

LA JUSTICIA LABORAL EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

Jorge Rendón Vásquez

*Profesor Emérito de la Universidad
Nacional Mayor de San Marcos*

La Ley 25324 del 10/6/1991 ha prorrogado por cien días el plazo del que disponía la Comisión Revisora de la Ley Orgánica del Poder Judicial, creada por la Ley 25285. Dentro de los veinte días siguientes al vencimiento de este plazo, el Poder Ejecutivo deberá promulgar por un decreto legislativo dicha ley con las modificaciones propuestas por la indicada Comisión, lo que deberá producirse en el mes de setiembre del presente año. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial deber entrar en vigencia el 1 de enero de 1992.

Entendemos que es de suma importancia considerar el destino que en dicha Ley tendrá la solución de los conflictos de trabajo y otros conexos, materia que no ha sido tratada con la debida propiedad en el Anteproyecto elaborado por la Comisión y que fuera publicado en el diario oficial «El Peruano»

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial incluye como parte de la com-petencia de éste «las acciones que plantean los trabajadores sometidos al régimen laboral de la actividad privada con vínculo contractual vigente o disuelto que señalan las leyes» (Competencia de los Juzgados de Trabajo, art. 54).

Tal disposición parece ser a la vez extensa e imprecisa: extensa porque allí pueden caber los conflictos laborales de todas las clases, e imprecisa porque difiere a otras leyes el señalamiento de esos conflictos. Según ella, se sabría que los Juzgados de Trabajo siguen conociendo los conflictos que ya conocen, especialmente aquellos que se presentan cuando el vínculo laboral ha terminado para el pago de sumas a determinarse (D. Leg. 384, D. Ley 22465, D. S. 012-79-TR), y los de calificación de despido (Ley 24514) cuando el vínculo laboral se halla vigente. No se sabría, en cambio, qué tipo de conflictos hallándose vigente el vínculo laboral o habiendo éste concluido deben pasar a conocimiento de los jueces de trabajo, pues sería necesario

para ello, en cada caso, una ley. Por ejemplo, las acciones de los trabajadores al servicio del hogar no son de la competencia de los Juzgados de Trabajo, las acciones por reincorporación al empleo con un derecho preferencial tampoco; ello corresponde a las autoridades administrativas de trabajo (Ley 24514, art. 24); las denuncias sobre derechos colectivos interpuestas por las organizaciones sindicales y las reclamaciones económicas corresponden a las autoridades administrativas de trabajo.

No todos los conflictos laborales deben ser sujetos al mismo tipo de procedimiento ni al mismo tipo de órgano estatal para su solución. Hacer la determinación pertinente depende de la clase de conflicto, de las partes intervinientes, de la necesidad social y económica de darles una solución rápida por los valores en juego, de la posibilidad de un órgano estatal de dar solución inmediata que el caso requiere, del rol tuitivo de los económicamente más débiles que el Estado debe ejercer y que se manifiesta, en gran parte, en su intervención oportuna, justa y rápida.

Los conflictos en que los trabajadores intervienen pueden ser empresariales y no empresariales. Son empresariales aquellos conflictos que versan sobre las relaciones entre empleadores y trabajadores en la empresa, inherentes a las relaciones laborales. Son no empresariales aquellos conflictos que se sitúan fuera de la empresa, siendo sus actores los trabajadores o sus derecho-habientes, como los de seguridad social.

1. CONFLICTOS EMPRESARIALES

Los conflictos empresariales pueden ser económicos y jurídicos.

A. Conflictos económicos

Los conflictos económicos se suscitan por la pretensión o aspiración de una de las partes de la relación laboral de lograr nuevos derechos o la modificación de derechos ya adquiridos, o producir cambios importantes en la empresa. Las organizaciones sindicales representan a los trabajadores en esta clase de conflictos. Los empleadores pueden actuar a título individual o representados por una organización.

La solución de estos conflictos da lugar al procedimiento de negociación colectiva que puede ser de dos clases:

- a.- La negociación colectiva a petición de los trabajadores (regida por el art. 54 de la Constitución y por el D.S. 00671-TR y otras normas conexas), cuyo objeto puede ser:

- Lograr aumentos de remuneraciones,
 - Mejorar las condiciones de trabajo,
 - Lograr la creación o modificación de otros derechos sociales.
- b.- La negociación colectiva a petición de los empleadores (regida por la Ley 24514, arts. 16 al 24), cuyo objeto puede ser:
- Lograr la reducción o despedida total del personal,
 - Lograr la reducción de las horas de trabajo y turnos,
 - Lograr la suspensión temporal de labores, total o parcial por causas económicas o técnicas, casos fortuitos o de fuerza mayor.

