

Proyecto de Ley Nº 5099/2020-CR



**PROYECTO DE LEY DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL  
QUE ESTABLECE EL TIEMPO  
MÁXIMO DE LA JORNADA  
LABORAL**


Los congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú, FREPAP, a iniciativa del congresista **DANIEL OSEDA YUCRA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL TIEMPO  
MÁXIMO DE LA JORNADA LABORAL**

**Artículo único. Modificación del artículo 25 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 25 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos



*“Artículo 25. La jornada ordinaria de trabajo es de siete (7) horas diarias o cuarenta y dos (42) horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el periodo correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio”.*

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Nulidad de recorte de derechos laborales**

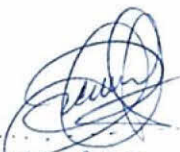
Es nula toda reducción de sueldo, remuneración, retribuciones complementarias y cualquier derecho o beneficio de orden laboral, que se disponga como consecuencia de la aplicación de la nueva jornada ordinaria de trabajo dispuesta en la presente ley de reforma constitucional. La contravención de esta disposición es considerada una falta grave para el empleador.

**SEGUNDA. Vigencia de la ley y adecuación de la normativa complementaria**

La presente ley de reforma constitucional entra en vigencia a los treinta (30) días calendario de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. La normativa legal y reglamentaria sobre el tiempo máximo de jornada laboral diaria y semanal es adecuada por las entidades competentes en el indicado período máximo. La falta



de adecuación legislativa y reglamentaria no limita la vigencia de la presente ley de reforma constitucional.


Lima, abril de 2020.


  
DANIEL OSEDA YUCRA

  
Nelly Hamami

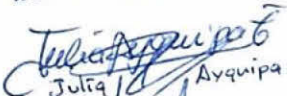
  
VOCERA ALTERNA  
FREAP


  
Cristina Retamozo  
  
Jesus de la Cruz Nunez.

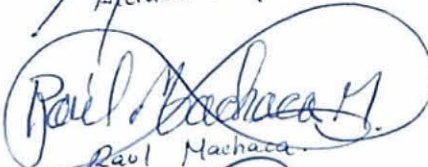
  
Luz M. Cayhuoray


  
Rohlede Gutara

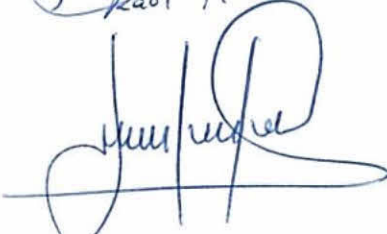
  
Ayeides Rayme.

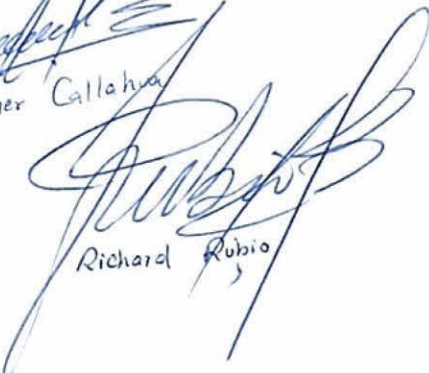
  
Julia Avquipa.

  
Alfredo Benitez.

  
Raul Machaca.

  
Wilmer Callahua

  
Isqias Pineda.

  
Richard Rubio

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes y evolución de la jornada laboral

La jornada laboral ha ido cambiando a lo largo del tiempo en el mundo. Antes de la Revolución Industrial, las jornadas laborales oscilaban entre 14 y 16 horas al día. Con el transcurso del tiempo, y como era previsible por razón del desgaste físico, los períodos se redujeron entre 11 y 12 hora. Así, producto de la lucha social y la exigencia histórica de la reivindicación de derechos, se estableció la jornada laboral de 8 horas diarias, prevaleciendo la necesidad de dividir la vida diaria del ser humano en 8 horas destinadas al trabajo, 8 horas para el sueño y 8 horas para el recreo<sup>1</sup>.

Se debe tener presente que la determinación de la jornada laboral máxima es un hito en la conquista de los derechos laborales, pues fue consecuencia de la huelga iniciada el 1 de mayo de 1866 en la ciudad de Chicago, donde se congregaron y movilizaron cerca de 200,000 trabajadores y se produjo una masacre de obreros, situación que determinó que en 1889 se apruebe una jornada de 8 horas, en un número considerable de países<sup>2</sup>.

