial, pueda finalmente cobrar lo que le corresponde?

El año pasado, una magistrada presentó una brillante ponencia en el **Congreso Internacional de Derecho Procesal Laboral**, donde explicaba que una parte significativa de la carga del Poder Judicial se concentra en la **etapa de ejecución de sentencias**. En esa misma línea, diversos ponentes señalaban que los incentivos dentro del sistema judicial —como los bonos por productividad— suelen estar asociados al número de sentencias emitidas, y no necesariamente a que el trabajador logre obtener efectivamente el cumplimiento de la sentencia.

No corresponde necesariamente a los litigantes modificar ese sistema de incentivos. Sin embargo, desde el ámbito académico sí es posible formular propuestas que contribuyan a mejorar la ejecución de las resoluciones judiciales.

En primer lugar, debe partirse de la realidad problemática: existen sentencias firmes que simplemente **no se cumplen**. En ese escenario se presentan tres factores.

El primero es evidente: **existe una sentencia expedida y no pagada**.

El segundo escenario se presenta cuando la empresa demandada sí tiene patrimonio o cuentas bancarias identificables. En esos casos, como ocurriría con una entidad financiera como el BCP, es



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

perfectamente posible encontrar cuentas para embargar. Sin embargo, ese no es el verdadero problema.

El problema se encuentra en la gran mayoría de casos del país: sentencias emitidas contra pequeñas empresas, MYPES o EIRL que no cumplen voluntariamente con el pago y que obligan al trabajador a iniciar una **etapa de ejecución forzada**.

En dicha etapa se presentan tres posibles panoramas. El primero es el **embargo en cuentas bancarias**. El segundo es el **embargo de bienes o de créditos por cobrar**. Y el tercero es la posible intervención del **derecho penal**.

En este último caso surge una interrogante relevante: ¿en qué medida el derecho penal puede intervenir cuando se incumple una resolución judicial que ordena el pago de derechos laborales?

Desde mi perspectiva, una de las situaciones más injustas que pueden existir es la de un trabajador que, luego de litigar durante cuatro, cinco o incluso siete años, obtiene una sentencia favorable que finalmente **no se ejecuta**. En términos prácticos, la sentencia termina siendo un documento que podría colocarse en un cuadro, pero que nunca se cumple.

Esta percepción no es nueva. Desde hace décadas se escucha la frase de que las sentencias muchas veces no se cumplen. Sin embargo, el problema persiste y exige soluciones concretas. Cuando se trata de empresas solventes, el problema es relativamente sencillo: se embargan las cuentas y la obligación se paga. El verdadero problema radica en la gran masa de trabajadores cuyos empleadores desaparecen o evaden el cumplimiento de sus obligaciones.

En ese contexto aparece la conocida “**cultura de la viveza**”, donde algunos empleadores sostienen que, si son demandados, simplemente cerrarán la empresa, cambiarán de local o constituirán una nueva razón social.

Por ejemplo, se puede constituir una empresa denominada “Restaurantes Ricas Pastas”. Si enfrenta deudas laborales, se liquida la empresa y se crea otra denominada “Restaurantes Pastas Antiguas”. El local es el mismo, el logo es el mismo y los clientes son los mismos, pero la razón social y los representantes legales son diferentes. De esa manera se busca eludir el pago de las obligaciones laborales.

Otra modalidad es el denominado **lockout**, que consiste en que el empleador simplemente cierra la empresa y abandona la actividad, dejando impagas todas sus obligaciones. Ante estas situaciones, es importante analizar cómo ha respondido la jurisprudencia. Lamentablemente, los criterios judiciales no han sido uniformes. En algunos casos, juzgados de Lima han considerado que no corresponde recurrir al derecho penal cuando se incumple una sentencia, argumentando que las personas jurídicas responden únicamente con su propio patrimonio y que los socios no deben responder por las deudas de la empresa.

Este razonamiento, aunque correcto en cuanto a la responsabilidad de los socios, no distingue adecuadamente entre la responsabilidad de los socios, la responsabilidad de los gerentes y la responsabilidad de la propia persona jurídica frente al incumplimiento de resoluciones judiciales. Por otro lado, algunos juzgados de La Libertad han sostenido el criterio contrario, considerando que el incumplimiento de una sentencia puede justificar la remisión de copias certificadas al Ministerio Público para la investigación de un posible delito de incumplimiento de resoluciones judiciales.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Incluso existen otros pronunciamientos que sostienen una tercera posición: antes de acudir al derecho penal, deben agotarse todas las vías de ejecución forzada, como los embargos de cuentas o bienes.

En consecuencia, actualmente pueden identificarse **tres posiciones dentro del Poder Judicial**:

1. Proceder directamente con una denuncia penal ante el incumplimiento de una sentencia.
2. Considerar que los socios no responden por las deudas de la persona jurídica.
3. Agotar previamente todas las medidas de ejecución civil antes de recurrir al derecho penal.

Acción penal

CÓDIGO PENAL

Artículo 368. Resistencia o desobediencia a la autoridad.- El que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

Esta diversidad de criterios genera incertidumbre jurídica, ya que el resultado depende del juzgado que conozca el caso.

Otro problema frecuente se presenta cuando, al momento de ejecutar la sentencia, el representante legal de la empresa **ya no ocupa el cargo**. Dado que los procesos judiciales pueden durar varios años, muchas veces el gerente renuncia antes de que llegue el momento de cumplir la sentencia. De esta forma, cuando se intenta ejecutar la resolución judicial, se descubre que la persona que representaba a la empresa ya no ocupa el cargo, lo que dificulta la exigencia de responsabilidades. Ante estas situaciones, la jurisprudencia ha comenzado a desarrollar soluciones relacionadas con la **teoría del grupo de empresas**, que permite vincular distintas empresas cuando actúan como una misma unidad económica.

ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN EL PROCESO LABORAL

- Inclusión de responsable solidario por grupo económico o sucesión procesal en etapa de ejecución de sentencia en caso de:
 1. Mismo local comercial o sede productiva.
 2. Misma actividad económica.
 3. Mismos representantes legales.
 4. Presencia en el mercado como la misma entidad económica.

En ese sentido, la propuesta planteada consiste en introducir un mecanismo procesal que permita, en la etapa de ejecución de sentencia, **extender la responsabilidad solidaria** cuando se acrediten determinados indicios de continuidad empresarial.

Por ejemplo, cuando se verifique que existe:

- El mismo local.
- La misma actividad económica.
- Los mismos representantes o administradores.
- O la presencia en el mercado como una misma entidad económica.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Propuesta de artículo a nivel procesal

El demandante presenta una solicitud expresa de extensión de responsabilidad solidaria cumpliendo con por lo menos 2 de los siguientes 4 requisitos; (...), el juzgado resuelve disponiendo de forma inmediata el embargo en cuentas bancarias, con resolución impugnabile SIN EFECTO SUSPENSIVO.

En caso el superior jerarquico revoque la desición que otorga la extensión de responsabilidad solidaria, evaluará de forma obligatoria si la conducta del solicitante fue temeraria, en caso de advertirse dicha conducta multará a la parte con 10URP siendo solidaria la multa con la defensa letrada.

Cuando al menos dos de estos elementos se encuentren presentes, debería ser posible solicitar al juez de ejecución que extienda la responsabilidad solidaria a la nueva empresa o a quienes continúan con la actividad económica. La resolución que adopte esta decisión debería ser **impugnabile, pero sin efecto suspensivo**, a fin de evitar que el proceso se convierta en un nuevo juicio y se prolongue indefinidamente.

Finalmente, la segunda propuesta consiste en **fortalecer la regulación legal del grupo de empresas y precisar la responsabilidad del gerente** en el plano societario y penal cuando se incumplen obligaciones laborales reconocidas judicialmente.

Estas medidas permitirían mejorar la eficacia de la ejecución de sentencias laborales y contribuir a reducir los incentivos para la informalidad laboral.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR DESPIDO ARBITRARIO FRENTE AL DAÑO MORAL

Dra. Liz Odilia Mendoza Meza¹⁴



1. LA INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO ARBITRARIO

1.1. El modelo de protección contra el despido antes de la vigencia de la Constitución de 1993

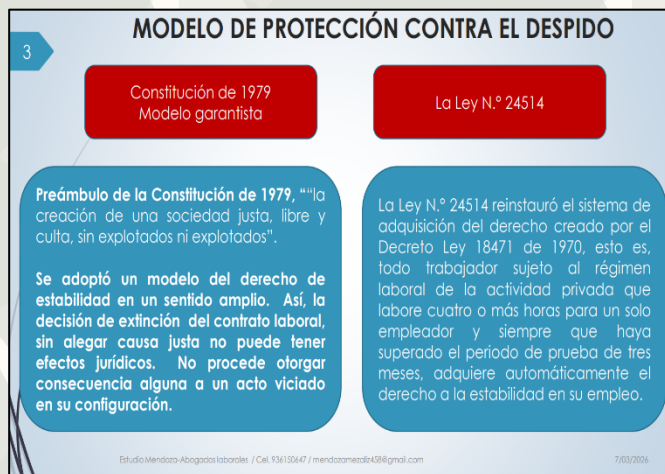
Ermida Uriarte (1992) sostiene que es un hecho «En el Perú, por ejemplo, los períodos de mayor rigidez laboral coinciden con los de mayor empleo y los lapsos de más flexibilización laboral coinciden con los de mayor desocupación» (p.18.).

En cuanto a los modelos de protección contra el despido, es importante mencionar que la Constitución de 1979 adoptó un modelo claramente garantista en lo referido a la protección del empleo del trabajador, es decir, la denominada estabilidad en el trabajo. De ahí que, en su

preámbulo, el constituyente¹⁵ consagró las bases fundamentales de la sociedad, que textualmente señalaba: «la creación de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores».

La Ley N° 24514 reinstauró el sistema de adquisición del derecho creado por el Decreto Ley N° 18471 de 1970¹⁶, esto es, todo trabajador sujeto al régimen laboral de la actividad privada que labore cuatro o más horas para un solo empleador y siempre que haya superado el periodo de prueba de tres meses adquiere por derecho la estabilidad en su empleo.

Más adelante, con la vigencia del Decreto Legislativo N° 728, publicado el 12 de noviembre de 1991, se sientan las bases de una nueva política laboral, cuyo marco



¹⁴ Abogada, graduada y titulada en la Universidad Peruana Los Andes (UPLA), egresada de la Maestría con mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Es expositora y ponente en Derecho del Trabajo y Seguridad Social en actividades académicas organizadas por órganos de gobierno y entidades privadas. <https://orcid.org/0000-0003-3987-439X>.

¹⁵ La Constitución de 1979, en su artículo 48, establecía: «El Estado reconoce el derecho a la estabilidad en el trabajo. El trabajador sólo puede ser despedido por causa justa, señalada en la ley y debidamente comprobada».

¹⁶ El Decreto Ley N° 18471 de 1970, denominado «Causales de despidida de los trabajadores sometido al régimen de la actividad privada», fue publicado el 11 de noviembre de 1970. Esta norma consideró para su desarrollo el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ratificada por la Resolución Legislativa N° 13282; su objeto era garantizar la estabilidad en el empleo. Así, estableció que las causas de despido serían las siguientes: a) falta grave; y b) reducción o despedida total del personal, autorizado por resolución de la Autoridad de Trabajo, debido a causa económica o técnica, así como a caso fortuito o fuerza mayor.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

normativo es significativamente distinto al implementado en el marco normativo anterior, y cuyo carácter principal es la flexibilidad en relación con los límites del poder de dirección.



De acuerdo con Ermida Uriarte (1992), el Decreto Legislativo N° 728 tiene como fuente directa la legislación española y del proyecto de ley argentino; en ambos casos, excluyendo cuidadosamente todo lo que supone un contrapeso a las descomedidas facultades patronales, en lo que respecta a a) la autonomía colectiva, b) el control sindical y c) la protección

social contra los efectos más perniciosos de la flexibilización.¹⁷ El citado autor enfatiza que se tomó el modelo español, reproduciendo la regulación que implicaba el aumento de las facultades patronales; sin embargo, se omitió la regulación en cuanto a todo lo relacionado con los controles, límites, frenos, contrapesos, balances y contraprestaciones; de ahí la calificación de «desregulación salvaje».

Por la década de los noventa, se optó por reglas de flexibilidad en el campo del derecho del trabajo y de la seguridad social, introduciéndose diversas fórmulas de flexibilidad. Así, en relación con la protección contra el despido, la Ley de Fomento del Empleo regula que, de producirse este, el trabajador puede accionar alternativamente su reposición en el trabajo y el pago de una indemnización que convalide la decisión extintiva del contrato de trabajo¹⁸.

1.2. El despido arbitrario

La Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL)¹⁹ contiene un marco normativo que regula la validez del acto extintivo del contrato de trabajo, siempre que se cumpla con el pago de una indemnización. Así, se excluye la tutela restitutoria a diferencia de los despidos nulos; y la exigencia de los requisitos formales del despido ya no constituye una causal de invalidez del despido para fines de la restitución, sino que da lugar únicamente a una tutela restitutoria.

La LCPL otorga validez a la terminación del contrato de trabajo únicamente mediante el pago de una indemnización. Su artículo 34 señala: «Si el despido es arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar esta en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización establecida en el artículo 38, como única reparación por el daño sufrido». Los supuestos de hechos que comprende son los siguientes: a) los incausados (despido de facto); y b) los que, a pesar de tener

¹⁷ Ermida Uriarte, O. (1992). La flexibilidad del Derecho Laboral en algunas experiencias comparadas. *Ius Et Veritas* Lima, 3(4), 12-19. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15324>, (p.17).

