

EL PERÚ Y LA OIT: REPASO PANORÁMICO DE UNA RELACIÓN

PERU AND THE ILO: PANORAMIC REVIEW OF A RELATIONSHIP

*Humberto Villasmil Prieto**

RESUMEN

El presente trabajo hace un repaso panorámico de la relación entre el Perú y la Organización Internacional del Trabajo durante el centenario de esta última, deteniéndose en aspectos tan relevantes como la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo, la asistencia técnica que finalmente llevó al establecimiento de una Oficina Regional en Lima, y la importancia que hoy reviste la labor de la OIT para la legislación y la jurisprudencia del país.

SUMMARY

This paper provides a panoramic review of the relationship between Peru and the International Labour Organization during the latter's Centenary, touching on relevant aspects such as the ratification of International Labour

* Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales. Equipo de Trabajo Decente de la Oficina OIT de Países del Cono Sur de Latinoamérica. Las opiniones expresadas incumben solamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

Conventions, technical assistance which eventually led to the establishment of a Regional Office in Lima, and the importance of ILO's work for the national legislation and jurisprudence.

Palabras clave: OIT, fundación, convenios internacionales del trabajo, Ratificaciones, Legislación laboral del Perú, surgimiento, Asistencia técnica, la misión Beaglehole y el programa andino, Influencia de los órganos de control de la OIT en la legislación y en la jurisprudencia constitucional.

Keywords: ILO, foundation, international labour conventions, Ratifications, Peruvian labour law, emergence, Technical assistance, the Beaglehole Mission and the Andean Programme, Influence of ILO supervisory bodies in legislation and constitutional jurisprudence.

- - -

ÍNDICE

1. El Perú, miembro fundador de la OIT. Secuencia de las ratificaciones de los Convenios Internacionales del Trabajo.
2. El surgimiento de la legislación laboral en el Perú.
3. La relación con la OIT a partir de la década de los 50.
- 3.1. Los orígenes de la asistencia técnica.
- 3.2. La Misión Beaglehole de Asistencia Técnica en el Altiplano Andino (1952).
- 3.3. El Programa Andino (1953).
4. La influencia de los órganos de control de aplicación de la OIT.
- 4.1. En la legislación y en la práctica nacional relativa al trabajo.
- 4.2. La influencia de las Normas Internacionales del Trabajo y las opiniones de los órganos de control de aplicación de la OIT en la jurisprudencia constitucional.
5. Palabras finales.

EL PERÚ, MIEMBRO FUNDADOR DE LA OIT. SECUENCIA DE LAS RATIFICACIONES DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

El Perú es miembro fundador de la OIT habiendo sido signatario del Tratado de Paz de Versalles de 1919. El 08 de noviembre de 1945, treinta

y seis años después de la fundación de la OIT, el Perú comienza el proceso de ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

En esa fecha ratificó 11 Convenios¹. El 1 de febrero 1960, 15 años después de la primera ratificación, el Perú ratifica otros 11 Convenios. Dos años después, el 4 de abril de 1962, ratificó 31 Convenios de la OIT; otros cuatro se ratificaron entre 1960 y 1962.

Como se muestra, entre 1945 y 1962 se ratificaron 53 Convenios de la OIT y otros cuatro entre 1960 y 1962: en total, 57 de los 76 Convenios que a la fecha ha ratificado el país.

Lo ocurrido el 4 de abril de 1962, cuando el Perú ratificó en un solo acto 31 Convenios de la OIT, no es inédito en la América Latina. En 1933 la República Oriental del Uruguay ratificó 30 convenios de la OIT, lo mismo hizo Nicaragua en 1934 y Colombia que en 1933 ratificó por su parte 24 convenios. Es lo que alguna doctrina latinoamericana ha dado en llamar *la ratificación en bloque* de convenios de la OIT que marca por cierto una especificidad muy propia de la región.

A la fecha, el Perú ha ratificado 76 Convenios de la OIT, entre ellos los 8 Convenios fundamentales² y 3 de los 4 Convenios de gobernanza, restando por ratificar de estos últimos, el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura. La última ratificación fue la del Convenio

¹ Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14), Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19), Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24), Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35), Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (núm. 37), Convenio sobre el seguro de muerte (industria, etc.), 1933 (núm. 39), Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41) y Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45).

² Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación),

sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm.189), el 26 de noviembre de 2018 y que entró en vigor el 26 de noviembre de este año.

1. EL SURGIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN EL PERÚ

Como fue tradición desde el comienzo de la etapa republicana y cuando todavía no había surgido propiamente un Derecho Laboral como disciplina académica autónoma levantada desde legislaciones específicamente dedicadas al trabajo subordinado y por cuenta ajena, el Artículo 540 del Código Civil peruano de 1852 reguló el trabajo bajo la figura de la locación o arrendamiento de servicios³.