En el Perú la consecución de la jornada laboral de 8 horas también se sustenta en jornadas de lucha de los trabajadores, no solo en Lima y Callao, sino en todo el país. Al respecto, es pertinente citar los siguientes acontecimientos, que se han producido hasta, incluso, en tiempo reciente<sup>3</sup>:

- La huelga de los panaderos de Lima, que se inició el 2 de mayo de 1901 y que duró 18 días.
- La huelga de los trabajadores portuarios, del 4 al 23 de mayo de 1904.
- La huelga de los trabajadores portuarios de Mollendo (Arequipa).
- Las luchas de los trabajadores portuarios del Callao en el 2012 e inicios de 2013. Participaron la Unión General de Jornaleros del Callao, los trabajadores del Muelle Dársena y Compañía de Vapores, los que en conjunto tomaron las calles los días 7, 8 y 9 de enero de 2013, recibiendo el apoyo y solidaridad de panaderos, metalúrgicos, tipógrafos; luchas que se tradujeron en el primer reconocimiento de una jornada laboral de 8 horas para los trabajadores del Muelle Dársena, a partir del día 10 de enero del 2013.
- En Huacho, en 1916, se produjo la segunda conquista de las ocho horas de trabajo. Destacan las movilizaciones de la Unión de Jornaleros de Huacho, quienes protestaron por un accidente ferroviario y que, luego de varias movilizaciones de protesta y del fallecimiento de dos jornaleros, consiguieron

<sup>1</sup>Citado por Pablo D. Moncayo Vasconez, Estrudio Comparado de la Jornada laboral, 2012, p. 13.

<sup>2</sup>Ver: José Vargas Sifuentes, La histórica luchó por las 8 horas, Diario Oficial El Peruano, Lima, 27 de abril de 2019.

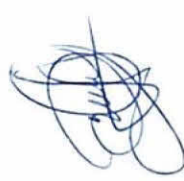
<sup>3</sup>Filomeno Zubieta Núñez, La conquista de las ocho horas de trabajo en el Perú: Una mirada retrospectiva. En: [https://www.academia.edu/38139449/LA\\_CONQUISTA\\_DE\\_8\\_HORAS\\_DE\\_TRABAJO\\_EN\\_EL\\_PER%C3%9A](https://www.academia.edu/38139449/LA_CONQUISTA_DE_8_HORAS_DE_TRABAJO_EN_EL_PER%C3%9A)

que se reconozca la jornada de 8 horas en las haciendas de Huacho, hecho que fue confirmado por un laudo arbitral el 2 de octubre de 2016.

- En el 2013 también se produjo una huelga en Talara y Negritos, demandando una jornada de 8 horas y aumento de salarios. Estas luchas se repitieron el 2017.
- El 2014 se produjo una huelga de los trabajadores textiles de Vitarte, también demandando una jornada laboral de 8 horas.
- En diciembre de 2018 se realizaron paralizaciones de la fábrica textil El Inca, a la que se sumaron los textiles de Vitarte, La Victoria, el Progreso, San Jacinto, que luego constituyeron la Unificación Obrera textil.

Además, debe observarse que el 15 de enero de 1919 el presidente José Pardo decretó que en *“los talleres del Estado, en sus ferrocarriles, establecimientos agrícolas e industriales y las obras públicas que ejecuta el gobierno, se fija en ocho horas el tiempo de trabajo diario, manteniéndose el monto de los actuales salarios”*<sup>4</sup>.

Como se puede apreciar, el establecimiento jurídico de una jornada laboral determinada de ocho horas, ha sido consecuencia de un accionar histórico, tanto nacional como internacional que, si bien tiene larga data, no ha concluido. Tanto es así que la sociedad ha experimentado y experimenta nuevas necesidades en el campo del derecho que hacen necesaria una revisión de su posible modificación en tiempos como los actuales, donde los derechos sociales son reconocidos como derechos fuente del ejercicio de otros derechos esenciales, como la vida en condiciones de dignidad.




## 2. Alcances de la propuesta legislativa

El presente proyecto de ley tiene incidencia en una reforma constitucional, pues la definición de la jornada laboral máxima en el ordenamiento jurídico peruano se encuentra establecida expresamente en la norma constitucional. En tal sentido, si bien existen normas legales y reglamentarias vigentes que regulan la jornada máxima laboral, estas son de desarrollo constitucional, pues guardan concordancia con la regulación de la Constitución y en ningún supuesto la contradicen. Por esta razón, si se modifica alguna disposición de rango infraconstitucional sobre la materia, es decir, sobre un nuevo tiempo distinto al que fija la Constitución, la modificación devendría en inválida por contradecir la norma suprema constitucional. Es decir, en la práctica, no tendría eficacia ni efecto jurídico alguno.

De este modo, la propuesta de modificación es respecto del artículo 25 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

<sup>4</sup>Filomeno Zubieta Núñez, Ob. cit.