13. Conflictos jurídicos

Son conflictos jurídicos aquellos suscitados por el incumplimiento o infracción de una norma jurídica, legal o convencional.

Estos conflictos pueden darse cuando el vínculo laboral se halla vigente o cuando él ha concluido. Su causa, cuando el vínculo laboral se halla vigente, puede ser las infracciones a todos los derechos y obligaciones de dar, ya comprendan a uno, varios o todos los trabajadores de la empresa. Por lo general, en estos casos, es la organización sindical la que asume la defensa del o de los trabajadores reclamantes, actuando a nombre de ellos sin necesidad de recibir poder, pues es su función defenderlos (Constitución, art. 51 Convenio 87 de la OIT). Tales conflictos deben ser resueltos con extremada celeridad, pues, de agravarse, podrían repercutir en la producción de la empresa. Además, es necesario tener presente que, en nuestro país, todas las empresas no están organizadas en debida forma; las más grandes pueden contar con todos los servicios de administración de personal y relaciones industriales, pero tal no es el caso de las medianas y sobre todo de las pequeñas que están en su mayor parte, total o parcialmente en la informalidad. Todas estas empresas cuentan con mano de obra asalariada y son campo de numerosos conflictos que deben ser solucionados en forma práctica tratando de que los operadores del derecho: jueces y administración pública del trabajo, se aproximen a las partes.

De allí que se haya ido a la instrumentación de procedimientos para la solución de los conflictos en la empresa, y, de no ser posible solucionarlos allí, para resolverlos con la intervención de las autoridades administrativas de trabajo por la vía de la inspección de trabajo y/o de la conciliación, o dando soluciones como ocurre con la vía de denuncias.

Los conflictos cuando el vínculo laboral ha concluido, tienen por causa la liquidación diminuta de los derechos sociales o su falta de pago. Gran parte de estas reclamaciones tienen por objeto la compensación por tiempo de servicios. Es probable, sin embargo, que con el nuevo régimen de depósito semestral bancario de este derecho, el número de reclamaciones por tal concepto se reduzca luego que el vínculo laboral concluya; por el contrato, pueden aumentar los conflictos relativos a tales depósitos hallándose vigente el vínculo laboral, por un cómputo incorrecto, la falta de depósito semestral, la imposibilidad y obstrucción de los retiros parciales, la posibilidad de una desaparición o quiebra de la empresa.

En los países con economía de mercado altamente industrializados, especialmente europeos, el Estado no interviene; deja a las partes la solución de estos conflictos. Si los trabajadores lo desean pueden acudir a los jueces. Tal no es, no obstante, la situación en América Latina, donde el Estado interviene casi decisivamente en la solución de estos conflictos, con diferentes métodos y órganos administrativos, tripartitos y judiciales.

Lamentablemente, el Poder Judicial no ofrece la celeridad necesaria para la solución de los conflictos laborales en razón de una inclinación excesiva al formalismo, producto de una formación jurídica determinada de sus integrantes, y de procedimientos lentos, una carencia de recursos, el rechazo de la intervención sindical a nombre de los trabajadores afectados, el rechazo de la huelga que puede acompañar a los conflictos jurídicos, etc.

Los conflictos jurídicos pueden ser de las clases siguientes por su objeto:

1. Conflictos relativos a la relación de trabajo individual

Pueden ser relativos a la formación del contrato de trabajo, a la prestación del trabajo, a la remuneración, a la terminación del contrato de trabajo.

1.1. Conflictos relativos a la formación del contrato

- Determinación de si el contrato es a tiempo determinado o indeterminado;
- Permisos de trabajo de menores, para prestar servicios en el extranjero;
- Registros de libros de planillas y otros documentos relativos a las relaciones individuales o colectivas de trabajo o al centro de trabajo.

1.2. Conflictos relativos a la prestación del trabajo

- Prolongación indebida de la jornada

- Aumento de la intensidad del trabajo
- Falta de higiene y seguridad en el trabajo
- Negación de derechos para la ejecución del trabajo: vestidos, calzado, alimentos, etc.
- Negociación del derecho a los descansos semanal y anual o vacaciones
- Faltas a la disciplina, probidad, etc.

1.3. Conflictos relativos a las remuneraciones:

- Falta de pago oportuno de remuneración
- Pagos diminutos de remuneraciones: básica, de horas extras, salario dominical, bonificaciones, gratificaciones, etc.
- Falta de pago o pago diminuto de la remuneración vacacional.

1.4. Conflictos relativos a la compensación por tiempo de servicios y otros derechos emergentes al término de la relación laboral:

- Depósitos diminutos
- Falta de depósitos
- Necesidad de medidas cautelatorias
- Poliza de seguro de vida y otros derechos de la Ley 4916
- Indemnizaciones especiales de las mujeres y los menores
- Devolución de la vivienda y otros bienes entregados por el empleador

2. *Conflictos relativos a las relaciones colectivas:*

- Sobre la constitución y el registro de las organizaciones sindicales
- Sobre negación de derechos legales o convencionales de las organizaciones sindicales
- Huelgas y lock outs.