De otra parte, y esto es también un tópico del Derecho Laboral Latinoamericano, las primeras legislaciones laborales estuvieron dirigidas a regular la responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo en clave de la conocida como *teoría de la responsabilidad objetiva*, esto es, la responsabilidad sin culpa. El Perú participó de esa corriente. El 24 de enero de 1911 se adopta la ley sobre Responsabilidad del Empleador por los Accidentes de Trabajo, ley 1378⁴.

Con todo y en un contraste comparativo desde luego interesante, fue la Constitución de 1920 la que por primera vez en la historia del Perú incluyó disposiciones laborales, aunque fuera delegando “a la legislación el desarrollo de ciertos derechos, como: i) La seguridad, salud e higiene en el trabajo; ii) las jornadas de trabajo; y iii) las remuneraciones”⁵.

Como la doctrina nacional apunta, es de destacar el “tratamiento de los conflictos entre empleadores y trabajadores –a los que denomina en

³ 1958 (núm. 111), Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

⁴ Boza Pro, G. (2014). Surgimiento, evolución y consolidación del Derecho del Trabajo. *THĒMIS-Revista De Derecho*, (65), 13-26. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10846>.

⁵ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, p.24.

forma impersonal capital y trabajo- al imponer el arbitraje obligatorio (Art. 20 de la Constitución para la República del Perú de 1920): “Los conflictos entre el capital y el trabajo serán sometidos a arbitraje obligatorio”⁶.

Esa misma doctrina apunta que “[u]n articulado más garantista se consignaba en la Constitución de 1933, aunque en este caso la protección fue más formal que real, pues el desarrollo legislativo de las disposiciones constitucionales fue bastante tardío y, nuevamente, fragmentado en diversos sectores, correspondiéndoles a algunos más derechos que a otros”⁷.

La ley 2285 del 16 de octubre de 1916 obligó a que el trabajo de los indígenas fuese remunerado en dinero en efectivo y prohibió el embargo o secuestro por deudas. La ley 2760 del 26 de junio de 1918 declaró inembargables los sueldos de los empleados públicos, los salarios de los obreros, artesanos y jornaleros y las pensiones de jubilación, salvo por deudas alimenticias⁸. La ley 2851 del 23 de noviembre de 1918, por su parte, reguló el trabajo por cuenta ajena de mujeres y menores, mientras que la ley 3010 de 1918 prohibía, con las excepciones del caso, el trabajo en los domingos. Por fin, el decreto supremo del 15 de enero de 1919 dispuso la jornada de trabajo de 8 horas⁹.

La codificación laboral en América Latina inicia, propiamente, el año de 1931, con la sanción de la Ley Federal del Trabajo de México y del Código del Trabajo de Chile. Se trató de un proceso sostenido y de onda larga que culmina al comienzo de los años sesenta del Siglo pasado, marcando un ciclo perfectamente secuencial que duró unos cuarenta años¹⁰. Con todo y tener una tradición de legislación laboral que se desata de

⁶ *Ibidem*, p.24.

⁷ *Ibidem*, p.25.

⁸ Daniel Ulloa Millares (2018). El surgimiento del derecho laboral en el Perú. Disponible en https://www.aadtyss.org.ar/files/documentos/304/15._Ulloa,_Daniel_-_El_surgimiento_del_derecho_laboral_en_el_Peru.pdf.

⁹ *Vid.* Ulloa Millares.

¹⁰ Chile y México, en 1931, Venezuela, 1936, Ecuador 1938, Bolivia 1939, Brasil y Costa Rica 1943, Nicaragua 1945, Guatemala y Panamá 1947, Colombia 1948 y 1950, la República Dominicana 1951, Honduras 1959, Paraguay y Haití 1961 (Code du travail François Duvalier) y, por fin, El Salvador en 1963.

particular manera desde la segunda década del siglo pasado, el Perú fue de los países latinoamericanos, muy pocos por cierto, que hasta la fecha no dictaron Códigos o Leyes Generales del Trabajo¹¹.

2. LA RELACIÓN CON LA OIT A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS 50

La historia centenaria de la OIT en la región de la América Latina tuvo momentos icónicos, algunos de los cuales ponen al Perú en el centro de esa evolución.

2.1. Los orígenes de la asistencia técnica

- a) El 24 de noviembre de 1950 se firma en la ciudad de Lima un Convenio entre el Gobierno de la República del Perú y la OIT, siendo parte del mismo, por la República del Perú, el Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Gallagher y Armando R. Artola, Ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas, mientras que por la oficina Internacional del Trabajo suscribió el acuerdo el Sr. Esteban Garbarini-Islands.

Este acuerdo, cuyo Título primero se intitula “Servicio de empleo”¹² establece que “[l]a OIT pondrá a disposición del gobierno un experto en la Organización del servicio del empleo, por el término de 6 meses prorrogables a voluntad del gobierno del Perú”.

En el número 7 del acuerdo (Título III: Disposiciones generales) se estableció que: “[e]l experto a que se refiere el presente Convenio gozará de las inmunidades y privilegios diplomáticos que el Gobierno ha acordado conceder, en virtud de las disposiciones

¹¹ *Vid.* Humberto Villasmil Prieto (2015) Pasado y presente del derecho laboral latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo (primera parte). *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol.21.