¹⁸ Sobre el despido injustificado, la LFE establecía en su artículo 72 lo siguiente: «Si el despido es injustificado, el trabajador podrá demandar alternativamente su reposición en el trabajo o el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 76. Si demanda la reposición puede en cualquier estado de la causa variarla a una indemnización. Del mismo modo, el juez podrá ordenar en la sentencia el pago de la indemnización en vez de la reposición cuando éste resultare dadas las circunstancias».

¹⁹ El Decreto Legislativo N.º 855 fue publicado el 4 de octubre de 1996. Este documento normativo ingresa modificaciones al Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento del Empleo. Asimismo, dispone que la Ley de Fomento del Empleo sea separada en dos textos normativo: Ley de Formación y Promoción Laboral y Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

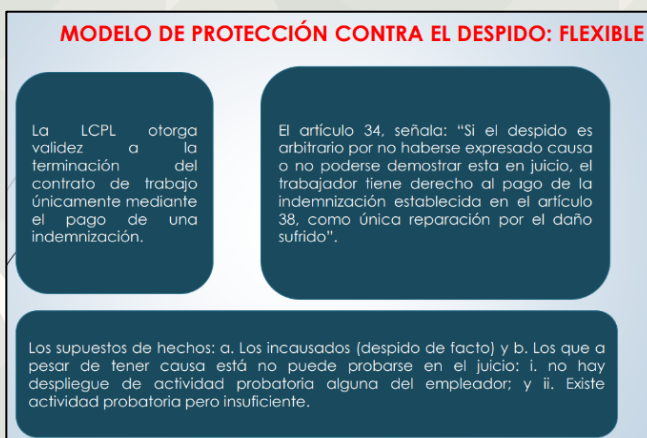


JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

causa, esta no puede probarse en el juicio i) cuando no hay despliegue de actividad probatoria alguna por parte del empleador; y ii) cuando existe actividad probatoria, pero resulta insuficiente.

De acuerdo con Blancas Bustamante (2013), la LCPL retrocede a la figura del «despido pagado», es decir, aquella según la cual el empleador cuenta con poder para despedir, cuestionable solo en la medida en que se condiciona al pago de gravámenes pecuniarios, sin que este constituya una facultad excepcional que solo se adquiere cuando el trabajador ha incurrido en una causa justa prevista por la ley.²⁰

Como se ha venido señalando, existe un sinnúmero de supuestos que encajan en el despido arbitrario, sobre todo en aquellos casos donde se imputa una causa, pero la actividad probatoria del empleador es insuficiente. Ello implica una libertad discrecional del empleador en la extinción del contrato de trabajo, pues para su validez no se exige causa ni su comprobación, ni el cumplimiento de un procedimiento, sino únicamente el pago de una indemnización. Entonces, y como bien resalta Blancas Bustamante (2013), esta regulación se aproxima a la figura del despido «libre», sin causa y sin cargas económicas; dependerá en gran medida, como señalaba Pla, del monto de la indemnización que deba pagarse al trabajador.²¹



A partir de lo expuesto, nos permitimos concluir que la regulación de la tipología del despido es necesaria, así como la definición de los supuestos que establecen los límites del legislador al momento de regular el contenido esencial de los derechos fundamentales.

2. EL DAÑO MORAL Y LA INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO ARBITRARIO

Dentro de la relación laboral, puede suceder que los derechos de la personalidad (el honor, el buen nombre, el prestigio, entre otros) se vean afectados con ocasión del contrato o en la ejecución de órdenes del empleador.

Una reciente publicación de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República de Perú ha generado diversos pronunciamientos y debates por parte de la comunidad jurídica. Se trata de la Casación Laboral N.º 5757-2023-Lima²², que, de acuerdo al artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Perú, ha fijado doctrina jurisprudencial.

Es de nuestro interés ocuparnos de la regla f, que textualmente indica lo siguiente:

²⁰ Blancas Bustamante, C. (2013). El despido en el derecho laboral peruano. (p. 172). Jurista Editores E. I.

²¹ Ibid., p.172.

²² La Casación Laboral N.º 5757-2023-Lima, publicada en el diario oficial *El Peruano* el lunes 3 de noviembre de 2025. Mediante esta casación laboral, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República fija diez criterios jurisprudenciales en torno a las acciones de reposición por los tipos de despido y la pretensión sobre indemnización por daño moral.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Al trabajador despedido que se le ha reconocido una indemnización tarifada (directa o judicialmente) solo se le podrá reconocer, excepcionalmente, un resarcimiento dentro de la responsabilidad contractual (inejecución de obligaciones), en la categoría de daño moral, siempre y cuando lo alegue, y esté referido a la afectación de un derecho tutelado y de relevancia jurídica, distinto al derecho al trabajo, que constituya un derecho fundamental.

En relación con las cualidades del concepto «daño moral», se menciona que es versátil y se utiliza como un comodín. Trazegnies Granada (2016) señala que el daño moral *stricto sensu* es aquel que no tiene ningún contenido patrimonial. Así, la desfiguración del rostro de una conocida artista implica daño extrapatrimonial, tales como el dolor físico y moral sufrido, la frustración de su vocación de artista, entre otros²³. Por otro lado, Díez Picazo y Ponce León (1999) advierten un concepto estricto del daño moral, que textualmente indica: «arranca de la vieja idea de *primum doloris* y que se ha definido como dolor, sufrimiento, padecimiento psíquico o físico injustamente ocasionado o, según la expresión de Scognamiglio, dolores y padecimiento de ánimo que integran el reflejo subjetivo del daño injusto» (p. 326).

A partir de estas ideas base, reflexionan que el daño moral no patrimonial implicaría bienes que tienen naturaleza no patrimonial; por ende, coligen que no se puede acoger la noción de daño moral. De acuerdo con la posición de Alpa (2016), «siguiendo una autorizada doctrina, prefiere hablar, en lugar de resarcimiento, de compensación indirecta, y se reafirma la función de pena privada de la solución prevista por el art. 2059 cód. civ.it» (p. 867).

DAÑO MORAL

- Trazegnies Granada (2016) partiendo de los estudios del Derecho romano, quienes consideraban que el daño moral, no es tomado en cuenta como daño reparable, sino que este tipo de lesión recibía una satisfacción, pero, no era incorporado en la idea de daño resarcible, y la acción era la *actio iniuriarum* que comprendía tanto las lesiones físicas y las morales.

¿Es necesario distinguir entre el carácter de "reparación" que tiene la indemnización frente al daño material y el carácter de "satisfacción" que tiene la indemnización frente al daño moral?

Estudio Mandaza-Abogados laborales / Cui. 936150647 / mandazamezaz@k58@gmail.com

7/03/2026

Trazegnies Granada (2016), partiendo de los estudios del derecho romano, señala que el daño moral no se consideraba un daño reparable, sino que este tipo de lesión recibía una satisfacción, sin ser incorporado en la idea de daño resarcible. La acción correspondiente era la *actio iniuriarum*, que comprendía tanto las lesiones físicas como las morales.²⁴

En esa línea, no debemos dejar de lado la importancia del enfoque romano, y

como bien enfatiza Trazegnies Granada (2016), es necesario distinguir entre el carácter de «reparación» que tiene la indemnización frente al daño material y el carácter de «satisfacción» que tiene frente al daño moral o extrapatrimonial²⁵. En esta lógica, Díez Picazo y Ponce León (1999) enseña que es uniforme sostener que «el principio de la reparación del perjuicio moral, postula que la víctima del perjuicio moral padece de dolores, y la reparación sirve para restablecer el equilibrio roto (*pretium doloris*), pudiendo, gracias al dinero, (...), la forma de una reparación satisfactoria puesta a cargo del responsable del perjuicio moral» (p. 99).

La regla establecida por la Corte Suprema, al determinar que «excepcionalmente, un resarcimiento dentro de la responsabilidad contractual (inejecución de obligaciones)» muestra que no es

²³ Trazegnies Granada, F. (2016). *La Responsabilidad Extracontractual*. (tomo II, p. 92). Ara Editores E. I. R.

²⁴ *Ibid.*, p. 94

²⁵ *Ibid.*, p. 95.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

satisfactorio sostener que al trabajador que ejerció la acción indemnizatoria por despido arbitrario, por excepción, podría reconocérsele un resarcimiento dentro de la responsabilidad contractual. Entonces, y como bien enfatiza Trazegnies Granada (2016), es necesario distinguir entre el carácter de «reparación» que tiene la indemnización frente al daño material y el carácter de «satisfacción» que tiene frente al daño moral o extrapatrimonial²⁶.

3. APORTES

3.1. Como se ha venido señalando, existe un sinnúmero de supuestos que encajan en el despido arbitrario. Ello implica una libertad discrecional del empleador en la extinción del contrato de trabajo, pues para su validez no se exige causa ni comprobación, ni el cumplimiento de un procedimiento, sino únicamente el pago de una indemnización; entonces, la regulación de la tipología del despido es necesaria.

3.2. Asimismo, es necesario regular los supuestos que establecen los límites del legislador al momento de normar el contenido esencial de los derechos fundamentales.

3.3. Finalmente, es necesario distinguir entre el carácter de «reparación» de las causas de indemnización frente al daño material y el carácter de «satisfacción» que esta tiene frente al daño moral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alpa, G. (2016). *La Responsabilidad Civil Parte General*. (volumen 2). Ediciones Legales E. I. R. L.

Blancas Bustamante, C. (2013). *El despido en el derecho laboral peruano*. Jurista Editores E. I. R. L.

Casación Laboral N° 5757-2023-Lima (2025). *Desnaturalización de contrato y otros. Proceso ordinario laboral-NLPT*. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/10/Casacion-Laboral-5757-2023-Lima-LPDerecho.pdf>

Ermida Uriarte, O. (1992). La flexibilidad del Derecho Laboral en algunas experiencias comparadas.

Ius Et Veritas, 3(4), 12-19. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15324>.

Picazo, L. & Ponce D. L. (1999). *Derecho de Daños*. Civitas.

Trazegnies Granada, F. (2016). *La Responsabilidad Extracontractual*. (tomo II). Ara Editores E. I. R. L.

²⁶ Ibid., p. 95.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS COMITÉS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DEL PERÚ

Dr. Jesús Enrique Aguinaga Saavedra²⁷



El tema que desarrollaré son propuestas para mejorar la gestión de los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo. Existen múltiples aspectos que requieren de atención normativa; no obstante, considerando el espacio asignado, me concentraré en dos (2) puntos de manera muy concreta: la participación de los miembros alternos y lo veedores sindicales.

Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo: generalidades

Previamente, es necesario precisar qué es un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, comité). Se trata de un órgano de participación interna del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, presente tanto en entidades públicas como en el sector privado, cuya constitución es obligatoria cuando el empleador cuenta con veinte (20) o más trabajadores.

El comité se integra de manera paritaria, por igual número de representantes del empleador y de los trabajadores. Estos últimos eligen a sus representantes mediante votación, mientras que el empleador designa directamente a los suyos, quienes pueden ser trabajadores de dirección o de confianza.

Sus funciones son amplias y están previstas en el artículo 42 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR. Entre ellas, conocer la información y documentación relativa a la seguridad y salud en el trabajo; aprobar el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo; participar en la formulación y evaluación de políticas y planes; promover la inducción y capacitación; y vigilar el cumplimiento de la normativa y de los estándares internos.

¿Cuáles son sus funciones?

Entre otros aspectos (art. 42 del RLSST): **conoce información y documentos necesarios, aprueba** el Reglamento Interno de SST, el **Programa Anual de SST** y la programación del servicio de SST; asimismo, **participa** en la formulación y evaluación de políticas y planes, **promueve** la inducción y capacitación, **vigila** el cumplimiento normativo y de estándares internos, **realiza inspecciones**, e **investiga** incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales, formulando recomendaciones y verificando su eficacia; además, **analiza estadísticas**, **reporta** eventos graves (como accidentes mortales) y **controla** el cumplimiento de acuerdos en el Libro de Actas.

²⁷ Abogado laboral egresado de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT); maestro en Derecho & Empresa por la misma casa de estudios. Con estudios de posgrado en el Programa de Alta Especialización en Derecho Laboral Empresarial de ESAN (primer lugar). Abogado de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sede Central de la Sunarp. Expresidente del Comité de Seguridad y Salud en la gestión 2023 – 2025, miembro del mismo comité en la actual gestión 2025 – 2027; secretario de defensa del SITRACAS 728 - SEDE CENTRAL-SUNARP; consultor e investigador con publicaciones de alcance nacional e internacional.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Asimismo, el comité realiza inspecciones, investiga incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales, formula recomendaciones y evalúa su eficacia. Analiza estadísticas, revisa reportes de eventos graves —como accidentes mortales— y supervisa el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el libro de actas. Una función especialmente relevante es la realización periódica de visitas a las instalaciones, lo que le permite mantener contacto directo con la realidad del centro de labores, las necesidades de los trabajadores y adoptar decisiones informadas.

El comité adopta sus decisiones mediante acuerdos tomados en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se realizan una vez al mes, conforme a ley, lo que implica un mínimo de doce sesiones al año. Las extraordinarias se convocan por el presidente, a solicitud de dos (2) de sus miembros o cuando ocurre un accidente mortal.

Para sesionar válidamente se requiere la mitad más uno de sus integrantes. Si no se alcanza el quórum, el presidente debe convocar a una nueva reunión dentro de los ocho días siguientes; esta se llevará a cabo con los miembros asistentes y los acuerdos adoptados serán obligatorios.

Primer aporte: representación alterna del empleador

1. Primer problema – La representación alterna del empleador

El artículo 48 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de seguridad y salud en el trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante Reglamento), señala que el empleador, conforme lo establezca su estructura organizacional y jerárquica, designa a sus representantes, titulares y suplentes ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre el personal de dirección y confianza. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 49 del Reglamento, los representantes de los trabajadores son electos mediante votación.