Constitución Política del Perú	Propuesta de modificación constitucional
<p><i>“Artículo 25. La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio”.</i></p>	<p><i>“Artículo 25. <b>La jornada ordinaria de trabajo es de siete (7) horas diarias o cuarenta y dos (42) horas semanales, como máximo.</b> En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio”.</i></p>



La reducción de la jornada ordinaria que se propone, recoge lo que en la gran mayoría de países ya se ha institucionalizado. Asimismo, ya en el Perú existen entidades públicas, cuyos trabajadores laboran solo de lunes a viernes y por no más de 40 horas semanales. Igualmente, existen empresas privadas donde los trabajadores laboran menos de las 48 horas semanales. Es decir, existe una tendencia razonable de reducción de horas de la jornada laboral, lo que incide en la productividad del trabajador, pues el tiempo libre se utiliza en actividades de recreo o descanso, que le permiten mejorar su estado mental y físico. Al disponer de más tiempo para estar con la familia, se contribuye al bienestar del trabajador en todos los ámbitos de sus actividades. Lo contrario, precisamente, es el efecto negativo de las jornadas de trabajo extenuantes, lo que se agrava con el tiempo empleado para el traslado respectivo, sobre todo en ciudades grandes y con alto tráfico vehicular, como es Lima y muchas ciudades del Perú, que han experimentado un notable crecimiento.

Una jornada laboral razonablemente más corta tiende a preservar las condiciones de salud del trabajador, a mejorar los hábitos saludables y generar mayor motivación para el trabajo, lo que evidentemente se traducirá, como se ha señalado, en un incremento de la productividad laboral. No debe perderse de vista que uno de los problemas que enfrentan las familias en la actualidad es el escaso tiempo que sus integrantes disponen para estar juntos, situación que tiende a provocar conflictos familiares. De hecho, varios casos devienen en la ruptura familiar, siendo los más perjudicados los niños adolescentes (cuya protección es prioritaria del Estado, según lo reconoce el artículo 4 de la Constitución), quienes se ven afectados afectiva y emocionalmente, situación que les genera angustia y ocasiona un menor rendimiento escolar, lo que afecta al conjunto de la sociedad.

Por ello, es adecuado afirmar que la presente iniciativa legislativa guarda conformidad con lo que establece el primer artículo de la Constitución Política del Perú: *"El fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad"*. En todo caso, con la reducción de la jornada de trabajo gana la sociedad en su conjunto, porque mejora el bienestar personal del trabajador y de sus familias, lo que, a su vez, puede contribuir a reducir los niveles de violencia familiar y social que hoy existen.

A mayor abundamiento, a continuación, mencionamos varios y útiles argumentos que son expuestos a nivel internacional y que muestran las ventajas de una jornada laboral más corta.

- Los periodos más extensos de trabajo son perjudiciales, tanto para las personas como para la producción, debido a que *"jornadas agotadoras provocan desgaste de energía superiores a lo humanamente tolerable; asimismo, la fatiga es un elemento perjudicial para el proceso productivo, conduce al escaso rendimiento económico decayendo este en cantidad y calidad"* (Monterolo, citado por Pablo D. Moncayo Vasconez, Estudio Comparado de la Jornada laboral, 2012).
- La Fundación New Economics (NEF, por sus siglas en inglés) del Reino Unido publicó una investigación que presenta 10 argumentos para reducir el horario laboral actual<sup>5</sup>. Entre ellos: *"Empleados más contentos: aquellos trabajadores sometidos a un horario reducido, tienden a utilizar su tiempo de manera más productiva, enfermándose menos días al año, reduciendo el absentismo y trabajando más felices. Reducción del desempleo: Una reducción en la jornada representaría una herramienta útil para redistribuir la fuerza laboral"*.
- Marc Hofstetter, Ph.D. en Economía y profesor en la Facultad de Economía en Johns Hopkins University<sup>6</sup> señala que un trabajador que sale a las 6 de la mañana de su casa a trabajar, al que le toma una hora y media llegar al destino (lo que se demoran en promedio los ciudadanos de menores ingresos en Bogotá) y que se tome dos horas de descanso a medio día, volverá a casa a las siete la noche. Esa rutina la repite seis de los siete días de la semana. ¿Nos parece que ese es un balance apropiado entre trabajo y ocio? ¿Le deja esa regla tiempo para jugar con los hijos, visitar a sus allegados, hacer ejercicio, leer, mirar para el techo, construir comunidad?