¹² Mimeografiado. Disponible en <http://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf>

del Convenio sobre asistencia técnica firmado entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros”.

- b)** Ahora bien, a los 13 días del mes de abril de 1951 se firmaron dos acuerdos de especialísima relevancia en el devenir de la relación, entre el Gobierno del Perú, representado por el Dr. Alberto Freundt Rosell, Ministro de Estado en el Despacho de Justicia y Culto, encargado de Relaciones Exteriores y el Sr. Don Armando Artola, Ministro de Estado en el Despacho de Trabajo y Asuntos Indígenas, y la Organización Internacional del Trabajo, por su parte, representada por el Sr. John Price, jefe de subdivisión de Comités de Industria. El primero fue el *Acuerdo sobre Migración*.
- c)** En el artículo primero de este Acuerdo se lee que “el gobierno del Perú expresa su propósito de recibir dentro del territorio peruano trabajadores europeos, solos o acompañados de sus familias. Las nacionalidades, edades máximas y mínima, profesión y otras características de los inmigrantes, serán elegidas por el Gobierno del Perú, de acuerdo a sus necesidades. Los trabajadores serán destinados a labores agrícolas o industriales en proporciones que serán fijadas posteriormente.”

Por su parte, la OIT, como lo indica el artículo segundo, “destacará dentro del plazo de seis meses, a partir de la suscripción de este Convenio, una misión técnica” que entre sus atribuciones tendría “hacer, si fuera necesario, recomendaciones al Gobierno sobre eventuales modificaciones a la legislación peruana” (Art. 2.b).

- d)** En esa misma fecha se firma otro acuerdo, entre el Gobierno del Perú, quien actuó en la persona de Alberto Freundt Rosell, Ministro de Estado en el Despacho de Justicia y Culto, encargado de la cartera de RREE y el Sr. John Price, quien lo hacía por la Organización Internacional del Trabajo por especial autorización del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Este acuerdo, que se denominó para “Proporcionar Asistencia Técnica” establece en sus considerandos que el gobierno del Perú “ha solicitado asistencia técnica de la Organización Internacional

del Trabajo con el objeto de dar impulso a sus planes de desarrollo económico y elevar el nivel de bienestar económico y social de su pueblo”.

Como se lee en los mismos considerandos del acuerdo, las partes han “considerado conveniente definir sus mutuas obligaciones en un Acuerdo Básico, de conformidad con la práctica seguida por la Junta de Asistencia técnica de Naciones Unidas y de las agencias especializadas”.

- e) En el artículo tercero de este acuerdo (Obligaciones administrativas y financieras de las Partes) (3.A) se estableció que: “la Organización sufragará los gastos que resulten de la asistencia técnica prestada que sean pagaderos fuera del país, o los porcentajes que pueden ser especificados en acuerdos suplementarios por concepto de: i) los salarios del personal; ii) los viáticos y gastos de viaje (...) iii) cualquiera otro viaje que sea necesario hacer fuera del país; iv) los seguros del personal (...”).

El gobierno, por su parte, según el artículo 3.b del acuerdo, asumía responsabilidades respecto de los gastos derivados de esta asistencia técnica y particularmente a propósito de: “i) transporte del personal (...); ii) alojamiento apropiado para los expertos; iii) asistencia médica y hospitalización del personal y de familiares (...)” etc.

- f) Como se infiere y es conocido, la asistencia técnica de la OIT en la región de las Américas, función que en buena medida constituye un aspecto determinante de su actividad, comenzó en el Perú en los años 50 del siglo pasado.
- g) La relación privilegiada que muy tempranamente tuvo la OIT con el Perú explica con creces que en fecha 25 de agosto de 1953 se firmara el Acuerdo para la Prestación de Asistencia Técnica en la Región Andina, entre el Gobierno del Perú y la Organización Internacional del Trabajo (actuando en su propio nombre y en representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud) que permitió, conforme lo dispuesto en su Artículo I.2.c, instalar en Lima la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo con el fin de supervisar y coordinar “todos los proyectos incluidos en el plan de trabajo aprobado por la Junta de Asistencia Técnica”.

- h) A lo largo de esta historia centenaria habría que mencionar a distintas personalidades peruanas que tuvieron una relación directa y muy destacada con la OIT. Incluso ex-presidentes de la República del Perú participaron de modo muy protagónico no sólo en los órganos de gobierno de la organización, como su Consejo de Administración -que llegó a presidir- sino incluso integrando misiones de encuesta que, como es sabido, es el mecanismo de control constitucional más relevante con que cuenta la Organización.

En efecto, el Dr. José Luis Bustamante y Rivero, ex Presidente de la Corte Internacional de Justicia y ex Juez de dicha Corte, además de ex Presidente de la República del Perú, integró la misión de encuesta de 1974 para examinar la observancia por Chile del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), a la sazón, la primera en un país latinoamericano y una de las 13 misiones de encuesta que a lo largo de 100 años la OIT acordó.

