



**PODER JUDICIAL, SUNAFIL E INDECOPI.
JUSTICIA LABORAL, CONTROL DE LEGALIDAD
Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA LABORAL**

LUIS VINATEA RECOBA

Profesor de Derecho Procesal de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Socio de Vinatea & Toyama Abogados



El congreso organizado por la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo es una buena ocasión para una reflexión acerca de la justicia laboral, el control de la legalidad y el cumplimiento normativo en materia laboral, como conceptos que tienen que ver con las expectativas de las personas y con la respuesta que ellas esperan de las instituciones creadas para tutelarlos y controlar la legalidad.

La elección del escenario en el que se reclamará un derecho, que incluye conocer el tipo de proceso que regirá la disputa como medio para controlar una norma o exigir su cumplimiento, es esencial porque el resultado y la eficacia de lo obtenido en un proceso puede depender justamente de eso. Una discusión que entrañe una reposición puede ser parcialmente eficaz para un reclamante si no se elige el terreno adecuado. Piénsese, por ejemplo, en una demanda de amparo dirigida a obtener una reposición en el empleo y que es declarada fundada, pero que no alcanza para obtener el pago de remuneraciones devengadas (que es el efecto natural de la declaratoria de nulidad de un despido), porque el proceso de amparo no es adecuado para eso.

Conocer bien el terreno en el que se reclamará un derecho también implica saber cómo funciona la institución de la que aquél depende. Por ejemplo, saber que el Poder Judicial acusa un serio problema de carga procesal en materia laboral motivado principalmente por demoras en la ejecución de lo sentenciado, es relevante para conocer cuánto durará en resolverse una disputa y cuándo se verá satisfecha la pretensión de un demandante.

Saber cómo funciona la institución por la que discurrirá una controversia es conocer también qué normas y prácticas influyen en su funcionamiento. Que, por ejemplo, los derechos que se discuten en ella estén constitucionalizados (como es el caso de la normativa laboral) puede ser determinante en el proceso, como lo es para el caso de los procesos judiciales laborales y no lo es para procedimientos administrativos que sirven para cuestionar la legalidad de una norma¹. Que los

1 Un ejemplo de ello es lo ocurrido con las decisiones del Indecopi en los procesos de declaración de

procesos judiciales laborales reconozcan como causal de casación el apartamiento de los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional es también relevante para el proceso², como lo es también saber que la casación en materia laboral está sujeta a la regla del doble y conforme para determinar su procedencia o que reglas de cuantía que se aplican sobre lo sentenciado y no sobre lo demandado, determinará que el proceso no llegue hasta la Corte Suprema.

Lo importante, a partir de lo señalado, es establecer hasta qué punto los procesos y el medio en el que se desenvuelven son lo suficientemente eficaces para el logro del objetivo que se propone quien los vaya a usar. Y aún más, hasta qué punto el terreno en el que se desarrollan esos procesos condiciona su efectividad³.

El punto de partida de esta ponencia será el análisis de la norma laboral y lo que se requiere para hacerla cumplir. El segundo punto tiene que ver con el órgano judicial y el administrativo como medios en los que se desenvuelven o desarrollan los procesos y el tercer punto con los procedimientos mismos: el judicial y el administrativo, para de esa manera considerar los criterios de elección que toman los litigantes al elegir la forma de tutelar sus derechos.

I. LA NORMA Y LA OBLIGACIÓN LABORAL

Las normas laborales, ya se trate de normas estatales o convencionales, tienen la característica de ser principalmente imperativas y obligatorias. Tal característica además de hacerlas indisponibles implica su cumplimiento estricto por parte de quienes estén dentro de su ámbito de aplicación. No cabe, así, pactar contra ellas, ni respecto de su contenido ni de su aplicación misma⁴. Así, por ejemplo, no es posible que la compensación por tiempo de servicios (CTS)

barreras burocráticas respecto del D.S. 001-2022TR, que fueron declarados ilegales por razones de tipo formal (la forma en que fue emitida la norma) y de fondo (la violación del principio de jerarquía normativa).