En el caso de una gran parte de trabajadores formales en el Perú, a la jornada laboral de 8 horas, se debe agregar un promedio de tres horas que se utiliza para movilizarse a su centro de trabajo, siendo común que salgan de su casa a las 7 de la mañana y retornen entre las 8 y 9 de la noche. Ello, evidentemente, produce estrés laboral, empeora la calidad de vida de las familias y hace que los hijos no puedan compartir tiempo con sus padres. Por eso, el profesor Marc Hofstetter acierta cuando señala *"podría seguir postulando*

<sup>5</sup><https://actualidad.rt.com/economia/view/138082-argumentos-justifican-reduccion-jornadas-laboral-economia>.

<sup>6</sup><https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/reducir-la-jornada-laboral-es-un-debate-que-debemos-dar>

*que con tan poco tiempo libre los hábitos saludables de los trabajadores deben ser precarios y que se deben reflejar en peores indicadores de salud y altos costos sociales para lidiarlos”.*

En esta misma línea de ideas, la OIT ha resaltado la importancia de la reducción de la jornada laboral. Así, Jon Messenger, miembro de la organización, refiriéndose al debate en Chile para reducir la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales, declaró que *“La Recomendación de la OIT sobre la reducción de las horas de trabajo estableció el estándar de la semana de cuarenta horas, cuyo principio se establece en el Convenio de las Cuarenta horas de 1935, como un estándar social que puede alcanzarse por etapas si así se requiere”.*

### 3. La jornada laboral en otros países

Si damos una mirada alrededor del mundo, podemos apreciar que la legislación sobre el tiempo máximo de jornada laboral es armoniosa con el planteamiento que se hace en la presente propuesta. Para tal efecto, debemos observar la información siguiente:

- Chile ha reducido su jornada semanal a 45 horas y debate la reducción a 40 horas<sup>7</sup>.
- Ecuador tiene una jornada laboral de 40 horas semanales<sup>8</sup>.
- Venezuela tiene una jornada laboral de 40 horas semanales<sup>9</sup>.
- Brasil tiene una jornada laboral de 8 horas diarias y de 40 a 44 horas semanales, dependiendo de si el trabajador trabaja durante 5 o 6 días a la semana<sup>10</sup>.
- Costa Rica tiene una jornada semanal de cuarenta y dos (42) horas<sup>11</sup>.

Asimismo, a continuación presentamos a los seis países con las jornadas laborales por semana más largas de la Unión Europea, según los datos de Eurostat<sup>12</sup>:

- Reino Unido: 42,3 horas.
- Chipre: 41,7 horas.
- Austria: 41,4 horas.
- Grecia: 41,2 horas.
- Polonia: 41,1 horas.
- Portugal: 41,1 horas

En tanto que, entre los países donde se trabaja menos de 40 horas semanales,<sup>13</sup> tenemos: Holanda, Dinamarca, Noruega, Irlanda, Alemania, Suiza, Bélgica,

<sup>7</sup>[https://elpais.com/internacional/2019/09/02/america/1567433844\\_169130.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/02/america/1567433844_169130.html)

<sup>8</sup>Pablo D. Moncayo Vasconez, Ob. Cit.

<sup>9</sup><https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/09/08/960581/Jornada-laboral-40-horas-Venezuela.html>

<sup>10</sup><http://moncat.gencat.cat/es/brasil/informacio-sobre-tramits/informacio-laboral-basica/jornada-vacances-i-permisos#content>

<sup>11</sup><https://www.google.com/search?q=Jornada+laboral+en+Costa+Rica&oq=Jornada+laboral+en+Costa+Rica&aqs=chrome..69i57j0l7.12326j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<sup>12</sup><https://www.apd.es/estos-los-paises-las-jornadas-laborales-mas-largas-europa/>

<sup>13</sup><https://blog.jobandtalent.com/2015/05/19/paises-trabajan-menos-de-40-horas-semanales/>

Suecia, Australia e Italia. Para mayor ilustración, reproducimos extractos de lo que señala el portal citado anteriormente, respecto de la jornada laboral en estos países: *“Holanda se presenta como uno de los países con la jornada laboral más corta del mundo (...) su jornada laboral solamente dura 29 horas (...). Dinamarca, con una jornada laboral de 33 horas semanales (...) En Alemania se trabajan 35 horas semanales (...) Suiza disfruta de una jornada laboral igual que la de su país vecino: 35 horas semanales”.*

#### 4. El impulso de las actividades productivas y la productividad

El Perú, al igual que la mayoría de países en el mundo, tiene que enfrentar los efectos de la pandemia del coronavirus. En ese escenario, lo previsible es la aplicación de políticas fiscales y monetarias expansivas, que reactiven sus aparatos productivos. Como señalan de manera reiterada la mayoría de economistas, nuestro país tiene una sólida posición fiscal que le está permitiendo afrontar la actual crisis. No se avizora un problema de subida de precios y la inflación en los últimos años se ha mantenido en los rangos establecidos por el Banco Central de Reserva.