2.2. La Misión Beaglehole de asistencia técnica en el altiplano andino (1952)

En 1952, la Junta de Asistencia Técnica aprobó un proyecto de estudio por la OIT; las Naciones Unidas; la U.N.E.S.C.O, la O.A.A (FAO) y la O.M.S. en colaboración sobre la situación de los aborígenes del altiplano andino¹³. Como narra Ernest Beaglehole –quien integraría la misión de un

¹³ Beaglehole, Ernest. 1953: Una misión de asistencia técnica en los Andes. Revista Internacional del Trabajo, vol. 67, nº6, (Ginebra), pp. 582-598.

modo tan relevante que al final a la misma se le conoció por su nombre: en un artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo en 1953, esta misión tuvo como antecedente y razón inmediata “una resolución de la primera reunión de la Comisión de Expertos de Trabajo Indígena de la OIT celebrada en La Paz, Bolivia, en enero de 1951”¹⁴.

“El problema que se planteaba a la misión era pues de una engañosamente sencillez: preparar, con la cooperación tripartita de los gobiernos, de los indios y de las organizaciones internacionales, programas de acción que aceleraran la integración de los indígenas en la vida política, social y económica de cada uno de los tres países andinos, orientándolos de manera que la integración actual de subordinación se transformara en una integración de carácter democrático, que, además, fuera de alcance regional, abarcara todos los aspectos del problema, se desarrollara orgánicamente, se basara en la libre aceptación antes que en la coacción, y se realizara sin destruir la organización de las comunidades aborígenes ni el modo de vida actuales que tanto valor tienen para el indio”¹⁵.

Lo dicho por uno de los integrantes más destacados de la misión deja ver la concepción que sobre los derechos de los pueblos indígenas originarios regía en ese momento y que se orientaba, como ha quedado claro de la cita anterior, en el sentido de la integración o asimilación de los pueblos originarios.

En 1952 la OIT no había adoptado todavía el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuiales que debió esperar 5 años cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adopta el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuiales, 1957 (núm.107), que el Perú ratificó en diciembre de 1960.

En el preámbulo de este Convenio quedaba clara la orientación apuntada: “Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, *su integración*

¹⁴ *Vid.* Beaglehole p.583.

¹⁵ *Ibidem*, p.585.

progresiva en sus respectivas colectividades nacionales, y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo”¹⁶.

Este criterio o doctrina, si se le quiere llamar así, fue explícitamente corregida por el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que el Perú ratificó el 2 de febrero de 1994, lo que supuso que quedara denunciado *ipso jure* el Convenio 107. El Convenio 169 en su preámbulo deja establecido que “la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.

En las conclusiones de su artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo, Ernest Beaglehole, a la sazón profesor de Psicología del Victoria College, Universidad de Wellington, Nueva Zelanda, escribió que: “[...]a misión andina puede ser concebida de muy diversas maneras: como relato de lo que pueden el entusiasmo y la resistencia; como estudio en tonos sombríos de la vida de los indios en uno de los panoramas más imponentes del mundo; como ensayo o esbozo a grandes rasgos de una de las pruebas más apasionantes a que ha sido sometida la capacidad de construcción de las naciones unidas y de los organismos especializados”¹⁷.

3.3. El Programa andino (1953)

El programa andino que se desarrolló en el marco del programa ampliado de asistencia técnica de las Naciones Unidas y que contó con participación de la FAO, de la OMS, de la UNESCO, de la UNICEF y cuya dirección general se asignó a la Organización Internacional del Trabajo, tuvo como objeto una serie de actividades, especialmente de asistencia técnica, dirigida a elevar el nivel de vida de las poblaciones indias de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile y Argentina y a favorecer su integración en los respectivos países.

¹⁶ Las negrillas y cursivas son nuestras.

¹⁷ Beaglehole, op.cit. p 598.

La idea de integración y asimilación, como ya se mencionó, tuvo una doctrina y unos objetivos, como lo destaca Jef Rens que fue director adjunto de la Oficina Internacional del Trabajo en un artículo que resultó célebre por fundadas razones¹⁸. Es sobre ese ideario que, a su decir, se levantaron los objetivos del programa andino: “Como dicha integración interesa a los indígenas o aborígenes, y como todos estos viven de su trabajo, veamos en primer lugar, lo que se entiende por trabajadores indígenas o trabajadores aborígenes.”¹⁹

El convenio sobre reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm.50)²⁰ definía la expresión “trabajadores indígenas” de la siguiente forma: “la expresión **trabajadores indígenas** comprende a los trabajadores que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios dependientes de los Miembros de la Organización, así como a los trabajadores que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas dependientes de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización”. De allí surgió la idea de integración progresiva o de asimilación que recogiera después el Convenio 107.