- 2 Ello permite que la jurisdicción laboral y la constitucional se integren, haciendo posible que la constitucionalización del derecho laboral se evidencie también en el proceso laboral.
- 3 También puede ser determinante en el proceso saber si la institución que debe resolver la controversia está influenciada por conductas autoritarias o por otros poderes, particularmente si se busca cuestionar una norma o un acto emitido por esa misma institución o si la institución que resolverá la controversia es permeable a la influencia externa, como pueden ser las cuestiones reputacionales, sociales, sectoriales o factores como la inestabilidad política o económica. En este trabajo no se abordarán esas cuestiones.
- 4 Toyama Miyagusuku, Jorge. El principio de irrenunciabilidad de derechos laborales: normativa, jurisprudencia y realidad. *Ius et Veritas* No. 22. (p. 166).

-una obligación derivada de una norma estatal imperativa- pueda ser reducida por acuerdo de partes o que se acuerde su pago con posterioridad a las fechas previstas por la Ley. Tal indisponibilidad y carácter de obligatoriedad determina que, por un lado, el Estado supervise y obligue al empleador a cumplirla cuando verifique el incumplimiento de la norma y, por otro, que cree mecanismos para que los titulares de los derechos derivados de aquella exijan su cumplimiento. En el primer caso, el Estado se valdrá de un sistema inspectivo y en el segundo, regulará un proceso con el que los trabajadores exigirán el cumplimiento o aplicación de una norma. Lo primero configura “el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo”⁵, lo segundo, da contenido a la tutela judicial efectiva (TJE), que es una derivación del principio de legalidad⁶. Así, en el primer caso, el Estado implementa un “Sistema de Inspección del Trabajo, (que) es un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas”⁷; y, en el segundo caso, el Estado no solo debe reconocerle a los ciudadanos el derecho a obtener una decisión judicial adecuada a los valores y principios que propugna el Estado, que en eso consiste la TJE, sino que está obligado a crear mecanismos y condiciones adecuadas para que esa TJE se concrete, por ejemplo, emitiendo normas procesales como la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT).

Lo señalado determina algo que resulta obvio: el carácter obligatorio de la norma laboral no garantiza por sí mismo su cumplimiento, por lo que es necesario que existan medios para hacerla cumplir y disuadan al obligado de incumplirla.

Los sistemas normativos sustantivos se valen de los medios de supervisión y fiscalización (que incluyen multas y apremios) y de los mecanismos procesales que proveen TJE para dotar de eficacia al sistema de relaciones laborales, de modo que su funcionamiento depende de esos medios. La cuestión es determinar

5 Artículo 1°, Ley 28806, Ley de Inspección del Trabajo.

6 Artículo 139 de la Constitución Política del Estado.

7 Artículo 1°, Ley 28806, Ley de Inspección del Trabajo.

si ellos son lo suficientemente eficaces o no, porque de no serlo surgirán varios problemas. El primero será uno de legitimidad del Estado, cuyo papel regulador será puesto en cuestión, porque de poco sirve un Estado que fija o impone reglas que no son observadas por la sociedad. El segundo, será la verificación de la incapacidad del propio Estado para canalizar las expectativas de la sociedad respecto de los procedimientos que él mismo creó para “garantizarle” la efectividad de la Ley. Y, en tercer lugar, si esos medios no funcionan y la norma se incumple, la sociedad puede optar por un sistema informal al cual sujetarse y en el que la norma no será impuesta por el Estado, sino por la fuerza de los hechos⁸.

II. LA JUSTICIA LABORAL

1. El proceso laboral

El proceso laboral es el medio natural con el que cuentan los trabajadores y empleadores para hacer cumplir cualquier obligación laboral y para dirimir problemas jurídicos laborales.

La Ley 29497 (NLPT), que regula al proceso laboral, ha estructurado un proceso laboral bajo el modelo de proceso por audiencias, que consiste en la centralización del debate procesal en audiencias concretas y no a lo largo de todo el proceso, como en la práctica lo hacía la Ley 26636, la antigua Ley Procesal del Trabajo. Esto a pesar de que el proceso regulado por dicha norma contemplaba una etapa postulatoria en la que se presentaban la demanda y su contestación, tenía una audiencia única, en la que se actuaban las pruebas, aunque no necesariamente todas, y una etapa de sentencia, que estaba desvinculada de la audiencia única. Ello determinaba que el contacto del juez con la audiencia única era no solo distante, sino que muchas veces el juez que sentenciaba el caso no había estado presente durante las etapas anteriores⁹.