En este periodo crítico el Perú va requerir crear nuevos empleos y aumentar la productividad del trabajo. La revisión de la experiencia internacional nos muestra que la reducción de la jornada laboral incrementa la productividad del trabajo y tiende a la generación de nuevos empleos formales. La reducción de la jornada laboral se alinea con los objetivos de la política macroeconómica, a la vez que busca mejorar el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores. También se alinea con un objetivo de mediano plazo de mejorar la productividad. Y, como sabemos, la mejora de la calidad educativa, es uno de los mecanismos más efectivos para dicho propósito. La reducción de la jornada laboral libera tiempo, permitiendo que padres y madres de familia canalicen el tiempo a sus hijos, esto, a mediano plazo, tendrá un efecto positivo en su aprendizaje.

Por el lado de las empresas, el previsible incremento de la productividad evitará un menor nivel de producción, por tanto, la medida propuesta no generará una presión a la reducción de los ingresos empresariales.

#### 5. Medidas complementarias

A fin de preservar el derecho de los trabajadores, se ha previsto que la reducción de la jornada laboral no debe implicar de ninguna manera por parte de los empleadores la reducción de los sueldos, remuneraciones, retribuciones complementarias y derechos laborales, como consecuencia de la aplicación de la nueva jornada ordinaria de trabajo, dispuesta en la presente propuesta legislativa. Para tal efecto, el incumplimiento del empleador, además, generará una sanción administrativa por causa de falta grave.

Asimismo, considerando que la reestructuración en los horarios de trabajo requerirá previsiones y disposiciones de reorganización mínimas, se ha previsto una *vacatio legis* de treinta días calendario, plazo en el que, además, se deberán modificar las normas legales y reglamentarias sobre la materia. De no hacerse

las modificaciones en este sentido, no se impedirá, en ningún caso, la vigencia de la reforma constitucional objeto del presente proyecto de ley.

## EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL


Se modifica el artículo 25 de la Constitución Política del Perú para establecer que la jornada ordinaria de trabajo es de 7 horas diarias o cuarenta y dos horas semanales, como máximo. La propuesta legislativa guarda relación directa con el principio de progresividad de los derechos sociales, en tanto los estados se encuentran obligados a avanzar en la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos, como son los derechos de orden laboral. La modificación expuesta permite fortalecer, bajo el principio de razonabilidad, el derecho constitucional al trabajo, en su dimensión de jornada máxima de desempeño.

## ANÁLISIS COSTO –BENEFICIO

### 1. Identificación de grupos de interés o actores:

- a) Los trabajadores.
- b) Los empleadores.
- c) Las instituciones de la seguridad social y previsionales.
- d) La sociedad peruana.

### 2. Impactos positivos y negativos por actor



Los trabajadores	
<b>BENEFICIO</b>	<b>COSTO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitirá tener un mayor tiempo para dedicarlo a la integración familiar y al descanso.</li> <li>• Mayor motivación para el trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguno.</li> </ul>

Los empleadores	
<b>BENEFICIO</b>	<b>COSTO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El personal tendrá menos estrés laboral y se evitarán accidentes de trabajo. Los trabajadores serán más productivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podría presentarse algún costo para cubrir el número total de horas que implica la reducción de la jornada laboral, pero esta se verá atenuada por el previsible incremento de la productividad del trabajo.</li> </ul>

<b>Las instituciones de la seguridad social y previsionales</b>	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Habrà menos accidentes de trabajo y una mejor salud en los trabajadores.</li> <li>Menos probabilidad de enfermedades.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno, porque la propuesta no ocasiona rebaja de remuneraciones.</li> </ul>

<b>La sociedad peruana</b>	
<p><b>BENEFICIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La población se verá menos afectada por las enfermedades y los accidentes de trabajo. Habrà una mayor integración familiar.</li> </ul>	<p><b>COSTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguno</li> </ul>

### 3. Conclusión

La propuesta es razonablemente positiva para los trabajadores y para la sociedad, y no genera perjuicios a las instituciones de salud y de previsión social, ya que no ocurrirá rebaja de remuneraciones, por lo que las aportaciones a estas instituciones no disminuirán.

### VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se relaciona con las políticas 14 y 16 del Acuerdo Nacional, referidas, específicamente, al acceso al empleo digno y productivo y al fortalecimiento de la familia.

Lima, abril de 2020.