3. Conflictos relativos a la participación en las utilidades, gestión y patrimonio de la empresa

2. CONFLICTOS NO EMPRESARIALES

Conflictos relativos a la seguridad social

Estos conflictos se suscitan a menudo, y hasta ahora deben someterse a un procedimiento interno en el IPSS, según el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (D.S. 006-67-SC), que es largo y no ofrece casi siempre una garantía de imparcialidad, pues los funcionarios del IPSS una

vez tomada una decisión la mantienen en todas las instancias, según los criterios de administración o políticos que manejan. Si el interesado lo desea puede contradecir la decisión que se expida en esta vía en última instancia. Mientras tanto es sometido a una injusta y condenable privación del derecho. Asimismo, puede ocurrir que la acotación para el pago de las cotizaciones, que se basan sobre las remuneraciones percibidas, sea equivocada, perjudicando al trabajador y al empleador, en el descuento y pago, y en los futuros derechos a los subsidios y a las pensiones, o perjudicando la economía de la empresa. Estos conflictos pueden darse por la:

- Negación de la atención asistencial,
- Negación de pago o pago diminuto de subsidios,
- Negación de pago o pago diminuto de pensiones,
- Acotación errónea de cotizaciones.

3. VIAS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS LABORALES

Los criterios que podrían tenerse en cuenta a este respecto son:

1. La necesidad de la celeridad, sobre todo si el vínculo laboral está vigente. Hay innumerables conflictos que podrían ser solucionados casi de inmediato por el procedimiento de la inspección de trabajo.
2. La clase de derechos reclamados: si se trata de una obligación de hacer o de una obligación de dar. Las obligaciones de hacer, que se refieren sobre todo a la prestación del trabajo, podrían ser solucionadas por la vía de la inspección del trabajo.
3. La necesidad de producir una transición gradual de la actual situación de intervención profunda del Ministerio de Trabajo en la solución de los conflictos jurídicos de trabajo a otra de mayor y más eficaz intervención de los órganos judiciales, abriendo la posibilidad de una justicia laboral moderna y ejemplar en el mediano plazo.
4. La necesidad de que los magistrados judiciales que tengan a su cargo la solución de los conflictos jurídico laborales se especialicen en esta función; la fungibilidad de los jueces atenta contra una correcta administración de justicia, dada la complejidad y vastedad de la normatividad jurídica. Si la enseñanza universitaria reconoce esta especialización, con mayor razón ella debería regir en la aplicación judicial del derecho que implica, en definitiva, su realización.

5. La cuantía de la reclamación. No todas las reclamaciones judiciales deberían ir a los jueces de trabajo en aras de una desconcentración de la actividad judicial y, al mismo tiempo un acercamiento de la justicia al pueblo debe implicar el reforzamiento de la justicia de paz, vale decir, en este caso, de la justicia de paz laboral.

De conformidad con estos criterios se podría establecer, las siguientes vías de solución de los conflictos jurídicos:

A. Vía administrativa laboral

Vía de la inspección de trabajo, aceptada en todas partes y respaldada por el Convenio 81 de la OIT ratificado por la Resolución Legislativa 13284 del 15/12/1959.

Le correspondería ocuparse de los conflictos que se produzcan cuando el vínculo laboral está vigente, a petición de los trabajadores individualmente considerados o de la organización sindical a nombre de éstos o por sus propios derechos. Su objeto serían los conflictos jurídicos inherentes a las relaciones laborales, excepto los relativos a despidos y a la compensación por tiempo de servicios.

B. Vía judicial

Procedimiento común

- Conflictos jurídicos relativos a la relación de trabajo individual por demanda o a petición de los trabajadores individualmente considerados o de las organizaciones sindicales.
- Conflictos relativos a la participación en las utilidades, gestión y patrimonio de la empresa.
- Conflictos relativos a la Seguridad Social.

Procedimientos especiales:

Procedimientos contencioso administrativos contra las decisiones de la administración pública en última instancia relativas a derechos laborales tanto del régimen laboral de la actividad privada como del régimen de la administración pública.

Acción Popular en relación a los decretos supremos y otras decisiones relativas a los derechos laborales tanto correspondientes al régimen laboral de la actividad privada como al régimen de la administración pública.

Acción de Amparo contra decisiones o actos relativos a los conceptos indicados para la Acción Popular.