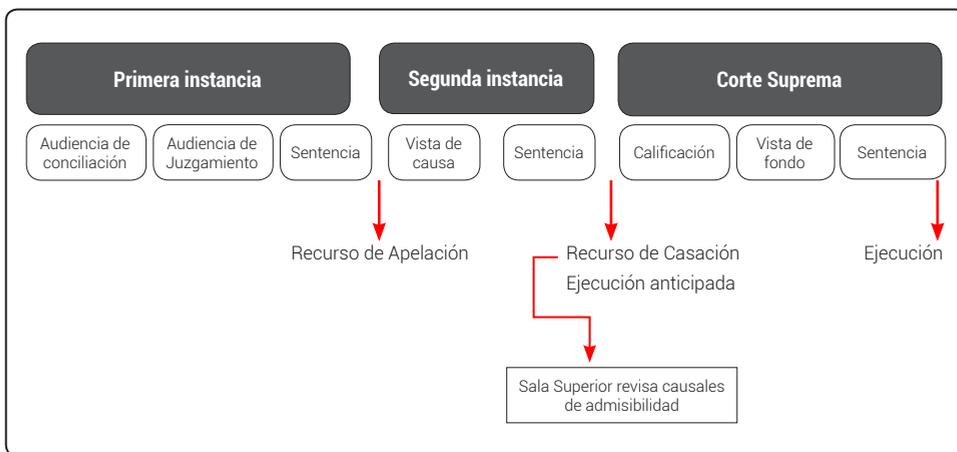
En el proceso regulado por la NLPT, el debate procesal sobre hechos ocurre en la audiencia de juzgamiento y eso garantiza que el juez tenga contacto directo con lo que postulan las partes (demanda y contestación), con las pruebas que sustentan la demanda y la contestación y con lo que ellas aleguen luego de haberse

8 Esto último puede ser una de las varias explicaciones para el problema de la informalidad, que en nuestro país alcanza al 85% de la PEA.

9 Esto ocasionaba que las sentencias de primera instancia fueran anuladas por la Corte Superior muy frecuentemente o que los jueces ordenaran la actuación de pruebas de oficio para suplir los problemas probatorios que acusaban las posturas de las partes.