Precisado el marco general, abordaré el primer problema: **la representación alterna del empleador**. El artículo 48 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo dispone que el empleador designa a sus representantes conforme a su estructura y jerarquía. Por su parte, el artículo 64 señala que los cargos vacantes son suplidos por los representantes alternos hasta la conclusión del mandato.

El ordenamiento no contempla otra situación en la que los representantes suplentes puedan actuar, que no sea la vacancia. Según el artículo 63, las causales de vacancia son: vencimiento del plazo del cargo, inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas, enfermedad física o mental que inhabilite para el ejercicio del cargo o cualquier causa que extinga el vínculo laboral.

Fuera de los supuestos citados, el representante alterno del empleador no tiene habilitación expresa para participar con voz y voto. Esto genera un problema práctico, ya que los representantes del empleador suelen ser trabajadores de dirección o de confianza, quienes, por la naturaleza de sus funciones, tienen agendas recargadas y múltiples encargos. Su asistencia a las sesiones no siempre está asegurada.

Las consecuencias son relevantes. En primer lugar, existe el riesgo de no alcanzar el quórum mínimo para sesionar, lo que retrasa la toma de decisiones necesarias para una adecuada gestión de la seguridad y salud en el trabajo. En segundo lugar, se afecta la atención oportuna de las solicitudes y preocupaciones de los trabajadores, pues el comité es el espacio donde se canalizan y evalúan estas demandas.

Incluso cuando se logra sesionar, la ausencia de representantes del empleador puede generar un desbalance técnico. El comité es paritario porque combina dos perspectivas complementarias: los



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

representantes de los trabajadores trasladan las necesidades reales del personal, mientras que los representantes del empleador cuentan con la capacidad técnica para implementar soluciones. Si estos últimos no participan, las decisiones pueden carecer del sustento técnico necesario.

Además, en el sector público, la falta de cumplimiento del número mínimo de sesiones puede generar responsabilidad administrativa. En el sector privado, la inadecuada gestión del comité expone a la empresa a observaciones en el marco de fiscalizaciones de la autoridad inspectiva de trabajo.

Frente a ello, la primera propuesta es modificar el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se propone que los suplentes no solo cubran vacancias, sino que puedan reemplazar a los titulares, con voz y voto, ante cualquier impedimento que no implique vacancia, tal como sucede en otros ordenamientos²⁸. Para ello, el titular debería coordinar previamente con su suplente e informar al presidente y al secretario del comité, asegurando además la adecuada transferencia de información y compromisos.

Propuesta normativa

“Artículo 64.- Son funciones de los miembros suplentes:

Suplir los cargos vacantes, hasta la conclusión del mandato. En caso de vacancia del cargo de Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, este debe ser cubierto a través de la elección por parte de los trabajadores.

Suplir a los titulares, con voz y voto, ante cualquier impedimento que no implique su vacancia. De ser posible, el miembro titular debe coordinar con el suplente que lo reemplaza de manera previa a la sesión e informar al Presidente y Secretario sobre la identidad del suplente que acudirá en su lugar.

Reportar, a los titulares que reemplazan, las acciones y compromisos desarrollados en las sesiones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Esta iniciativa fue desarrollada durante la gestión 2023-2025 del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, que presidí. Con el acuerdo unánime de sus miembros y el respaldo institucional, se formuló un proyecto de decreto supremo con su respectiva exposición de motivos, el cual fue remitido al Ministerio de Trabajo y a Servir. Hasta donde tenemos conocimiento, actualmente se encuentra en revisión en el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se espera que el proyecto sea aprobado para que logre fortalecer el funcionamiento de los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Mientras esta modificación no sea adoptada, los comités pueden recurrir al artículo 59 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, para establecer, mediante acuerdo formal, que los suplentes reemplacen a los titulares en caso de cualquier impedimento. Esta decisión debe constar en acta y comunicarse a la alta dirección y a todos los miembros involucrados. Sólo tendrá vigencia durante la gestión del comité que lleguen a dicho consenso.

Pese a contar con la referida posibilidad, no todos los centros de trabajo cuentan con adecuada asesoría. Por ello es importante la modificación normativa dado que la misma cumpliría con una función pedagógica general.

²⁸ A modo de ejemplo, en el marco jurídico chileno, el artículo 22 del Decreto Supremo N.º 54 de 1969 indica que los miembros suplentes – del Comité Paritario de Seguridad e Higiene, entrarán a reemplazar a los propietarios en caso de impedimento de éstos, por cualquier causa, o por vacancia del cargo. De modo similar se dispuso en el artículo 2 del la Resolución 2013 de 1986 del Ministerio del Trabajo en Colombia, el cual señala que, a las sesiones del Comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial, los suplentes asistirán por ausencia de los principales y serán citados a las reuniones por el presidente del Comité

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Aquí un cuadro comparativo de la versión vigente de la propuesta señalada:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 64.- Los cargos vacantes son suplidos por el representante alterno correspondiente, hasta la conclusión del mandato.</p> <p>En caso de vacancia del cargo de Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo debe ser cubierto a través de la elección por parte de los trabajadores.</p>	<p>Artículo 64.- Son funciones de los miembros suplentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Suplir los cargos vacantes, hasta la conclusión del mandato. En caso de vacancia del cargo de Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, este debe ser cubierto a través de la elección por parte de los trabajadores. ii) Suplir a los titulares, con voz y voto, ante cualquier impedimento que no implique su vacancia. De ser posible, el miembro titular debe coordinar con el suplente que lo reemplaza de manera previa a la sesión e informar al Presidente y Secretario sobre la identidad del suplente que acudirá en su lugar. iii) Reportar, a los titulares que reemplazan, las acciones y compromisos desarrollados en las sesiones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Segundo aporte: observador sindical

2. Segundo problema.- Observadores sindicales

El artículo 29 de la Ley N° 29783 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST) establece que el empleador que cuente con un sindicato mayoritario debe incluir como observador a un representante de este, cuya presencia permite de acercar la gestión del comité a todos los trabajadores. Sin embargo, en entidades donde coexisten más de un régimen laboral, la carga de trabajo y las obligaciones gremiales pueden dificultar que un solo observador cumpla adecuadamente su función informativa.

Para mitigar este problema, se recomienda designar observadores sindicales adicionales que representen a otros regímenes u otros sindicatos, con lo cual se lograría una mayor difusión de las decisiones y una participación más amplia de los trabajadores en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Otra alternativa es incrementar los canales informativos sobre la gestión de los comités a todos los trabajadores.

Una alternativa es asignar una responsabilidad a los observadores, como la de elaborar informes que serán remitidos a cada trabajador, lo que es posible con la tecnología actual.

La segunda propuesta se relaciona con la figura del observador sindical. De acuerdo con el extremo final del artículo 29 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, los empleadores que cuenten con sindicatos mayoritarios incorporan un miembro del respectivo sindicato en calidad de observador.

Según la definición contenida en el Glosario de Términos del Reglamento de la citada Ley, el observador es aquel miembro del



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

sindicato mayoritario a que se refiere el artículo 29 de la Ley, que cuenta únicamente con las facultades señaladas en el artículo 61 del reglamento de la citada norma, que a continuación se describen:

- a) Asistir, sin voz ni voto, a las reuniones del Comité;
- b) Solicitar información al Comité, a pedido de las organizaciones sindicales que representan, sobre el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, y;
- c) Alertar a los representantes de los trabajadores ante el Comité de la existencia de riesgos que pudieran afectar la transparencia, probidad o cumplimiento de objetivos y de la normativa correspondiente.

El artículo citado señala una lista cerrada de funciones que el observador tiene en el seno del comité; normativamente no se le atribuyen más. Sin embargo, a partir de una interpretación integral de la ley y el reglamento, es posible plantear el reconocimiento expreso de otras actividades de enlace informativo que el observador cumpliría fuera del ámbito interno de deliberación del comité. Estas serían:

- a) Reportar las actuaciones del comité a la organización sindical que lo designó, lo que puede encontrar sustento en la facultad de solicitar información al comité prevista en el literal b) del artículo 61 del reglamento.
- b) Reportar las actuaciones del comité a los afiliados; o, incluso,
- c) Reportar las actuaciones del comité a los trabajadores.

La frecuencia y la formalidad no están definidas, podría variar según el centro de trabajo o establecerse en vía normativa, con una modificación del citado artículo 61. Promover su regulación ayudaría a los observadores a tener mayor claridad de sus posibilidades de acción; y, a los trabajadores, a reconocer en los primeros a un canal adicional de información sobre las actividades del comité.

En contraposición al reconocimiento de estas funciones, que se propone regular, puede señalarse que el comité ya tiene la obligación de realizar un informe anual con el resumen de su gestión²⁹. Sin embargo, el propio marco jurídico tiene una serie de disposiciones que permiten dar sustento a esta propuesta, comenzando por el artículo III del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que consagra el principio de cooperación, el cual involucra la participación de empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, para establecer mecanismos de permanente colaboración y coordinación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Surge otro problema. En muchas instituciones públicas y privadas la labor del observador sindical no es percibida ni por los sindicatos que representan y, mucho menos, por el resto de trabajadores. Ello genera la necesidad de proponer la modificación del artículo 29 de la ley, para lograr el aumento del número de observadores sindicales, por tantos colectivos existan; o, de elegir observadores por los sindicatos más representativos de los distintos regímenes que puedan coexistir en cada centro de trabajo.

²⁹ Artículo 71 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Es posible interpretar que la existencia de un solo observador, proveniente del sindicato más representativo, tiene por finalidad aligerar la gestión del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo. Sin embargo, cuando se trata de un órgano con una responsabilidad tan importante, la existencia de más de un observador puede contribuir con el aumento de la calidad de la gestión del comité, que redundará, a fin de cuentas, en el bienestar de todas las personas que se encuentran en el centro de trabajo.

Desde mi experiencia profesional, cada vez que tengo la oportunidad, suelo recomendar el aumento del número de observadores. De manera provisional, ello puede lograrse en aplicación del ya citado artículo 59 del reglamento.

Gracias por su atención.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LA CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN POR LAS SALAS LABORALES

Dr. Josef Mimbela Gonzales³⁰



El tema que nos convoca es la calificación del recurso de casación por las salas laborales, aspecto relevante dentro del proceso laboral.

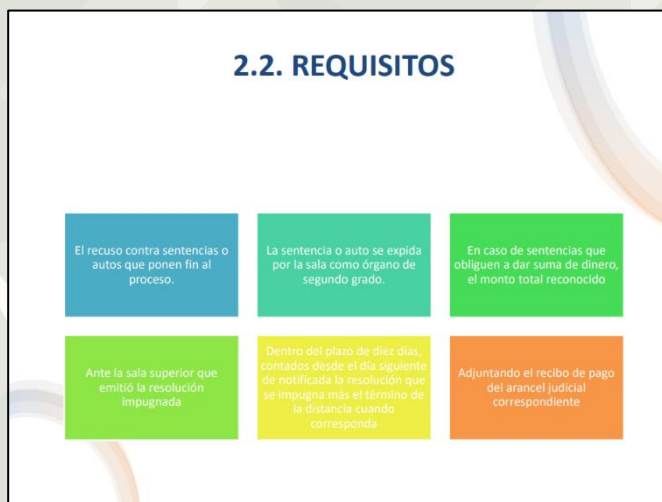
El recurso de casación laboral es de naturaleza extraordinaria y excepcional. No todos los recursos interpuestos ante la Corte Suprema superan los filtros legales, ya que su procedencia está sujeta al cumplimiento estricto de requisitos formales y materiales, además de causales taxativamente previstas por la ley.

Mi participación se centra en los requisitos formales, cuya verificación corresponde actualmente a las salas laborales a partir de la modificación introducida por la Ley N° 31699 a la Ley N° 29497 (Nueva Ley Procesal del Trabajo), específicamente en su artículo 35. Esta reforma restituye a las salas laborales la competencia para calificar el recurso de casación respecto de los requisitos formales, función que anteriormente también ejercían bajo la Ley N° 26636.

La procedencia del recurso se encuentra condicionada a supuestos legales expresos. Las salas realizan un control estricto del cumplimiento de cada requisito y, ante su inobservancia, el recurso es declarado inadmisibles en sentido definitivo, sin posibilidad de subsanación. Este control formal precede al análisis de fondo. No obstante, la Corte Suprema conserva la facultad de verificar nuevamente los requisitos formales y rechazar recursos que, pese a haber sido admitidos, incumplan las exigencias legales.

Los requisitos formales pueden sistematizarse en seis:

1. Que el recurso se interponga contra sentencias o autos que pongan fin al proceso.



³⁰ Relator titular de la Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, egresado de la maestría de Derecho del Trabajo de la Universidad de San Martín de Porres, con estudios de especialización en derechos fundamentales laborales en la Universidad de Salamanca (España), Director de la revista *Magazín Jurisprudencial*.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

2. Que la resolución haya sido expedida por la sala como órgano de segundo grado.
3. Que, tratándose de sentencias que ordenen el pago de suma de dinero, el monto reconocido supere las 500 URP.
4. Que el recurso se interponga ante la sala superior que emitió la resolución impugnada.
5. Que se presente dentro del plazo de diez días.
6. Que se adjunte el arancel judicial correspondiente.