PROYECTOS DE ARTICULOS EN LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL

Artículo 32.- La Sala de Derecho Público conoce:

(Se eliminaría de este artículo el contenido indicado en el artículo siguiente)

Artículo 32 bis.- La Sala de Derecho Público conoce:

1. Del recurso de nulidad en las acciones de amparo resueltas por las Salas Laborales de las Cortes Superiores.
2. En primera instancia de las acciones contencioso-administrativas, en los casos que la ley así lo establece;
3. Del recurso de apelación de las resoluciones dictadas por las Cortes Superiores en las acciones contencioso-administrativas que ellas conocen en primera instancia;
4. De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad que les son propios;
5. De los recursos de casación en las materias conocidas en primera instancia por los Juzgados de Trabajo y de Paz Laborales.
6. En última instancia de las causas promovidas por Acción Popular conforme al artículo 295 de la Constitución en los asuntos de trabajo, tanto inherentes al régimen de la actividad privada como de la administración pública, así como de seguridad social.
7. De los demás asuntos que establece la ley.

Artículo 43.- Las Salas Laborales conocen:

1. En grado de apelación, los juicios y procedimientos resueltos por los Juzgados de Trabajo;
2. En primera instancia, las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia laboral ya corresponda al régimen laboral de la actividad privada como al régimen de la administración pública.
3. De los conflictos de competencia promovidos entre Juzgados de Trabajo del mismo Distrito Judicial y entre estos y otros juzgados de distinta especialidad del mismo Distrito;

4. De los conflictos de autoridad entre los Juzgados de Trabajo y autoridades administrativas en los casos previstos por la ley;
5. De las quejas por derogatoria del recurso de apelación;
6. De las contiendas de competencia elevada por Juez de su circunscripción, que hubiere promovido un Juez de otro Distrito Judicial; y
7. De los demás asuntos que establece la ley.

Artículo 54.- Los Juzgados de Trabajo conocen:

1. Las acciones que plantean los trabajadores sometidos al régimen laboral de la actividad privada, individualmente o sus organizaciones sindicales, inherentes a infracciones a la legislación laboral o los convenios colectivos.
2. Las diligencias preparatorias destinadas a obtener la prueba de algún derecho de carácter laboral;
3. Las medidas de carácter cautelatorio relativas a algún derecho de carácter laboral
4. Las acciones relativas a la participación en las utilidades, gestión y patrimonio de la empresa.
5. Las acciones de los trabajadores y sus derecho-habientes inherentes a la negociación o pago diminuto de prestaciones de seguridad social cualquiera que sea el ente otorgante.
6. La ejecución de resoluciones judiciales y administrativas que señala la ley.
7. Las acciones venidas en vía de apelación de los Juzgados de Paz Laborales y las quejas por derogatoria de apelación en estos casos.
8. Las Acciones de Amparo relativas a derechos laborales y de seguridad social.
9. Los demás asuntos señalados por la ley.

Artículo 63 bis.- Hay Juzgados de Paz Laboral para conocer los asuntos laborales en las capitales de provincia y en los distritos en que sean necesarios por el número de trabajadores. El número de Juzgados de Paz Laborales lo fija el Consejo de Gobierno del Distrito Judicial respectivo con opinión de las organizaciones representativas de los trabajadores y los empleadores.

Artículo 63 ter.- Los Juzgados de Paz Laborales conocen en los asuntos a que se refieren los incisos 1 al 6 del artículo 54, de la cuantía que determine la Sala Plena de la Corte Suprema.

Artículo 63 quater.- Las resoluciones de los Juzgados de Paz Laborales son conocidas en grado de apelación por los Juzgados de Trabajo respectivo.

Artículo .- Las acciones o peticiones que interpongan los trabajadores o sus organizaciones sindicales son gratuitas para ellos en todas las instancias y en la etapa de casación.

Disposiciones finales y transitorias

Novena: Las reclamaciones sobre violación o incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo hallándose vigente el vínculo laboral, con excepción de las relativas a despidos y a la compensación por tiempo de servicios, podrán ser interpuestas ante el Ministerio de Trabajo y Promoción Social para su constatación y su solución por la vía de la inspección de trabajo. Las resoluciones que en segunda y última instancia se expidan en estos casos podrán ser objeto de la acción contencioso-administrativa. Los funcionarios administrativos de trabajo que resuelvan conflictos de trabajo quedan incurso en el artículo 418 del Código Penal.

El trámite de las acciones que interpongan los trabajadores y sus organizaciones sindicales ante los Juzgados y Salas de Trabajo se sujeta a los correspondientes procedimientos que se siguen ante en ellos.

Las Divisiones de Trabajo continuarán con el trámite de los procedimientos de denuncias que tengan a su cargo al 31 de diciembre de 1991, hasta su conclusión.

Lima, junio de 1991