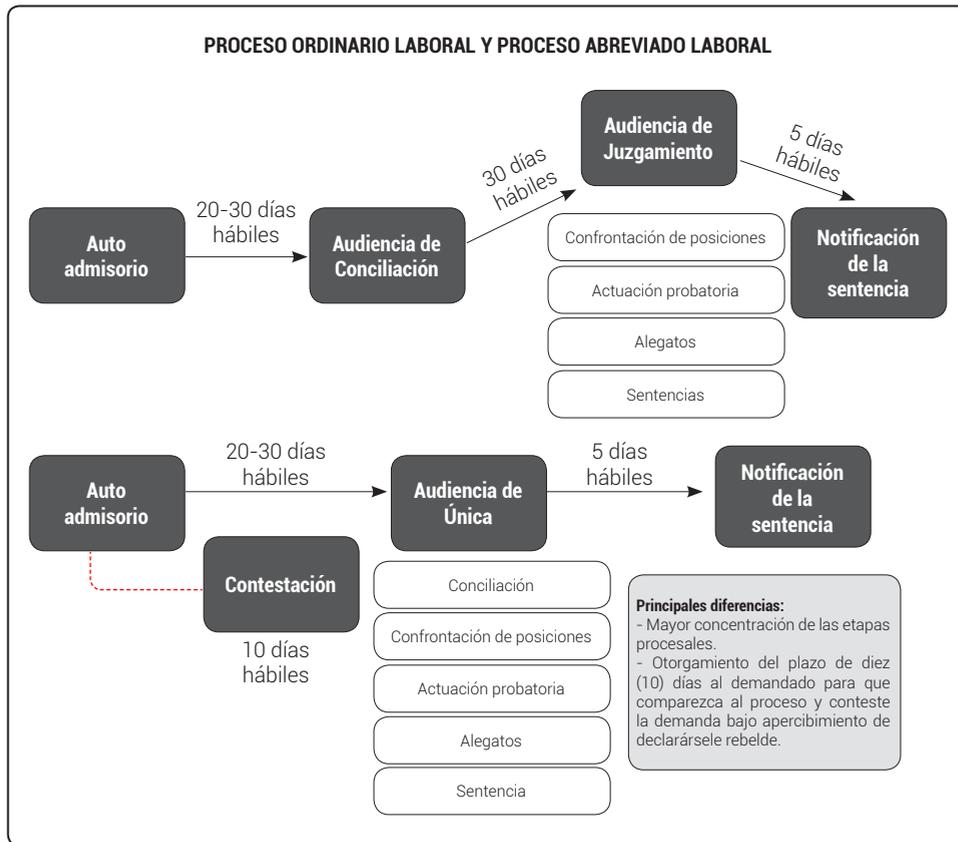
actuado todas las pruebas frente al juez. Esto determina un nivel de cercanía extremo del juez ante la discusión al interior del proceso y le permite sentenciar el caso con mayor certeza y efectividad. El mismo tipo de contacto ocurre en las Cortes Superior y Suprema, en las que también hay audiencias específicas en las que las partes y sus abogados debaten sus posiciones frente a los jueces.

El proceso por audiencias se trata, según se ve en el gráfico siguiente, de un proceso lineal con una estructura muy sencilla que debería llevar a un resultado rápido y eficaz, porque incluso los actos de notificación de resoluciones se realizan esencialmente en las audiencias, lo que significa que el proceso no está expuesto a dilaciones estructurales¹⁰.



El siguiente gráfico muestra la estructura del proceso laboral en primera instancia y de ella se desprende que, el debate en el proceso ordinario está constituido por las etapas de confrontación de posiciones, actuación de pruebas y alegatos, luego de lo cual el juez puede dictar sentencia, incluso en la misma audiencia. Si el proceso tuviera solo una pretensión o esta fuera de menor cuantía, el proceso sería uno abreviado y su duración más corta.

10 La estructura es una en la que “las partes van al proceso” y no este a aquellas. Los procesos por audiencias tienen notificaciones digitales, pero éstas no llevan a que la contradicción de aquellas se realice preferentemente en las audiencias.



El funcionamiento del proceso por audiencias depende de la oralidad, la inmediación y la concentración¹¹. Es decir, la audiencia pone a las partes frente al juez, quien interactúa con ellas y resuelve el caso en la misma audiencia. Eso determina que la audiencia de juzgamiento sea la única oportunidad que tienen las partes y sus abogados para convencer al juez de sus posiciones, de modo que no solo deberán prepararse para sostenerlas, sino que será esencial que allí las prueben. Y respecto de esto último, la oralidad y la inmediación permiten que las partes puedan recurrir a cualquier medio de prueba lícito. Así, desde un punto de vista funcional, las audiencias son muy efectivas y generan el espacio y medio necesarios para que un juez resuelva la controversia.

11 La NLPT señala a estas características como principios procesales y en efecto lo son. Pero lo que ocurre es que actúan con tal intensidad en el proceso laboral, que lo caracterizan al punto de hacer que las audiencias sean espacios de debate oral, probatorio y de escrutinio por parte del juez y los abogados.

Lo relevante de la referida estructura es que factores como la carga procesal, asunto que veremos seguidamente, no afectan el proceso de conocimiento y el de decisión del juez. Podrá demorarse la fecha de realización de una audiencia, pero una vez que ella se realiza, el juez cuenta con todos los medios para resolver la controversia. Igual escenario se repite en segunda instancia y en la Corte Superior o Suprema, instancias en las que la oralidad, la inmediación y la concentración también son la característica principal.