El programa andino tuvo a no dudarlo una significación histórica que mereció declaraciones de los jefes de Estado de los países parte del programa y particularmente de los presidentes del Perú. Como recuerda Jef Rens, en su mensaje al Congreso de 1955 el Presidente de la República Gral. Manuel A. Odría dedicó parte importante de su discurso del 28 de junio de 1955 al programa andino que como se apunta en ese mismo texto, fue frecuentemente designado en el Perú como el “Programa de Puno-Tambopata”.

Dijo entonces el General Odría: “Constante preocupación de mi gobierno ha sido el estudio y solución del problema indígena. Por Resolución suprema del 2 de junio último, se aprobó el programa preliminar que

¹⁸ Rens, Jef. 1961: El Programa Andino. Revista Internacional del Trabajo, vol. 84, n°1-2, (Ginebra).

¹⁹ Ibidem. P.493.

²⁰ Convenio derogado por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 107.a reunión, 2018. Este Convenio nunca fue ratificado por el Perú.

podríamos llamar de Puno, en cuyo planteamiento se han tenido en cuenta lo estudios efectuados, las experiencias adquiridas en el país y el resultado de las investigaciones practicadas por los expertos internacionales”.

Más adelante expresó: “[e]l programa de Puno, como planteamiento y como método de acción, constituye un interesante ensayo, una innovación de singular importancia y trascendencia. Las experiencias que se recojan de su aplicación servirán de base para regir otras situaciones análogas en otras regiones del país, para conformar después un programa de alcances nacionales que contengan soluciones eficaces y definitivas a los problemas que envuelve el proceso de la incorporación del indio a la vida económica, social y cultural del país”²¹.

Su sucesor, el Pdte. Dr. Manuel Prado (1956-1962), en un discurso pronunciado en Ginebra ante la 144.a. reunión del Consejo de Administración de la OIT hizo un elogio del programa, declarando entre otros apartes, que “tal empeño quedaría, sin embargo, limitado en sus alcances y resultados si no produjese un sustancial mejoramiento en el nivel de vida de las grandes masas indígenas, en su mayoría habitantes de la sierra y del altiplano andino. Con claro conocimiento de la importancia de este problema, hemos emprendido la organización de un plan nacional de la población aborigen, que se inspira en los principios y normas enunciados en el Convenio respectivo y se basa en las experiencias obtenidas del programa Puno-Tambopata que viene ejecutándose de manera plenamente satisfactoria con la asistencia técnica de la OIT y de los demás organismos especializados de las Naciones Unidas que participan también en su desarrollo (...)"²².

Pero incluso con ocasión de la visita que el Pdte. Prado hiciera al Pdte. John F. Kennedy en la Casa Blanca, el 21 de septiembre de 1960, se publicó un comunicado de esta última que expresaba: “El Presidente Prado recalcó que uno de los problemas fundamentales por lo que se refiere al Perú es la integración de la población aborigen al país”²³.

²¹ *Ibidem*. Jef Rens p. 512.

²² *Ibidem* p.513.

²³ *Ibidem* p. 513.

Por cierto que como consecuencia del desarrollo del muy exitoso programa andino, Jef Rens recibió el Doctorado *honoris causa* de la Universidad de San Andrés de La Paz, Bolivia, en 1963.

3. LA INFLUENCIA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE APLICACIÓN DE LA OIT

3.1. En la legislación y en la práctica nacional relativa al trabajo

El Perú tiene a la fecha, se dijo antes, 76 Convenios ratificados. En este sentido, está muy por encima del promedio de ratificaciones por país en la región de las Américas que se ubica en 48.8 convenios por país.

En buena medida la modernización de la legislación laboral en la región fue influida por las opiniones de los órganos de control de aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT. Esto es medible desde las declaraciones de la CEACR en sus informes anuales indicando casos de progreso en los cuales ha tomado nota con satisfacción²⁴. En los últimos diez años en su informe anual la CEACR ha tomado nota con satisfacción de 72 casos de progreso en la América Latina y el Caribe. En este lapso varios de esos casos de progreso correspondieron al Perú.

En el informe de la CEACR dirigido a la Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a Reunión, 2011, y a propósito del Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm.139), ratificado por el Perú en 1976: “La Comisión tomó nota **con satisfacción** del Decreto Supremo núm. 15-2005-SA por el que se aprueba el Reglamento sobre valores límite permisibles para agentes químicos en el ambiente de trabajo, derogándose el Decreto

²⁴ “(...) la Comisión de Expertos expresa su satisfacción en los casos en que, tras sus comentarios sobre un problema particular, los gobiernos han tomado medidas, ya sea mediante la adopción de nueva legislación, una enmienda a la legislación existente o un cambio significativo en la política o la práctica nacionales, logrando así un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los convenios en cuestión. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica al Gobierno y a los interlocutores sociales que, en su opinión, se ha resuelto el problema concreto.” Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019.

Supremo núm.0258-75-SA, por considerar que este último tenía limitaciones en los componentes que regía, al no regular sobre determinadas sustancias químicas utilizadas actualmente”²⁵.