Respecto del primer requisito, procede contra sentencias y autos que concluyan el proceso. La identificación de la sentencia no genera mayor dificultad, dado que cuenta con una estructura definida —parte expositiva, considerativa y resolutive— regulada en el artículo 121. En cambio, determinar cuándo un auto pone fin al proceso exige una interpretación sistemática conforme al Código Procesal Civil, particularmente a los artículos 221, 322 y 491, que contemplan supuestos como la conciliación, la transacción o determinadas formas de conclusión anormal del proceso. No constituyen autos que ponen fin al proceso aquellas resoluciones que resuelven incidencias accesorias, como la determinación de costos, cuando el proceso principal continúa.

El segundo requisito exige que la resolución impugnada haya sido emitida por la sala como órgano revisor de segundo grado. El recurso no procede contra resoluciones de primera instancia ni contra aquellas emitidas por la sala cuando actúa como órgano originario, como sucede en determinados procesos de impugnación de laudos arbitrales.

El tercer requisito, relativo al monto mínimo de 500 URP, es el que mayor controversia ha generado. Cuando la sentencia ordena el pago de una suma inferior a dicho umbral, el recurso es inadmisibles. Sin embargo, surgen dificultades interpretativas en distintos supuestos.

3.3.1
Situaciones
Complejas

- ¿Cuándo estamos ante una sentencia que obligue a dar suma de dinero?. Cuando la sentencia ordena un pago dinerario, independientemente del análisis previo para su otorgamiento, porque toda declaración judicial merece una motivación.
- ¿Cuándo estamos ante una sentencia que obligue o declare una situación? Cuando esta no obligue a dar suma de dinero, sino tienen una naturaleza no evaluable en dinero.

En los casos en que la sentencia combina obligaciones dinerarias con pretensiones no cuantificables —como el reconocimiento de relación laboral o la reposición— no resulta razonable aplicar un criterio exclusivamente económico, pues existen pretensiones cuyo contenido no es susceptible de valoración monetaria.

Asimismo, cuando la sentencia revoca o declara infundada la demanda y no reconoce suma alguna, debe evaluarse el monto reclamado en la demanda para determinar si se supera el umbral exigido, conforme a criterios adoptados por la Corte Suprema.

La determinación de cuándo una sentencia obliga a dar suma de dinero depende de que imponga un pago efectivo. Si únicamente declara una situación jurídica sin contenido patrimonial inmediato, se trata de una pretensión no cuantificable.

En relación con el plazo, el recurso debe interponerse dentro de los diez días. Tratándose de notificaciones electrónicas, el cómputo se rige por el artículo 155-C del Texto Único Ordenado de la

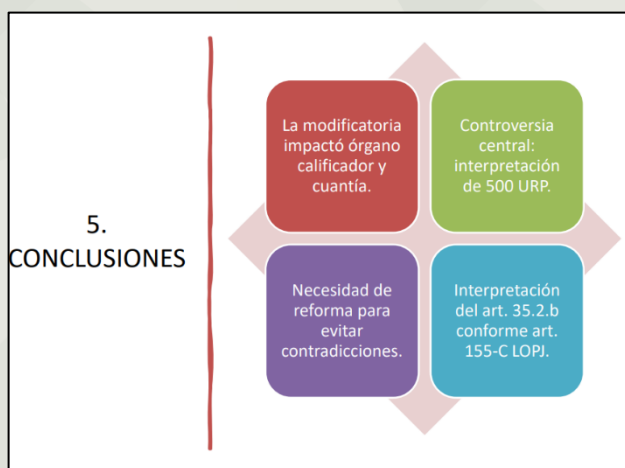


JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Ley Orgánica del Poder Judicial, que dispone que el plazo se cuenta desde el segundo día hábil siguiente al ingreso de la notificación a la casilla electrónica.

El arancel judicial es obligatorio para el empleador. En el caso del trabajador, corresponde el pago del 50 % cuando el monto supera las 70 URP.

La aplicación práctica de estos requisitos ha evidenciado criterios contradictorios en la Corte Suprema. Existen discrepancias respecto a la reposición, la indemnización y la naturaleza remunerativa del bono por función jurisdiccional, particularmente en lo relativo a su carácter cuantificable o no cuantificable para efectos de alcanzar el umbral de 500 URP. Incluso dentro de una misma sala se han emitido decisiones disímiles sobre supuestos similares.



En conclusión, la reforma ha modificado tanto el órgano calificador como la cuantía exigida: la calificación formal corresponde ahora a las salas laborales y el umbral económico se ha elevado de 100 a 500 URP. La principal controversia radica en la interpretación del requisito de la cuantía, especialmente en la delimitación entre obligaciones dinerarias y pretensiones no cuantificables, así como en el cómputo del plazo en el contexto de notificaciones electrónicas. Resulta necesaria una mayor uniformidad interpretativa para garantizar seguridad jurídica.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

RETOS EN LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS, A TRAVÉS DE UN GOBIERNO CON VISIÓN ESTRATÉGICA Y JURÍDICA DESDE LA ACADEMIA PARA EL ÁREA LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dr. José Mauricio Arredondo del Río³¹



El tema que desarrollaré se denomina “Los retos para articular el desarrollo de los pueblos a través de un gobierno con visión estratégica y jurídica, desde la academia, en el ámbito laboral y de la seguridad social”

Tanto Perú como Colombia han reformado sus normas procesales y sustantivas. En el caso colombiano, la reforma pensional — Ley 2381 de 2024 — constituye, a mi juicio, una reforma regresiva. La cual no ha entrado en vigencia, al ser objeto de estudio por la Corte Constitucional Colombiana. A ello se suma la reforma laboral contenida en la Ley 2466 de 2025, que modificó el Código Sustantivo del Trabajo, así como la reciente reforma al Código Procesal Laboral – Ley 2452 de 2025, que entra en vigencia en el mes abril de 2026.

Frente a este panorama, la pregunta es inevitable: ¿cómo acercar verdaderamente la justicia al ciudadano? Resulta preocupante que juzgados laborales inadmitan o

rechacen demandas por aspectos meramente formales (*anuncio incorrecto de la denominación del señor juez, cuestionamientos vanos que se informe de donde se conoció la dirección electrónica de quien ocupará la posición de demandado en el proceso y peor aún por citar normas del estatuto procesal civil, cuando existe en la sistemática procesal laboral normas propias para atender los requerimientos de los sujetos procesales.*), impetradas por trabajadores, extrabajadores, usuarios o beneficiarios con necesidades sensibles de carácter laboral y de la seguridad social. Tradicionalmente se afirma que el trabajador es la parte débil del proceso; sin embargo, el propio ordenamiento asigna a jueces e inspectores del trabajo como autoridades judiciales y administrativas la función constitucional y legal de velar por sus derechos mínimos e irrenunciables. El problema no radica solo en la norma, sino en su aplicación y en el diseño estructural del sistema de protección de los derechos en materia laboral.

³¹ Abogado, Magister y Doctorando en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín. Exdecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó. Excoordinador del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Americana. Exabogado externo del Instituto de los Seguros Sociales. Docente de las Universidades de Medellín, San Buenaventura Medellín Sede Bello, Cooperativa. Exdirector del Consultorio Jurídico de la Universidad Católica Luis Amigó. Docente de Planta en carrera administrativa del Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria. Ponente nacional e internacional. Abogado litigante.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Desde hace varias décadas la academia advierte deficiencias técnicas en la redacción y orientación de las leyes en materia laboral y de la seguridad social. La creación de nuevas normas y de reformas de las existentes no han sido pocas, pero muchas de estas no responden a la finalidad, ni al contexto social que pretenden regular. La reciente reforma en materia procesal laboral en Colombia evidencia una pérdida de autonomía del Derecho Procesal Laboral y de la Seguridad Social, al “copiar” estructuras propias del proceso civil (*Código General del Proceso*) sin una reflexión profunda y de avanzada sobre su necesidad para resolver las problemáticas propias del derecho laboral y de acercar la justicia al justiciable.

Uno de los problemas estructurales es la proliferación de compendios normativos que contienen disposiciones en desuso o desconectadas de la realidad social (*desuetud de la norma jurídica*), que, en materia laboral, tanto en normas sustantivas o materiales y adjetivas o procesal, subsisten normas que no se aplican o bien que no responden a las dinámicas actuales para el reconocimiento y protección de las partes involucradas en las relaciones de carácter laboral.

A ello se suma a la gestión judicial, como hoy en audiencias mediadas por las tecnologías de la información (*audiencias virtuales para la materia del trabajo*), la imposibilidad de una conexión estable (*internet*) genera reprocesos, dificultades en la comunicación y hasta aplazamientos inesperados que hacían que audiencias se reprogramaran para varios meses después, afectando condiciones de celeridad y de un acceso efectivo a la administración de justicia, dilación estructural que contradice la finalidad protectora que busca el proceso laboral.

Otra dificultad que hoy persistente en la práctica jurídica es el uso generalizado en el medio social de contratos de prestación de servicios que encubren verdaderas relaciones laborales subordinadas, esta práctica, avalada muchas veces por indebidas asesorías jurídicas, que desconocen derechos mínimos e irrenunciables. Así mismo, subsiste la prescripción extintiva o liberatoria en materia laboral, que termina beneficiando a empleadores frente a trabajadores que, por distintas razones, no reclaman oportunamente sus derechos y lo cual, desde una perspectiva ética, resulta cuestionable como la defensa técnica se fundamenta exclusivamente en alegar la prescripción para evitar el pago de los derechos a miles de trabajadores que prestaron sus servicios personales.

El juez de la materia laboral y de la seguridad social, por su parte, se enfrenta hoy a límites probatorios y formales de orden procesal. Aunque se conozca de prácticas empresariales por procesos tramitados en sus despachos, como de manera sistemática e histórica se han vulneran los derechos laborales de sus trabajadores y solo por ministerio de la ley, decide con fundamento en lo probado en el proceso al interior del proceso, lo cual parece ajustado a derecho, pero ni siquiera el juez de la causa laboral exhorta al Inspector del Trabajo para que inicie una vigilancia y control de quienes como empresa han desconocido los derechos mínimos consagrados en la legislación laboral vigente. El formalismo procesal, en ocasiones, termina condicionando el reconocimiento de derechos sustantivos, pese al principio de prevalencia del derecho material o sustancial en el orden constitucional.

La academia ha sido testigo y ha permitido la expedición de leyes ordinarias con deficiencias técnicas, sin asumir un liderazgo real en la construcción normativa. Durante años se han señalado los mismos errores sin que se consoliden propuestas estructurales para la materia. Las reformas laborales impulsadas bajo discursos de populistas no siempre consideran sus efectos económicos y sociales a mediano y largo plazo.

En el ámbito pensional, la reforma colombiana modificó la coexistencia entre el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual. El nuevo esquema obliga a cotizar hasta 2.3 salarios mínimos



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

en el fondo público y el excedente en el privado, alterando expectativas de quienes no quedaron amparados por el régimen de transición. Las decisiones normativas de esta magnitud requieren análisis técnico profundo y no respuestas coyunturales de carácter político.

Existe además una tendencia regional a replicar modelos legislativos de otros países sin adaptación crítica. Se adoptan instituciones similares con denominaciones distintas, sin construir soluciones propias acordes con las realidades nacionales y apropiadas a nuestros sistemas jurídicos.

Otro obstáculo es la concentración del debate en grupos reducidos de especialistas que dominan la agenda legislativa, limitando la participación plural y la deliberación académica amplia. A ello se suman reformas impulsadas con criterios de eficiencia política mediática, presión de grupos o la búsqueda de un reconocimiento personal, antes que con rigor técnico y jurídico.

Un ejemplo ilustrativo fue la convocatoria realizada por la Corte Suprema de Justicia colombiana para que universidades presentaran proyectos de reforma al código procesal laboral y de la seguridad social y pese a sus propuestas académicas presentadas, la reforma finalmente adoptó mayoritariamente estructuras del Código General del Proceso, ampliando el articulado sin una revisión en cuanto a la necesidad técnica, ni la participación en el área propia de una sistemática más sensible por los derechos que se discuten y en favor de quienes.

La desconexión entre academia y realidad social impide que las reformas produzcan transformaciones efectivas. No se trata de formar más abogados, sino de formar juristas capaces de comprender críticamente el sistema y proponer soluciones estructurales para garantizar los derechos de quienes acuden a las sedes judiciales y administrativas para su reconocimiento y pago.

Finalmente, las reformas normativas por sí solas no garantizan justicia. Incrementos significativos del salario mínimo, sin una política integral de sostenibilidad empresarial, pueden incentivar la informalidad y promover esquemas contractuales que eluden obligaciones laborales. La consecuencia es paradójica: en lugar de fortalecer la protección, se amplían las prácticas de evasión.

En conclusión, mientras la academia no asuma un papel activo y responsable en la construcción técnica de las normas, y mientras las reformas respondan más que a coyunturas políticas que a diagnósticos estructurales, el derecho laboral y de la seguridad social difícilmente cumplirán su función de instrumento real de justicia social.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

LAS RESOLUCIONES DE COBRANZA QUE EMITE EL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) A LAS EMPRESAS Y ENTIDADES PÚBLICAS. SUS PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS DE MEJORA EN SU GESTIÓN

Dr. Iván Rafael Valentín Peralta³²



El tema que he elegido para esta presentación —y que también intento vincular con los planes de gobierno presentados en el contexto de las elecciones presidenciales y congresales en el Perú— se titula “**Las resoluciones de cobranza que emite ESSALUD a las empresas y entidades públicas: problemas y alternativas de mejora en su gestión**”.

El tema que he elegido para esta presentación —y que también intento vincular con los planes de gobierno presentados en el contexto de las elecciones presidenciales y congresales en el Perú— se titula “Las resoluciones de cobranza que emite ESSALUD a las empresas y entidades públicas: problemas y alternativas de mejora en su gestión”.