Al año siguiente, en el Informe presentado ante 101.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, la CEACR destaca dos casos de progreso en el Perú. El primero tiene que ver con el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), ratificado el 2002. En relación al Artículo 3, párrafos 1 y 2 del Convenio (edad mínima de admisión a los trabajos peligrosos y determinación de estos tipos de trabajo), “la Comisión toma nota de la adopción del decreto supremo núm. 003-2010-MIMDES, de 20 de abril de 2010, mediante el cual se aprueba la relación de trabajos peligrosos y actividades peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de los adolescentes. Observa que esta lista comprende 29 tipos de trabajos considerados como peligrosos por su naturaleza o las condiciones en las que se realizan, entre los que cabe señalar los trabajos en las minas y los trabajos domésticos realizados en casa de terceros. Observa que el decreto núm. 003-2010-MIMDES ha sido adoptado en aplicación del Código de los Niños y Adolescentes de 2001 y **toma nota con satisfacción** de que el artículo 3 de este decreto dispone que la prohibición de realizar trabajos peligrosos se aplica a los niños y adolescentes, definidos como toda persona de menos de 18 años, en aplicación del artículo 1 del Código de los Niños y Adolescentes”²⁶.

Pero además, en el mismo informe, la CEACR tomó nota con satisfacción a propósito de la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), ratificado por el Perú en 1994 de esta manera: “Toma nota **con satisfacción** de la adopción con fecha 23 de agosto de 2011 de la ‘Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio num.169 de la OIT’ por parte del Congreso de la República, que fue promulgada por el Presidente de la Nación el 7 de septiembre de 2011”²⁷.

²⁵ Organización Internacional del Trabajo (2011). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Pág 793.

²⁶ Organización Internacional del Trabajo (2012). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. p.457-458

²⁷ *Ibidem*, pp.1048-1049

Por fin, en el informe dirigido a la 105^a reunión de la CIT del 2016 y en relación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ratificado por el Perú en 1960, la Comisión de Expertos se pronunció de esta manera: “Artículo 3. Derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y de formular sus programas de acción. Votación para declarar la huelga. En relación con el artículo 73, b), de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, que dispone que se requiere en todo caso que la declaración de la huelga represente la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito, la Comisión había pedido que se asegure que sólo se tomen en consideración los votos emitidos y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable. Tomando nota de la indicación del Gobierno de que el decreto supremo núm. 024-2007-TR modificó el artículo 62 del reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, la Comisión observa **con satisfacción** que en virtud del artículo revisado, la declaración de la huelga será adoptada «en la forma que expresamente determinen los estatutos siempre que dicha decisión sea adoptada, al menos, por la mayoría de sus afiliados votantes asistentes a la asamblea»”²⁸.

3.2. La influencia de las Normas Internacionales del Trabajo y las opiniones de los órganos de control de aplicación de la OIT en la jurisprudencia constitucional

Para cualquier observador externo, parecería evidente el contraste que significó la Constitución de 1993 respecto del texto anterior de 1979 a propósito del rango y eficacia asignado al Derecho Internacional y especialmente a los Tratados sobre Derechos Humanos, desde que el Artículo 55 de la Constitución Peruana actual dispuso que: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.”

De cualquier manera, la doctrina nacional y particularmente la del Tribunal Constitucional se han dedicado a precisar el alcance de esta disposición, aclarando que “(...) forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tal razón, (...) los tratados que lo conforman y a los que

²⁸

Organización Internacional del Trabajo (2016). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, p.117.

pertenece el Estado peruano, son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado. Esto significa en un plano más concreto que los derechos humanos enunciados en los tratados que conforman nuestro ordenamiento vinculan a los poderes públicos y, dentro de ellos, ciertamente, al legislador”²⁹.

Si bien la Constitución peruana es tenida como una Constitución *monista* en cuanto al reconocimiento que hace de los tratados internacionales y especialmente sobre su eficacia en el ordenamiento interno, la doctrina nacional distingue y clasifica hasta tres vías de recepción de los tratados, por lo que habría *tratados con habilitación legislativa*; en segundo lugar, los *tratados ordinarios o tratados-ley* –lo que desde la perspectiva de la OIT resultarían los más relevantes- “aprobados por el Congreso por Resolución Legislativa (cuando afectan a temas de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del estado, defensa nacional u obligaciones financieras); dentro de ellos los que refieren a derechos humanos tienen la capacidad de completar el contenido constitucional y el TC les asigna rango constitucional”³⁰ y, por fin, los *tratados ejecutivos*, o acuerdos simplificados.

En 1998 la OIT adopta una de sus Declaraciones más relevantes en toda tu historia, como fue la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. No es el lugar para una reflexión sobre las influencias que esa declaración ha tenido en relación al Derecho Internacional del Trabajo; sin embargo parece evidente que si en algo ella lo hizo fue precisamente en la jurisprudencia constitucional de los países latinoamericanos y específicamente: sobre el uso de las Normas Internacionales del Trabajo por la jurisdicción nacional, laboral y constitucional y respecto de la atención que esos mismos órganos le han prestado a las opiniones de los órganos de control de aplicación de la OIT, a la sazón, la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión para la Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Comité de Libertad Sindical.