Quiero iniciar reflexionando sobre la importancia que tienen el trabajo y la protección social para el desarrollo humano. Actualmente, la Organización Internacional del

Trabajo utiliza la expresión protección social para referirse a lo que antes se denominaba únicamente seguridad social. Con ello se busca ampliar el alcance de esta protección y lograr que más ciudadanos accedan a cobertura en distintas contingencias de la vida.

En el caso peruano, la Constitución Política reconoce valores fundamentales como la dignidad humana y la calidad de vida, principios estrechamente vinculados con el sistema de seguridad social. Asimismo, la protección social guarda una relación directa con distintas etapas del itinerario de vida de las personas, especialmente con los procesos de formación y empleo. Al revisar los planes de gobierno, advierto que no existe interés en mejorar la gestión de la Seguridad Social en Salud, de modo que cumpla con su misión institucional de proteger a la población asegurada a cargo del Seguro

³² Abogado graduado y titulado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con treinta años de experiencia profesional en Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Administrativo y gestión de recursos humanos. Tiene estudios de maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social y en Gestión Empresarial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, así como programas de alta especialización en Derecho Laboral Empresarial y Tributación Empresarial por la Universidad ESAN. Ha ejercido la docencia universitaria y participado como ponente en eventos jurídicos, desempeñándose en asesoría legal, consultoría empresarial e institucional y patrocinio en procedimientos administrativos y procesos jurisdiccionales, tanto en el sector público como privado.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Social de Salud (EsSalud), lo cual coincide con lo observado durante mi ejercicio profesional, tanto como abogado litigante como asesor de organizaciones privadas y entidades públicas.

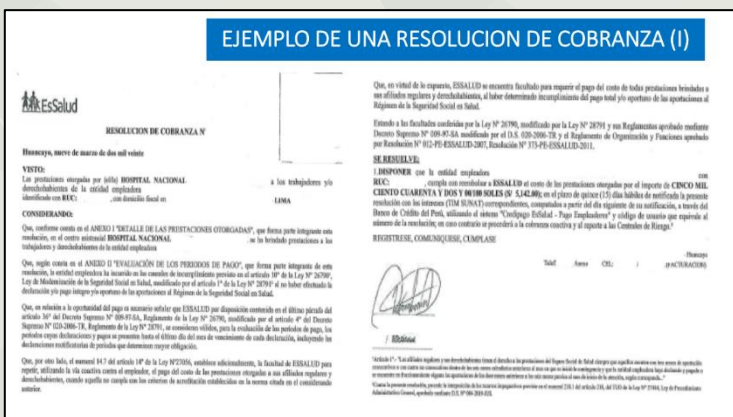
Resulta que cuando se menciona el Seguro Social de Salud —ESSALUD—, casi siempre se le asocia exclusivamente con el servicio de salud, que solo es uno de los servicios que se encuentra obligado a prestar a favor de sus asegurados.



En las propuestas de los planes de gobierno, la atención suele centrarse en ampliar los servicios sanitarios, lo cual es sin duda necesario, pero no se aborda integralmente los diversos servicios que debe brindar el Seguro Social de Salud según la legislación peruana.

Por ello resulta importante recordar que ESSALUD cuenta con una estructura institucional específica, cuyo órgano máximo es el Consejo Directivo, integrado por representantes del Estado, de los trabajadores y de los pensionistas. Se trata, por tanto, de una organización con participación tripartita en la conducción de la institución.

En relación con el tema central de esta exposición, he observado que el primer profesional que suele tener contacto con las resoluciones de cobranza emitidas por ESSALUD es el contador o el economista de una organización, sea pública o privada, como si fuera un problema estrictamente financiero o presupuestal, lo cual genera una atención incompleta y/o extemporánea que limita las acciones de defensa en contra de las Resoluciones de Cobranza emitidas por ESSALUD.



Una resolución de cobranza presenta una estructura que incluye una parte inicial donde se expone la motivación y el sustento de la decisión administrativa, además de anexos que contienen información detallada. En el primer anexo se consigna el detalle de las prestaciones que ESSALUD ha otorgado a los trabajadores asegurados del empleador al que se le exige el

pago. Allí se precisa la fecha de atención, la contingencia que motivó la prestación, así como el eventual otorgamiento de subsidios u otras prestaciones económicas.

El segundo anexo está vinculado a la información tributaria. En este apartado, ESSALUD utiliza información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para identificar si el empleador se encuentra en condición de morosidad. Con base en esa información se evalúa si hubo pagos parciales, tardíos o extemporáneos de las aportaciones correspondientes.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

EJEMPLO DE UNA RESOLUCION DE COBRANZA (II)

En el primer ANEXO de la RC, ESSALUD detalla la prestación de salud o económica otorgada al asegurado trabajador, pensionista o derechohabiente, incluyendo la fecha de la atención, el servicio específico y el costo de cada servicio

En el segundo ANEXO de la RC, ESSALUD detalla los dieciocho (18) periodos tributarios revisados (6+12), el monto de las aportaciones adeudadas, las fechas de pago y la evaluación si ha incurrido en un PAGO PARCIAL (PP) o en un PAGO TARDIO/EXTIMPORANEO (PT)

En este proceso intervienen diversos actores. En primer lugar, el propio Seguro Social de Salud, que como entidad pública tiene la facultad de emitir el acto administrativo denominado Resolución de Cobranza. A través de este documento determina el costo de las prestaciones de salud o de los subsidios otorgados y se constituye en acreedor frente al empleador que considera moroso, exigiendo el reembolso de los gastos efectuados en favor del trabajador asegurado.

El segundo actor es el empleador del sector público o del sector privado, pues estas resoluciones no solo se emiten contra empresas privadas, sino también contra entidades públicas. Es decir, en la práctica, afecta a empleadores de todas las dimensiones —microempresas, pequeñas, medianas y grandes—, así como diversas entidades públicas, han sido objeto de estas resoluciones de cobranza, las cuales en muchos casos presentan características que considero arbitrarias, porque EsSalud desconoce los efectos legales que tiene el pago de interés moratorio respecto de la obligación de pago de aportaciones o contribuciones realizadas por los empleadores cuando tuvieron alguna demora en el pago o cuando realizaron un pago parcial y luego subsanaron esas omisiones, pagando adicionalmente al capital de la obligación principal, los intereses moratorios devengados a la fecha de pago, situación permitida por el Código Tributario y el Código Civil, que extingue la obligación tributaria y desaparece la condición de morosidad en el pago.

Un tercer actor es la SUNAT, entidad que por mandato legal tiene la función de recaudar las aportaciones al seguro social, las cuales la ley califica como contribuciones. En consecuencia, estas se rigen por el Código Tributario. También intervienen los asegurados, quienes son los beneficiarios de las prestaciones de salud o de los subsidios económicos otorgados por ESSALUD.

SUPUESTO 1: Incumplimiento de 3 ó 4 deudas dentro de los 6 meses anteriores al período de contingencia

Concepto clave: Período de contingencia
Es el mes calendario en el cual:

- El trabajador asegurado o sus derechohabientes recibieron una prestación de salud; o
- El trabajador percibió una prestación económica (subsidios por incapacidad temporal, maternidad o lactancia, o gastos de sepelio).

A partir de ese mes, ESSALUD revisa los seis (6) meses anteriores, devengados y exigibles. Se configura la causal de Resolución de Cobranza cuando el empleador presenta dentro dicho tramo de tiempo:

- Tres (3) periodos de aportación consecutivos impagos (pago parcial y/o extemporáneos); o
- Cuatro (4) periodos de aportación no consecutivos impagos (pago parcial y/o extemporáneos)

¿Qué se cobra?

Considerando las prestaciones otorgadas por ESSALUD a los trabajadores/derechohabientes de la entidad obligada al pago de aportaciones, la Resolución de Cobranza determina y liquida:

- El costo real de las prestaciones de salud, y/o
- El monto total de las prestaciones económicas.

Dimensión jurídica:
No se trata solo de un incumplimiento tributario, sino de la activación de responsabilidad por haber recibido el asegurado una prestación sin que el empleador estuviera al día en sus aportaciones.

Problemas de gestión:

- Determinación correcta del periodo de contingencia.
- Identificación exacta de los periodos tributarios impagos.
- Sustento técnico en la liquidación del gasto real.

Es el supuesto más frecuente y estructural.

Finalmente, en determinados casos también participan entidades previsionales, cuando los hechos que originan la resolución de cobranza se vinculan con prestaciones previsionales.

En cuanto a la casuística más frecuente que origina estas resoluciones, existen varios supuestos. Los dos primeros están relacionados con la verificación de

la regularidad en el pago de las aportaciones en relación con el denominado periodo de contingencia, es decir, el mes en el cual un trabajador asegurado recibe atención médica o percibe un subsidio.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En el primer supuesto se revisan los seis meses anteriores al periodo de contingencia para verificar si existen tres o cuatro incumplimientos en el pago de aportaciones.

En el segundo supuesto, cuando no se encuentran deudas en ese primer tramo, se revisan los doce meses anteriores adicionales. De esta forma, se analizan en total dieciocho meses. Si en ese segundo tramo se detecta al menos un mes adeudado, también puede generarse la emisión de una resolución de cobranza.

Existen, además, situaciones que evidencian arbitrariedades en la aplicación de este mecanismo. Un ejemplo ocurre cuando la SUNAT, en ejercicio de su competencia, autoriza la compensación de pagos en exceso con deudas tributarias. En estos casos, el empleador solicita la compensación, la SUNAT emite la resolución correspondiente reconociendo el crédito y autorizando su aplicación. Sin embargo, ESSALUD desconoce dicha compensación y considera al empleador como moroso, emitiendo igualmente la resolución de cobranza para exigir el reembolso de prestaciones otorgadas.

Otro caso relevante involucra la interacción entre distintos ámbitos de la seguridad social. Por ejemplo, en situaciones relacionadas con el pago diferido de pensiones por parte de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). En el Perú, el reconocimiento de una pensión del Sistema Nacional de Pensiones puede demorar varios meses. Cuando

finalmente se reconoce el derecho, la ONP dispone el pago de las pensiones devengadas desde el momento en que nació el derecho. En ocasiones, debido a limitaciones presupuestarias, estos pagos de pensiones se realizan de manera fraccionada. ESSALUD ha considerado esos pagos como extemporáneos y, en consecuencia, ha emitido resoluciones de cobranza. Este criterio fue cuestionado judicialmente por la ONP y finalmente la Corte Suprema reconoció la improcedencia de dicha actuación administrativa.

<p>SUPUESTO 4: RESOLUCIÓN DE COBRANZA POR INCUMPLIMIENTO DE PAGO DE APORTACIONES, ORIGINADAS EN PAGO FRACCIONADO DE PENSIONES (SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES - D.LEY N° 19990)</p>		<p>ONP vs. EsSalud <small>Oficina de Normalización Previsional</small></p>
<p>1. Antecedentes del caso El Seguro Social de Salud emitió una Resolución de Cobranza contra la Oficina de Normalización Previsional exigiendo el pago de S/ 31,050.00 por prestaciones de salud otorgadas a pensionistas. ESSALUD sostuvo que existía incumplimiento en el pago de contribuciones de salud respecto de pensiones devengadas.</p> <p>2. Problema jurídico central ¿Existe mora en el pago de contribuciones cuando la pensión devengada se paga de manera fraccionada y la retención del 4% se realiza en cada cuota efectivamente abonada?</p> <p>3. Posición de las entidades ESSALUD: El devengo de la contribución es mensual. El fraccionamiento del pago no altera la exigibilidad. Existió incumplimiento contributivo. ONP: No actúa como empleador, sino como agente retenedor. El aporte se retuvo y pagó en cada cuota. No hubo mora porque el pago se realizó conforme se efectuó el abono al pensionista.</p>	<p>4. Aspectos controvertidos Determinación del momento del devengo contributivo. Naturaleza jurídica del fondo previsional administrado por la ONP (SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DEL DECRETO LEY 19990). Competencia de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para establecer incumplimiento. Motivación suficiente de la Resolución de Cobranza.</p> <p>5. Pronunciamiento judicial La Corte Suprema declaró fundado el recurso de casación interpuesto por la ONP, al advertir que la sentencia de vista incurrió en motivación aparente, pues no analizó adecuadamente la forma de pago fraccionado ni la naturaleza jurídica de la obligación.</p> <p>Relevancia del caso Este caso evidencia que: Las resoluciones de cobranza pueden involucrar conflictos interinstitucionales. Existen vacíos interpretativos sobre el devengo contributivo. La deficiente motivación incrementa la litigiosidad. Se requiere mejora en los criterios técnicos de gestión.</p>	

LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ

<p>La Seguridad Social es un derecho humano reconocido en nuestra Constitución (Art. 10° y 11°) y se sustenta en la necesidad de garantizar la dignidad de toda persona cuando se encuentra en circunstancias difíciles de afrontar (enfermedad, vejez, incapacidad, etc).</p>	<p>DERECHO HUMANO RECONOCIDO</p>
<p>El artículo 10° de nuestra Constitución Política reconoce el derecho a la Seguridad Social de toda la población al señalar que: "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida."</p>	<p>DIGNIDAD Y CALIDAD DE VIDA</p>
<p>El artículo 11° de la norma constitucional dispone que el Estado "garantiza" el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas.</p>	<p>ESTADO PROVEE DE ENTIDADES QUE PERMITAN ACCESO LIBRE A SEG. SOCIAL</p>

Desde el punto de vista normativo, el derecho a la seguridad social está reconocido en la Constitución Política del Perú, que incluye la protección frente a riesgos relacionados con la salud, las pensiones y otras contingencias. Asimismo, diversos instrumentos internacionales —como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Culturales y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social— refuerzan este reconocimiento.

La OIT, en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)(*), señaló lo siguiente:

... el derecho a la seguridad social es un derecho humano;

Reconociendo que el derecho a la seguridad social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso;

Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal;

Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible...

(* https://normlex.ilo.org/dyn/normlex_en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID%2CP12100_LANG_CODE:3065524%2Ces)

La OIT también ha promovido, mediante recomendaciones emitidas en los últimos años, la aplicación progresiva de la seguridad social en los países, considerándola un derecho humano fundamental y un instrumento clave para el desarrollo económico y social, la reducción de la pobreza y la promoción del empleo formal.

En el Perú, además de la Constitución, existen normas específicas que regulan esta materia dentro del sistema de seguridad social. También interviene el Código Tributario, dado que las aportaciones al seguro social se rigen por sus disposiciones, lo que explica que la compensación de pagos sea autorizada por la SUNAT conforme a reglas tributarias. Asimismo, se aplican normas de derecho administrativo y del procedimiento administrativo.

En relación con la inspección del trabajo, se observa que la normativa vigente se centra principalmente en la verificación del alta y baja de los asegurados. Es decir, el aparato fiscalizador se enfoca en la inscripción o en el término de la relación de aseguramiento. De modo que carece de competencia una inspección de trabajo para verificar el cumplimiento del pago de las obligaciones de aportaciones a EsSalud

ARTICULACION INTERINSTITUCIONAL EN MATERIA DE Seguridad social RESPECTO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La Inspección de trabajo (ley N° 28806) promueve la articulación interinstitucional (ESSALUD – SUNAT – SUNAFIL):

- **Artículo 7.-**
“(..)
El Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) facilitarán a la Inspección del Trabajo, de oficio o a petición de las mismas, la información que dispongan y resulten necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias en el ámbito sociolaboral.”
- **Artículo 8.-**
“(..)
La Inspección del Trabajo facilitará al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), de oficio o a petición de las mismas, la información que disponga y resulte necesaria para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias en materia de protección social de los trabajadores.”

De modo que gran parte de la regulación inspectiva en materia de seguridad social, se orienta hacia la protección del sistema privado de pensiones. Además, ESSALUD realiza una actividad denominada verificación de la condición de asegurado, mediante la cual un grupo de funcionarios fiscaliza la autenticidad de las relaciones laborales declaradas. Esta función responde a situaciones en las que se crean relaciones laborales ficticias con el objetivo de acceder indebidamente a las prestaciones del seguro social. En el pasado se han detectado casos en los que empresas inexistentes simulaban vínculos laborales con el único propósito de permitir que determinados pacientes accedieran a tratamientos médicos de alta complejidad.

Es importante recordar que el Seguro Social de Salud no se limita al ámbito sanitario. El sistema incluye diversos tipos de seguros. Algunos son obligatorios y otros tienen carácter complementario o



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

voluntario. De estos, el Seguro Regular, que comprende las prestaciones realizadas por EsSalud a favor de los trabajadores y sus derechohabientes, es el que da origen a las Resoluciones de Cobranza.

El concepto de periodo de contingencia resulta fundamental en este análisis, pues a partir de él se revisan los periodos de aportación anteriores para determinar si el empleador presenta deudas. En este contexto es necesario evitar duplicidades en la determinación de obligaciones y conflictos de competencia entre ESSALUD y la SUNAT. Si la ley asigna a la SUNAT la función de verificar el cumplimiento tributario, ESSALUD debería basarse en la información oficial de dicha entidad antes de emitir una resolución de cobranza.

El tema de las resoluciones de cobranza involucra múltiples áreas del derecho: el derecho administrativo, el derecho tributario, el derecho laboral y el derecho previsional. Por ello requiere un tratamiento técnico adecuado tanto por parte de la gestión institucional de ESSALUD como por parte de los empleadores y entidades públicas involucradas.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LAS RESOLUCIONES DE COBRANZA	
<p>PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> El Régimen Contributivo funciona bajo una lógica solidaria: los aportes no financian únicamente al trabajador que genera la contribución, sino al sistema en su conjunto. El empleador aporta mensualmente independientemente de que el trabajador utilice o no los servicios de salud. El sistema garantiza la atención incluso cuando el empleador incumple, priorizando la protección del asegurado. Este principio ha sido desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo como elemento estructural de los sistemas de seguridad social. <p>🔗 Implicancia en la cobranza:</p> <p>La Resolución de Cobranza busca restablecer el equilibrio del sistema cuando la solidaridad ha sido afectada por el incumplimiento contributivo.</p>	<p>PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE LOS FONDOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Los recursos de la seguridad social tienen destino exclusivo: financiar prestaciones de salud y económicas. No pueden ser utilizados para fines distintos, ni absorbidos para otros gastos del Estado. Este principio encuentra respaldo en el marco constitucional peruano, que protege el carácter finalista de los fondos de seguridad social. <p>🔗 Implicancia en la cobranza:</p> <p>La recuperación de aportes no es un objetivo meramente recaudatorio, sino una exigencia para preservar la integridad financiera del fondo y garantizar la continuidad del servicio.</p>

Si bien las Resoluciones de Cobranza pueden justificarse en la necesidad de preservar la solvencia financiera del sistema, su aplicación debe realizarse respetando los principios de seguridad jurídica, el derecho de defensa y las competencias legalmente asignadas a cada entidad.

En el caso de las entidades públicas, cuando se emiten resoluciones de cobranza por montos elevados se genera además un problema presupuestario, ya que el Estado debe cubrir gastos no previstos para atender obligaciones que, en muchos casos, ya fueron cumplidas mediante el pago de aportaciones o intereses moratorios.

Finalmente, es importante recordar que el Código Tributario Peruano establece que el pago de intereses moratorios resarce el retraso en el cumplimiento de la obligación tributaria. Sin embargo, ESSALUD desconoce ese efecto jurídico y continúa calificando al empleador como moroso incluso cuando la deuda ha sido regularizada con el pago de dichos intereses moratorios o cuando la SUNAT ha autorizado la compensación de pagos en exceso con aportaciones de periodos posteriores.

Por todo ello, la gestión de las resoluciones de cobranza requiere una revisión integral. No basta con plantear la integración de ESSALUD con el Ministerio de Salud como solución a los problemas del sistema, ya que ESSALUD cumple múltiples funciones dentro del esquema de la seguridad social: otorga subsidios, presta servicios a pensionistas, desarrolla programas de rehabilitación laboral y atiende diversas contingencias vinculadas al trabajo.

En consecuencia, cualquier reforma o mejora en este ámbito debe considerar la complejidad institucional y jurídica del sistema de seguridad social de salud en el Perú.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

EL TRABAJADOR GUARDAVIDAS: TRABAJO RIESGOSO, PREVENCIÓN DE ACCIDENTES, PRECARIZACIÓN LABORAL Y EL USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA SEGURIDAD ACUÁTICA

Dr. José Antonio Virginis³³



El tema que voy a presentar es “**el trabajador guardavidas: trabajo riesgoso, prevención de accidentes, precarización laboral y uso de nuevas tecnologías en la seguridad acuática**”.

Se trata de un tema escasamente tratado por la doctrina laboral, tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica. En mi caso, además, es una temática que me involucra directamente, pues también soy guardavidas.

En primer lugar, es necesario preguntarse **¿quién es el guardavida?** El guardavida es un profesional entrenado y formado para supervisar, vigilar, controlar, orientar y asistir técnica y profesionalmente a las personas ante una emergencia acuática. Su función consiste en intervenir en situaciones de peligro para realizar salvamentos, brindar primeros auxilios y asistir a quienes se encuentren en riesgo, siempre dentro del área de su responsabilidad.

Cuando se habla de **área de responsabilidad**, se hace referencia a los distintos espacios donde existe un espejo de agua, ya sea natural o artificial. En el ámbito natural se incluyen el mar, los ríos o las lagunas; en el ámbito artificial, instalaciones como piscinas o piletas de natación. No solo se trata del espacio acuático en sí, sino también de todo el entorno de influencia, como la playa, las instalaciones o las áreas circundantes.

En ese contexto, el guardavida desarrolla su trabajo utilizando **su propio cuerpo como herramienta fundamental**, con la cual arriesga su vida en situaciones de peligro. Esta característica convierte a la actividad en una tarea de alto riesgo.

Otra característica relevante del trabajador guardavidas es el **alto grado de responsabilidad** que se le exige. Esta responsabilidad se manifiesta en su relación con sus superiores, con las autoridades y con los turistas o bañistas.

Sin embargo, existe un aspecto poco conocido: **cómo se entrena y se prepara un guardavida para desempeñar su labor durante la temporada**. La preparación implica el cumplimiento de múltiples

³³ Doctor en Derecho y magíster en Derecho del Trabajo y Argumentación Jurídica (Argentina/España). Profesor universitario de grado y posgrado en Derecho Procesal y Filosofía del Derecho. Investigador especializado en el régimen legal del salvamento acuático; autor de un manual integral sobre legislación comparada y el uso de nuevas tecnologías en la prevención de ahogamientos. Guardavidas profesionales (EPSA) desde 1998 al 2012 con experiencia en mar y capacitación en Australia. Nadador de aguas abiertas, integró la primera Selección Argentina en el Mundial de Salvamento 2000 (Manly Beach, Australia) y completó el cruce a nado del Estrecho de Gibraltar en 2008.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

obligaciones y una capacitación constante. En este sentido, pueden destacarse diversos factores relevantes en esta actividad.

Uno de ellos es la **exposición ambiental**. El guardavida que trabaja en el mar está expuesto a condiciones de sol intenso, viento, bruma, cambios constantes de temperatura y variaciones en la dirección de los vientos.

Otro factor es la **responsabilidad sobre terceros**, que implica la interacción permanente con turistas, autoridades policiales, paramédicos y compañeros de trabajo, ya que la actividad se desarrolla en equipo.

A ello se suma el **estrés decisonal permanente**. Cuando el guardavida se encuentra en la torre de vigilancia permanece en una situación constante de tensión. Debe observar no solo el agua, sino también a las personas que se encuentran en la arena realizando diversas actividades, como practicar deportes o circular con vehículos como motocicletas o cuatriciclos. Asimismo, debe controlar a sus compañeros de trabajo para advertir si alguno ingresa al agua para realizar un rescate.

Otro elemento importante es la **eventual responsabilidad civil o penal** que puede recaer sobre el guardavida en caso de incumplimiento de sus obligaciones o de daños causados a terceros. Incluso puede existir responsabilidad penal por omisión de auxilio, dado que el guardavida tiene una responsabilidad específica comparable a la de un bombero, un policía o un paramédico.

Estas responsabilidades deben analizarse junto con la **situación de precariedad laboral** que muchas veces afecta a los trabajadores guardavida. Dicha precariedad se manifiesta en distintos aspectos.

Uno de ellos es el **factor económico**, donde suele existir una diferencia significativa entre la remuneración del guardavida del sector público y del sector privado.

Otro problema frecuente es el de las **jornadas laborales extensas**, la falta de días de descanso y, en ocasiones, la ausencia de equipamiento adecuado para realizar la tarea.

En este contexto pueden identificarse **tres aspectos centrales** relacionados con la actividad.

El primero es la **estructura organizativa y los recursos disponibles**. Para desarrollar su trabajo, el guardavida necesita contar con elementos básicos, uniforme y condiciones mínimas de seguridad. También es fundamental la cantidad de guardavida disponibles en cada área. Por ejemplo, en una torre pueden trabajar dos guardavidas, pero la organización depende de factores como la afluencia de público, la distancia entre torres en playas extensas y el análisis de variables naturales como las mareas y el viento. Todos estos factores determinan la forma de intervención en el agua.

El segundo aspecto es la **jornada laboral y la fatiga**. Muchos guardavidas trabajan jornadas superiores a ocho o nueve horas diarias sin descanso adecuado. La fatiga no solo se debe a la exposición ambiental, sino también al esfuerzo físico que exige cada rescate. Un salvamento implica saltar de la torre, tomar el elemento de flotación, colocarse las aletas, correr sobre la arena, ingresar al agua, nadar hasta la víctima y trasladarla a la costa. Hay días en los que no ocurre ningún incidente y otros en los que se producen múltiples rescates.

El tercer aspecto se refiere al **equipamiento y al diseño organizacional**. El guardavida debe contar con elementos mínimos indispensables, como dispositivos de flotación —rosca salvavidas, torpedo o “baywatch”—, aletas, botiquín de primeros auxilios, prismáticos y equipos para asistencia médica



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

inicial. El diseño organizacional también implica la disponibilidad de recursos para el trabajo en equipo, ya que el guardavida coordina permanentemente con sus compañeros ubicados en otras torres.

Todo esto es relevante porque el guardavida trabaja bajo un **estrés constante** y con numerosas obligaciones. Estas pueden variar entre diez y catorce deberes específicos, que incluyen llegar puntualmente al puesto, permanecer hasta el final de la jornada y garantizar la vigilancia permanente. Incluso una diferencia de un minuto puede ser determinante en una situación de riesgo, ya que una persona puede ahogarse en ese lapso.

También existen **responsabilidades éticas**, tanto escritas como no escritas. Entre ellas se encuentran el buen trato hacia los turistas, el deber de información y el asesoramiento sobre las condiciones del mar.

Asimismo, el guardavida tiene la obligación de **capacitarse permanentemente**, entrenar durante todo el año y mantenerse actualizado en técnicas de reanimación cardiopulmonar (RCP), primeros auxilios y rescate acuático. La preparación no es solo individual, sino también colectiva, mediante simulacros y actividades destinadas a mejorar el trabajo en equipo.