²⁹ Mosquera, S. (2015). El Perú y la recepción de los tratados de derechos humanos. En Autor (Coord.), La constitucionalización de los tratados de derechos humanos en el Perú (pp. 65-86). Lima: Universidad de Piura, Facultad de Derecho. Palestra. P. 4.

³⁰ *Ibidem* p. 5.

Es imposible agotar un elenco de todas las sentencias que en los últimos 10 años, para fijar un límite temporal, han invocado Normas Internacionales del Trabajo o las opiniones de los órganos de control de la OIT para motivar los respectivos fallos.

Con todo, quisiéramos referir apenas algunas que permitirían corroborar lo que acabamos de mencionar:

- a) La sentencia del Tribunal Constitucional N° Exp. 04468-2008-PA/TC del 05 de marzo de 2010:
 - i. En su fundamento n°5 dispone que: “Por otro lado, a nivel internacional en el ámbito laboral, los convenios de la OIT N° 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, suscrito y ratificado por el Perú; y el Convenio N° 98, sobre el derecho de sindicación y la negociación colectiva, han previsto en sus textos preceptos que pretenden precisamente brindar protección a los trabajadores en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical, protegiéndolo ante posibles actos de discriminación o actos que lo perjudiquen por causa precisamente de tener afiliación sindical (STC 8330-2006-PA.F.J.4)”.
 - ii. En la misma sentencia, en el fundamento n° 6 se menciona la opinión del Comité de Libertad Sindical de la OIT con relación a la libertad sindical: “Uno de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación son su empleo –tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales– (...).”.
- b) En la sentencia del Tribunal Constitucional que recayó en el expediente N° 00018-2013-PI/TC, del 21 de mayo de 2014, se lee en el párrafo 57 de sus fundamentos que si bien reconoce que los Convenios 98 y 151 integran el llamado “bloque de la constitucionalidad”, al mismo tiempo considera entre los fundamentos del fallo al Convenio 154 sobre la negociación

colectiva, que el Perú no ha ratificado a la fecha, junto con la Recomendación núm.91 sobre los contratos colectivos, reconociendo ambos instrumentos como un *parámetro interpretativo* para entender el sentido de los artículos 28 y 42 de la Constitución de la República, preceptos que, de conformidad con la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, deben ser interpretados a la luz de los Convenios núm. 98 y 151 de la OIT.

Lo relevante en este caso es la consideración, entre los fundamentos del fallo, de un Convenio no ratificado:

- i. “De otro lado, es preciso determinar el parámetro normativo que se utilizará para el examen de constitucionalidad correspondiente, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Si bien este Tribunal ha establecido como bloque de constitucionalidad del artículo 28 de la Constitución e indirectamente del artículo 42, a los Convenios 98, 151 y 154 de la OIT, tal como se advierte del fundamento 8 de la STC 2566-2012-PA/TC y fundamento 18 de la STC 3561-2009-PA/TC, resulta insoslayable advertir que el último de los convenios referidos no ha sido ratificado por el Perú. Por ello, a fin de hacer un uso adecuado de esta categoría jurídica, no corresponde considerar al Convenio 154 de la OIT dentro del bloque de constitucionalidad del derecho a la negociación colectiva (...”).
- ii. Con todo, el fundamento 58 resultó de este tenor: “Tal conclusión no obsta, sin embargo, a que tomemos en cuenta -a modo de parámetro interpretativo- las disposiciones del Convenio 154 de la OIT, sobre la Negociación Colectiva, así como las Recomendaciones OIT 91, sobre los Contratos Colectivos, y 159, sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, para el desarrollo del contenido normativo de los artículos 28 y 42 de la Constitución,

preceptos que, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, deben ser interpretados a la luz de los Convenios 98 y 151 de la OIT.”

- c) En relación al rango constitucional del Convenio 169 de la OIT y el bloque de constitucionalidad, la sentencia del 23 de mayo de 2013, dictada por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia, dejó asentados algunos apartes particularmente sustantivos:
- i. “Con la entrada en vigencia del tratado, el Estado Peruano se encuentra obligado a cumplir el Convenio 169 de buena fe, conforme al “*pacta sunt servanda*”; para lo cual el Estado no puede invocar el derecho interno para justificar el incumplimiento del tratado (...”).
 - ii. De otra parte, la sentencia dispone: “el carácter vinculante del Convenio 169, así como la exigibilidad y responsabilidad internacional para el Estado Peruano en el cumplimiento de las normas y derechos que el convenio reconoce.”³¹
 - iii. “[R]especto de la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos como en el caso del Convenio 169 de la Organización internacional del trabajo – OIT, ello se desprende de lo previsto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución actual; en tanto las normas relativas a los derechos y libertades que la constitución reconoce se interpretan de conformidad con los tratados internacionales (...).”³²
 - iv. Por fin, la sentencia declara “que los tratados sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional y, en el caso específico del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- OIT, ha señalado que cuenta con rango constitucional y forma parte del parámetro o *bloque*

³¹ Considerando 5.3

³² Considerando 5.6. pág.14

de constitucionalidad, siendo obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales.”³³.

- d) En una sentencia del 3 de diciembre de 2015 del Tribunal Constitucional (EXP. 0003-20 I 3-PI/TC. 0004-2013-PI/ TC y 0023-2013-PITC) en su fundamento nº2.5 sobre la alegada inconstitucionalidad de fondo, se dispuso: “(...) las tareas estatales de estímulo y fomento de la negociación colectiva no son cuestiones que el legislador pueda libremente disponer en el desarrollo legal del derecho. Estos son roles que se derivan de la obligación de garantizar el derecho a la negociación colectiva y que surgen de manera directa de los artículos 28 y 42 de la Constitución, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT y, de manera más específica, del artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, según el cual los Estados miembros deben adoptar las “medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.
- e) Por fin, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la República, Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitorio (CASACIÓN Nº 15377-2016 TUMBES)
 - i. En su considerando octavo dispuso:“(...) Los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben aplicarse para la interpretación de los derechos y libertades que nuestra Constitución consagra en materia laboral. Por lo tanto, los derechos labores de los servidores públicos deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 del Convenio Nº 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación; por el artículo 8

³³ Considerando 5.7, pág. 14. Cursivas y negrillas son nuestras.

del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y finalmente por el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”.

- ii. En su considerando duodécimo, por fin, dejó asentado: “De la lectura literal del mencionado artículo podría sostenerse que el derecho a la negociación colectiva para los servidores públicos se encuentra limitada a la sindicación y a la huelga, debido a que sólo reconoce a éstos, más no a la negociación colectiva; pero el que no se reconozca expresamente este derecho a los servidores públicos, no debe inducir a sostener que no son titulares del mismo, toda vez que este precepto constitucional debe ser interpretado simultáneamente con otras disposiciones de la Constitución y Acuerdos y/o Tratados Internacionales sobre dicha materia ratificado por nuestro país, entre ellos el Convenio N° 151 de la Organización Internacional de Trabajo relativo a la protección de derechos de sindicación y a los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública.”

4. PALABRAS FINALES

Excede el objetivo y sentido de estas líneas agotar la historiografía de la relación del Perú con la OIT. Con todo, y asumiendo que de lo que se trata es de ofrecer una panorámica con atención a los momentos y procesos más destacables, es posible concluir y justificar que la relación del Perú con la OIT fue, desde todo punto de vista, privilegiada.

No tanto porque como tantos países de América Latina fueran estados miembros fundadores de la OIT en 1919, sino por lo que en la conformación de la legislación laboral del Perú tuvieron que ver las Normas Internacionales del Trabajo; la influencia de estas en la modernización de la legislación laboral y, de muy relevante manera, el impacto de las opiniones

de los órganos de control de la OIT en la jurisprudencia de las altas cortes de justicia del país.

Pero en medio de esa relación, y lo que reafirma que ella fue, además de privilegiada, histórica, estuvieron las experiencias de asistencia y cooperación técnica que precisamente comenzaron en América Latina por el Perú. Poner en valor esa relación, deteniéndonos en aquellos momentos que la significaron de más relevante manera ha sido el sentido y objeto de estas líneas.

BIBLIOGRAFÍA REFERIDA POR ORDEN DE CITAS

Boza Pro, G. (2014). Surgimiento, evolución y consolidación del Derecho del Trabajo. *THĒMIS-Revista De Derecho*, (65), 13-26. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10846>.

Daniel Ulloa Millares (2018). El surgimiento del derecho laboral en el Perú. Disponible en https://www.aadtyss.org.ar/files/documentos/304/15._Ulloa,_Daniel_-_El_surgimiento_del_derecho_laboral_en_el_Peru.pdf

Humberto Villasmil Prieto (2015) Pasado y presente del derecho laboral latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo (primera parte). Revista Latinoamericana de Derecho Social, vol.21.

Beaglehole, Ernest. 1953: Una misión de asistencia técnica en los Andes. Revista Internacional del Trabajo, vol. 67, n°6, (Ginebra), pp. 582-598.

Rens, Jef. 1961: El Programa Andino. Revista Internacional del Trabajo, vol. 84, n°1-2, (Ginebra).

Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019.

Organización Internacional del Trabajo (2011). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Organización Internacional del Trabajo (2012). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Organización Internacional del Trabajo (2016). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Mosquera, S. (2015). El Perú y la recepción de los tratados de derechos humanos. En Autor (Coord.), *La constitucionalización de los tratados de derechos humanos en el Perú* (pp. 65-86). Lima: Universidad de Piura, Facultad de Derecho. Palestra.