Otro aspecto relevante es la **gestión de situaciones de tensión**, especialmente cuando existe gran afluencia de público en el balneario. En esos contextos pueden presentarse conflictos, peleas, personas bajo los efectos del alcohol o drogas, o el ingreso de vehículos no autorizados. El guardavida debe mantenerse atento no solo visualmente, sino también auditivamente, en un entorno con ruido constante, música y múltiples distracciones.

Desde el punto de vista organizativo, el guardavida forma parte de una **estructura jerárquica**, con jefes y responsables operativos que coordinan tareas como traslados de emergencia a hospitales o intervenciones con embarcaciones de rescate.

En cuanto a la **respuesta ante emergencias**, esta debe ser inmediata y prácticamente automática. Cuando se produce un rescate, no hay tiempo para deliberar: el guardavida debe actuar de forma instantánea. Lo mismo ocurre al aplicar técnicas de reanimación, primeros auxilios o inmovilización de personas con lesiones.

Además, el entorno de trabajo presenta riesgos adicionales. Las playas pueden tener desniveles, pozos o elementos que generen accidentes, como sombrillas o cuerdas. En muchas ocasiones, durante un rescate el guardavida puede sufrir golpes o heridas sin advertirlo debido a la adrenalina del momento.

En otro plano, es necesario considerar el **impacto de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial** en la actividad del guardavida.

Hoy existen dispositivos no tripulados, como **drones**, que permiten ampliar el campo de visión y supervisar áreas más extensas. Estos dispositivos también pueden emitir advertencias mediante altavoces, indicar a las personas que abandonen zonas peligrosas o incluso transportar elementos de flotación con mayor rapidez que un guardavida.

En el ámbito de las piscinas, desde fines del siglo XX se han desarrollado **sensores de movimiento** capaces de detectar comportamientos anormales bajo el agua. Estos sensores pueden enviar alertas a dispositivos inteligentes utilizados por los guardavidas, permitiendo intervenir con rapidez ante una posible emergencia.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

La tecnología también permite sistemas de monitoreo en tiempo real, identificación de nadadores mediante chips, sensores de corrientes y aplicaciones de alerta temprana basadas en datos climáticos.

En este contexto, el guardavidia debe tener conocimientos sobre **vientos, mareas y corrientes marinas**, ya que estas variables influyen directamente en los riesgos del entorno. Por ejemplo, determinados vientos pueden generar mayor afluencia de público o modificar el comportamiento del mar.

La tecnología, sin embargo, **no reemplaza al factor humano**, que sigue siendo determinante. Lo que sí permite es mejorar la capacidad predictiva, anticipar peligros y fortalecer la prevención.

Esto es especialmente importante en situaciones críticas, como un paro cardiorrespiratorio, donde el guardavidia debe iniciar inmediatamente maniobras de RCP hasta la llegada de la ambulancia, utilizar desfibriladores y aplicar compresiones torácicas para preservar la vida de la persona afectada.

Para concluir, es necesario **reconocer el riesgo estructural de la actividad del guardavidia**. Su cuerpo es su principal herramienta de trabajo y el bien que protege es la vida humana.

A diferencia de otros ámbitos productivos, donde los daños materiales pueden reemplazarse, en el caso de un rescate fallido la pérdida de una vida humana es irreparable.

Por ello, resulta fundamental **superar la contradicción entre prevención y precarización laboral**. Muchos empleadores consideran al guardavidia como un gasto, cuando en realidad representa una inversión esencial en seguridad.

Finalmente, también es importante promover una **integración razonable de las nuevas tecnologías**, analizando sus ventajas, limitaciones y el contexto en el que se aplican, con el objetivo de mejorar la calidad de la prevención y reducir el nivel de estrés laboral.

En síntesis, el trabajador guardavidia no es simplemente una persona que observa el agua desde una torre, sino un profesional dedicado a **prevenir accidentes, educar a los usuarios y proteger la vida humana**. Por ello, es necesario concientizar a la sociedad y a las autoridades sobre la importancia de su labor, no solo durante la temporada de verano, sino durante todo el año en cualquier espacio donde se desarrollen actividades acuáticas.



LICENCIA PARA EL INCUMPLIMIENTO REGISTRAL. LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS PARA RECUPERAR LA DIGNIDAD LABORAL EN ARGENTINA

Dra. Itati Demarchi Arballo³⁴



El tema que voy a tratar es “Licencia para el incumplimiento registral: la indemnización por daños para recuperar la dignidad en Argentina”.

Ayer se transformó en ley la reforma más brutal que ha visto el derecho del trabajo en Argentina desde el regreso de la democracia en nuestro país. Escuchando a los colegas preopinantes, comenzaba mi disertación señalando que América Latina —y particularmente sus derechos laborales— se encuentra hoy sangrando, en carne viva.

¿Qué tiene de diferente esta reforma del derecho del trabajo en Argentina en relación con otras reformas? Considero que la gran diferencia radica en el uso de un lenguaje engañoso, mentiroso y falaz que, en medio de una batalla sociocultural evidente y trascendente, ha logrado incluso cierta aprobación por parte de trabajadores y

trabajadoras que han visto con buenos ojos esta reforma. Sin embargo, esta no es más que el abandono de una enorme cantidad de conquistas laborales que los trabajadores organizados han sabido obtener a lo largo del tiempo.

Si se analizan puntualmente las reformas introducidas, puede advertirse que se eliminan todos los complementos de la indemnización por antigüedad. Al momento del despido, se suprimen aquellos componentes que, luego de extensos desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales, habían sido incorporados para reflejar la verdadera realidad del trabajo y del trabajador a lo largo de su trayectoria laboral.

Durante años se sostuvo que, para que la indemnización por antigüedad reflejara adecuadamente la realidad laboral, debían incluirse en su base de cálculo conceptos vinculados al aguinaldo, la integración del mes de despido y otros elementos relacionados con la vida laboral cotidiana, normal y habitual del trabajador. Esta ley elimina tales complementos, que permitían que el trabajador, al momento de perder su empleo —y con ello el sustento alimentario propio y de su familia—, pudiera contar con una indemnización que reflejara efectivamente la remuneración percibida durante su vida laboral.

³⁴ Abogada litigante y asesora sindical. Magíster en Derecho del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires. Jefa de Profesores en la Universidad de Buenos Aires. Presidenta del Foro Federal del Trabajo.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Con esta reforma, la indemnización queda limitada únicamente a los conceptos remunerativos mensuales normales y habituales, retrocediendo así años de doctrina y jurisprudencia que habían consolidado este avance en materia indemnizatoria.

Asimismo, se introduce —nuevamente mediante un lenguaje engañoso— una institución denominada Banco de Horas. Este mecanismo se presenta como una supuesta posibilidad de compensación entre empleador y trabajador respecto de las horas trabajadas en exceso o en defecto. En Argentina rige una jornada semanal de 44 horas y una jornada diaria de 8 horas. Bajo este sistema, si un trabajador presta servicios durante 10 horas en un día, podría trabajar seis horas al día siguiente para compensar las dos horas adicionales.

Sin embargo, este sistema implica en los hechos la desaparición de las horas extraordinarias o suplementarias, que para muchas familias trabajadoras representaban una fuente habitual y necesaria de ingresos. En numerosas ocasiones, dichas horas extras formaban parte de la economía familiar de manera regular.

El denominado Banco de Horas pretende seducir a la clase trabajadora con la idea de una mayor flexibilidad en el manejo del tiempo laboral o de una supuesta capacidad de negociación con el empleador. No obstante, quienes nos dedicamos al derecho laboral sabemos que el poder de dirección y organización dentro de la empresa pertenece al empleador. En consecuencia, estas decisiones estarán determinadas principalmente por las necesidades empresariales, lo que en la práctica implica la eliminación de las horas extraordinarias que contribuían a la dignidad del trabajador e incluso a su capacidad de ahorro y capitalización mediante su propio trabajo.

Por otro lado, una de las reformas más significativas y más gravosas en materia laboral es la creación del denominado Fondo de Asistencia Laboral. Este sistema establece un régimen de capitalización mediante el cual las empresas deberán depositar mensualmente, en organismos públicos, un porcentaje vinculado a la masa salarial total de los trabajadores del establecimiento.

Los montos acumulados se destinarán a cubrir cualquier tipo de desvinculación laboral, ya sea por renuncia, despido con causa, despido sin causa u otras contingencias relacionadas con el trabajador. Este mecanismo evidencia que la reforma no ha sido pensada únicamente en perjuicio de la clase trabajadora, sino que tampoco responde a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

Argentina mantiene desde hace tiempo una deuda pendiente con las pequeñas y medianas empresas. Estas afrontan obligaciones y contribuciones que, en muchos casos, resultan desproporcionadas en comparación con las grandes corporaciones o empresas multinacionales. Precisamente por ello, lo último que necesitaban las pymes era la creación de un nuevo costo fijo.

Sin embargo, mediante un discurso rodeado de ambigüedades y formulaciones engañosas, este fondo fue implantado de manera obligatoria. Cabe recordar que en una reforma anterior su implementación era voluntaria, y solo un porcentaje muy reducido de empresas había decidido adherirse a dicho sistema. La obligatoriedad actual demuestra con claridad que detrás de esta reforma existen beneficiarios concretos, mientras que buena parte de la industria nacional y de la cadena productiva argentina resulta perjudicada.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

El propio título de la reforma laboral refleja ese lenguaje engañoso y falaz sobre el cual se sustenta la norma. Esta legislación se presenta bajo la denominación de “modernización laboral”. No obstante, no existe un solo artículo que aborde el impacto de la inteligencia artificial en el trabajo, la robotización de las industrias o los desafíos del empleo verde.

De este modo, incluso el título funciona como una estrategia discursiva dirigida a una sociedad atravesada por la inmediatez informativa y la circulación constante de mensajes simplificados. En este contexto, muchos trabajadores —particularmente aquellos vinculados a aplicaciones y plataformas digitales— quedan atrapados en narrativas que promueven la idea de “manejar los propios tiempos” o de una falsa autonomía laboral.

La reforma tampoco brinda respuestas a estos nuevos modelos de trabajo. Por el contrario, ignora los debates doctrinarios y jurisprudenciales que, especialmente en España, han analizado extensamente la existencia de relaciones de dependencia en el trabajo de plataformas digitales.

Más aún, la ley descarta directamente la posibilidad de reconocer relación de dependencia entre los trabajadores de plataformas y las empresas que operan como empleadores, aun cuando estas determinan qué trabajo se realiza, cómo se realiza y cuándo se realiza. Se trata, en muchos casos, de empleadores que permanecen invisibles, pero que ejercen claramente funciones de dirección y organización propias de una relación laboral.

Esta situación abre una profunda batalla cultural que interpela al derecho del trabajo. Desde la abogacía laboralista y desde la magistratura especializada en esta materia, resulta necesario retomar la reflexión crítica. Si bien el legislador ya ha actuado, ahora corresponde a la doctrina, a la investigación y al pensamiento jurídico analizar lo ocurrido y comprender por qué hoy algunos trabajadores aceptan —e incluso defienden— reformas que amenazan con desmantelar las conquistas históricas del derecho laboral.

América Latina sangra en materia de derechos del trabajo. Por ello, corresponde a quienes ejercemos esta disciplina resistir una vez más y devolver al derecho del trabajo el lugar que merece.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

MERITOCRACIA Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dr. Karla Araujo Ventura³⁵



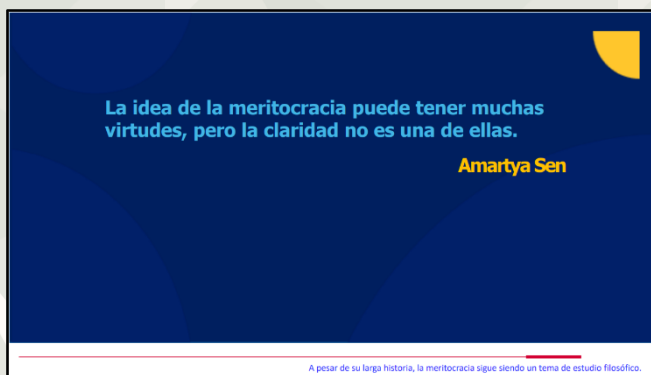
El tema de esta exposición es **la meritocracia y la profesionalización de la función pública**.

He dividido la presentación en dos grandes bloques. En el primero, el objetivo es ofrecer una nueva mirada al concepto de meritocracia. En el segundo, se busca exponer una propuesta que considero indispensable en el marco del debate sobre la profesionalización de la función pública.

El primer bloque se orienta a presentar una visión panorámica del concepto de meritocracia desde la discusión académica. En este contexto surge una pregunta fundamental: ¿cuál sería la interpretación adecuada del mérito en la distribución de cargos políticos, empleos, ingresos y otros bienes sociales?

Resulta importante replantear esta noción porque, como señala Amartya Sen, la idea de la meritocracia

posee muchas virtudes, pero la claridad no es necesariamente una de ellas. De manera intuitiva, podría afirmarse que la meritocracia implica que los ciudadanos más competentes sean quienes ejerzan el poder, en la medida en que el mérito se asocia con valores como la excelencia, la capacidad o la virtud. Sin embargo, existe una cuestión central que debe abordarse: si existe o no una conexión directa entre mérito y buenas consecuencias. ¿Esta relación se produce de manera automática o, por el contrario, depende de determinadas condiciones?



Desde la perspectiva académica se sostiene que se trata de una relación contingente. Esto significa que la existencia de mérito puede conducir a resultados positivos, pero ello no ocurre necesariamente en todos los casos, ya que intervienen factores adicionales que pueden influir en el resultado final.

³⁵ Abogada por la Universidad Continental, con maestría en Gestión Pública y estudios de doctorado en Derecho y Ciencia Política por la UNMSM; jefa de práctica en la PUCP y profesora visitante en la Universidad de Santander, Colombia; en 2022 fue ganadora del Concurso Nacional de Innovación y Buen Gobierno organizado por el PJ, y es actual becaria del Curso de Liderazgo e Innovación para Directivos Públicos Latinoamericanos en la Universidad de Alcalá de Henares, España.



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

Si la relación entre mérito y consecuencias beneficiosas es contingente, resulta necesario revisar las condiciones específicas bajo las cuales se ha definido y aplicado el sistema meritocrático. También deben considerarse otros factores externos que pueden incidir en los resultados.

Definición y medición del mérito:

La forma en que se mide el "mérito" no es universal ni clara. ¿Deberíamos valorar solo el esfuerzo, las habilidades, la inteligencia, o algo más? Si no se define bien lo que constituye el mérito, la distribución de bienes puede ser injusta o ineficiente.

A pesar de su larga historia, la meritocracia sigue siendo un tema de estudio filosófico.

En este punto es importante recordar que las personas no parten de las mismas condiciones iniciales. Los individuos nacen en contextos sociales, económicos y culturales distintos, lo cual puede afectar su capacidad para demostrar mérito. Además, no existe una definición universal ni una medición clara de lo que constituye mérito. Surge entonces la pregunta de si este debe medirse únicamente a partir del esfuerzo, las habilidades o la inteligencia, o si deben considerarse otros elementos adicionales.

A pesar de este debate académico sobre la naturaleza contingente del mérito, existe un amplio consenso en torno a la idea de que una meritocracia adecuadamente definida resulta deseable, principalmente por razones de eficiencia.

Un enfoque meritocrático natural consistiría en limitar el poder a los ciudadanos suficientemente competentes.

«Mérito» connota valor, calidad, virtud, excelencia y más.

Mi postura se sitúa en una posición ponderada. Considero que es necesario reconocer la existencia de brechas estructurales, tal como lo plantea la visión contingente. Al mismo tiempo, esta postura implica respetar ciertos mínimos de responsabilidad institucional y evaluar la implementación de mecanismos afirmativos o compensatorios que permitan equilibrar las condiciones de acceso.

Esta reflexión permite comprender que cualquier reforma orientada a la profesionalización de la función pública debe considerar el concepto de mérito desde esta perspectiva contingente: analizar cómo se aplica el sistema meritocrático, qué condiciones específicas se consideran en su implementación y qué factores externos pueden incidir en los resultados.

Adoptar esta visión panorámica permite contar con una mirada más amplia que facilite el diseño de las medidas institucionales correspondientes.

En ese marco, resulta fundamental realizar esfuerzos para consolidar un **modelo de carrera administrativa**, basado en la existencia de **servidores civiles de carrera** que promuevan la profesionalización del servicio público.

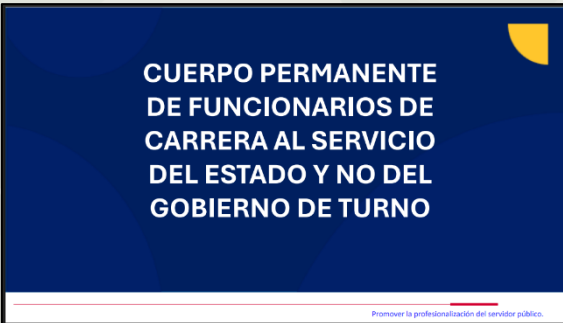
Este modelo constituye uno de los ejes centrales de las políticas de reforma administrativa y de los procesos de modernización del Estado, promovidos desde el siglo XX por distintos acuerdos y



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

organizaciones internacionales que buscan consolidar administraciones públicas estables y profesionales.

La propuesta consiste en construir un sistema de carrera administrativa con servidores públicos de carrera. Esta necesidad se vuelve particularmente evidente en un contexto caracterizado por constantes cambios sociales, políticos, tecnológicos y económicos. Cada cambio de gobierno suele implicar una intensa redistribución de cargos públicos, especialmente en los niveles más representativos, lo que termina afectando la continuidad de las políticas públicas.



CUERPO PERMANENTE
DE FUNCIONARIOS DE
CARRERA AL SERVICIO
DEL ESTADO Y NO DEL
GOBIERNO DE TURNO

Frente a esta realidad, resulta fundamental avanzar hacia un modelo de **cuerpo permanente de funcionarios de carrera**, que no estén al servicio de los gobiernos de turno, sino del Estado. La profesionalización de la función pública está estrechamente vinculada con la existencia de este cuerpo permanente de servidores públicos.

La principal ventaja de este modelo es que permite garantizar un bien de gran valor institucional: la continuidad de las políticas públicas. En la práctica, cuando se produce un cambio en los ministerios o en las autoridades políticas, suele reemplazarse también a gran parte del personal técnico, lo que genera retrasos en la implementación o aprobación de políticas públicas.

Un sistema de carrera administrativa, con funcionarios estables y profesionales, permitiría asegurar la continuidad de las políticas públicas, mejorar la eficacia del aparato estatal y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, una deuda pendiente en nuestro país.

No obstante, este modelo aspiracional enfrenta importantes desafíos. Entre ellos destacan la fragmentación del sistema de empleo público, la alta rotación en la administración pública, la debilidad de los mecanismos meritocráticos, la politización de los nombramientos, la falta de incentivos para atraer y retener talento, los problemas de corrupción y la instrumentalización de los cargos públicos mediante favores políticos. A ello se suma la escasa credibilidad de las instituciones públicas.



CORRUPCIÓN E INSTRUMENTALIZACIÓN
LA DESIGNACIÓN DE LOS CARGOS PÚBLICOS
POR FAVORES POLÍTICOS

LA CREDIBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES
PÚBLICAS

Asimismo, el sistema presenta particularidades normativas que complejizan la gestión del empleo público, como la existencia del subrégimen laboral de los contratados permanentes derivado de la Ley 24041 y la debilidad del ente rector del servicio civil.

Frente a estos desafíos, resulta indispensable impulsar una reforma institucional que genere un equilibrio entre conducción política y meritocracia, especialmente en los niveles directivos.

JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

En ese sentido, resulta necesario fortalecer el **sistema de directivos públicos**. No se trata únicamente de garantizar procesos meritocráticos en el ingreso, sino también en la permanencia, el ascenso y la evaluación del desempeño.

Esto implica instaurar mecanismos meritocráticos mediante concursos públicos para cargos directivos,

especialmente para los directores generales. Bajo este esquema, aun cuando se produzcan cambios políticos en los ministerios, los directores generales podrían permanecer en sus cargos gracias a las garantías de estabilidad derivadas de su ingreso por mérito.

De este modo se protegería la continuidad de las políticas públicas. Los directores generales no deberían ser removidos salvo que exista una causal previamente establecida en la normativa que justifique su destitución. La remoción por motivos exclusivamente políticos genera retrasos administrativos y dificulta el cierre de brechas institucionales.

Instaurar un sistema meritocrático, tanto en el ingreso al sector público como en el mantenimiento y ascenso en el puesto de trabajo a través de la evaluación de los méritos del trabajador.

A pesar de su larga historia, la meritocracia sigue siendo un tema de estudio filosófico.

MOVILIDAD

- Vertical (cambio de cargo, nivel o grupo ocupacional)
- Horizontal (mismo grupo, cargo y nivel ocupacional)

Asimismo, resulta importante que el sistema de directivos públicos cuente con un modelo flexible de desarrollo profesional, tanto a nivel nacional como regional, que permita promover oportunidades de crecimiento dentro del servicio civil. Esto supone facilitar mecanismos de movilidad vertical —cambios de cargo, nivel o grupo ocupacional— así como movilidad horizontal dentro del mismo grupo o nivel ocupacional.

También sería conveniente la creación de un **Consejo Superior Regional**, encargado de consensuar lineamientos vinculados con la profesionalización, la movilidad y la capacitación del servicio civil. Este espacio permitiría promover acuerdos técnicos y orientar la definición de perfiles profesionales.

En este marco resulta igualmente fundamental establecer **perfiles técnicos y éticos mínimos** para el ejercicio de cargos públicos. Incluso en los casos de cargos de libre designación, es necesario garantizar que quienes los ocupen cuenten con idoneidad, integridad y experiencia técnica suficiente.

En el actual contexto electoral, resulta importante que estos principios —ética, capacidad técnica e integridad— se conviertan en ejes

Perfiles técnicos y éticos mínimos

Candidatos a cargos de libre designación, asegurando que, aun siendo puestos de confianza, quienes los ocupen cuenten con la idoneidad, integridad y experiencia técnica necesaria.

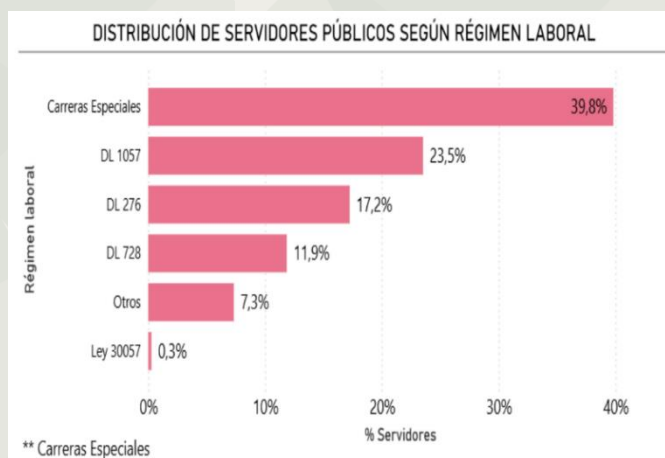
Ingreso, progresión



JUSTICIA, PRONTA, HONESTA E INCLUSIVA

centrales de cualquier reforma integral del servicio público orientada a mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

Finalmente, esta reflexión constituye también un llamado a los actores políticos para impulsar reformas institucionales más amplias. Entre ellas, el fortalecimiento del rol de la **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, dotándola de mayores competencias e incluso de facultades sancionadoras.



Asimismo, podría evaluarse la unificación de los regímenes laborales del sector público, tomando en cuenta los resultados del Observatorio del Servicio Civil. Actualmente, la distribución de servidores públicos evidencia una fuerte fragmentación normativa. Aproximadamente el 23,5 % se encuentra bajo el régimen CAS o regímenes especiales, mientras que apenas el 0,3 % está comprendido en el régimen de la Ley del Servicio Civil N.º 30057.

Por ello resulta necesario revisar la legislación dispersa, incorporar desarrollos jurisprudenciales relevantes y avanzar hacia un sistema más ordenado y coherente.

Para concluir, quisiera cerrar esta intervención con una reflexión de Platón. Administrar un Estado es una tarea compleja que exige habilidades específicas como valentía, sobriedad, amabilidad y amor por la sabiduría. Estas cualidades no son comunes en cualquier persona; del mismo modo que solo los verdaderos pilotos pueden conducir un barco con seguridad hacia su destino.

ADMINISTRAR un estado es difícil. Requiere habilidades específicas, como valentía, sobriedad, amabilidad y amor por la sabiduría. Estas habilidades no se encuentran entre la gente común. Solo un "verdadero piloto", un rey filósofo, puede guiar con seguridad su barco a su destino.

Platón

A pesar de su larga historia, la meritocracia sigue siendo un tema de estudio filosófico.



Oscar O. Chávez, en su libro *Huancayo*, afirma que hacia 1813 esta ciudad poseía una gran población “compuesta de españoles y criollos capaces de apreciar la conquista de la libertad, cuando en su plaza principal se juró solemnemente la Constitución de Cádiz del año 1812”. Además, agrega que en ese mismo año y fecha del tan magno acontecimiento se colocó una placa, hasta hoy visible, que dice: “Plaza Constitución – Año 1813”.

Aquilino Castro Vásquez certifica que el personaje que organizó todo el acto fue don Joaquín Castro, funcionario de entonces, quien más tarde se unió al ejército de José Ignacio Moreno. Ese día, la población se reunió en la plaza frente a la iglesia, se leyó la Constitución y se hizo el juramento. Además, se resolvió honrar a los correspondientes (el cura, el alcalde, el subdelegado y el juez) y brindar por el acontecimiento.

En su libro *Historia de la Provincia de Huancayo*, Ricardo Tello Devoto sostiene que en memoria de este acontecimiento se inauguró posteriormente en la antigua Plaza Comercio —actualmente denominada Plaza Constitución— un monumento en honor a este día de carta fundamental. Considera que:

“La proclamación de la Constitución de Cádiz en Huancayo, el 29 de marzo de 1813, fue un acontecimiento de gran importancia que permitió prever ya la Independencia del Perú y para que ésta se realizara. Ramón Castilla y muchos de los que participaron en la proclamación fueron luego próceres de la Independencia”.

Finalmente, debemos destacar que Huancayo de un Pueblo de Indios (1572) en el Virreinato español, gracias al fértil Valle de El Mantaro, el desarrollo de su comercio e industrias, y el empuje de los así llamados “fenicios del Ande”, logró a pulso hacerse de la capital del Departamento de Junín en 1931. De ahí, el refrán popular que dice: “Mientras Jauja danza, Tarma reza, Huancayo avanza”. Auguramos a esta noble e incontrastable ciudad, muchos éxitos y proezas en su desarrollo sostenido en el siglo XXI, libre de racismo y machismo, contribuyendo la Corte Superior de Justicia de Junín en tal hermoso porvenir en la garantía y tutela de los derechos fundamentales de su ciudadanía, e impartiendo siempre una ¡Justicia pronta, honesta e inclusiva!

Ricardo Corrales Melgarejo
Gestión 2025 - 2026



CORTE SUPERIOR DE
JUSTICIA DE JUNÍN