Por lo tanto, la estructura del proceso por audiencias es una que demanda de los abogados un plan de trabajo y el planteamiento de una estrategia concreta para obtener un resultado positivo.¹² En la formulación de esa estrategia, el conocimiento del funcionamiento del proceso y las audiencias son esenciales. Si un abogado no los domina, es muy posible que los resultados que obtenga en el proceso no sean los deseados.

A pesar de lo señalado, y de la estructura lineal y adecuada del proceso este acusa un problema de demora, que es el que suele invocarse para promover reformas al proceso y el que se plantea como el principal problema con el que deben lidiar las partes y sus abogados¹³. Y es que la carga judicial, puede influir de modo que las expectativas de las partes se vean frustradas o que la sola dilación lleve a evaluar conciliar el caso en lugar de esperar una sentencia. Dicho de otro modo, la carga procesal es un problema que, si bien no afecta el conocimiento y el proceso de resolución de los casos, porque estos dependen de una audiencia que está bien diseñada, la carga procesal sí afecta la efectividad del proceso en términos absolutos, porque introduce en su desarrollo demoras que afectan a las partes, de modo que la ejecución de lo resuelto se dilata excesivamente. Y esto último lo decimos de manera general, porque en la medida que sistema de administración de justicia está organizado geográficamente por distritos, habrá algunos en los que la carga judicial no será un problema, pero a medida que el caso evolucione en sus distintas instancias, es posible que el problema de la carga judicial afecte a aquellos procesos que se iniciaron en distritos con menor carga judicial¹⁴.

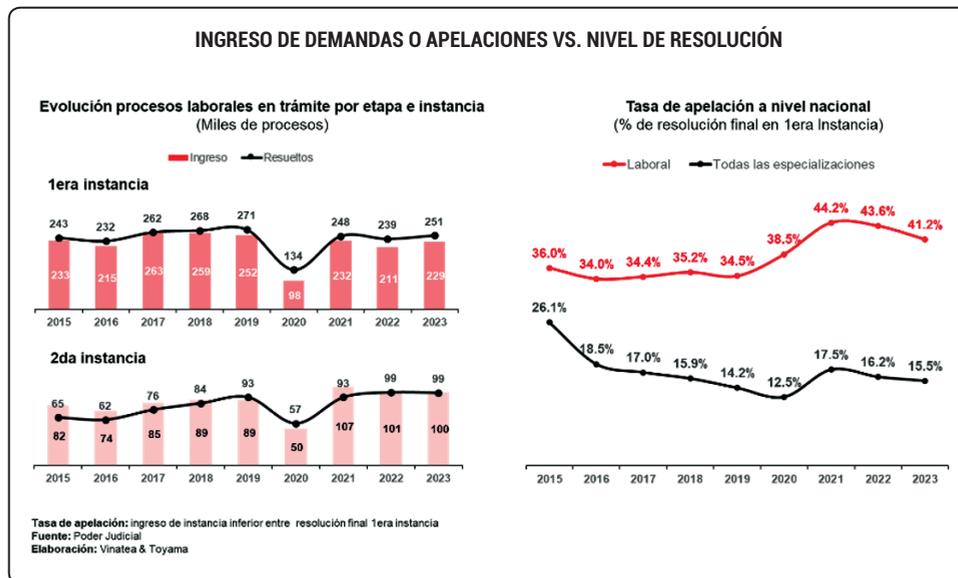
12 Una de las cuestiones más importantes que se derivan del proceso por audiencias es que la audiencia, al menos la de juzgamiento, es la única oportunidad que tienen las partes para convencer al juez. Perdida esta oportunidad, la posibilidad de perder el proceso es muy grande.

13 El Proyecto de Ley de Código Procesal Laboral, señala en su exposición de motivos a este como uno de los principales problemas del proceso laboral.

14 En este sentido, según la información proporcionada por el Poder Judicial, La Corte Superior de Lima tiene el 24% de la carga judicial laboral, las de Trujillo y Arequipa el 6.7% y 5.6% respecti-

2. La carga procesal

La duración de los procesos judiciales laborales es mucha y aun cuando no es posible decirlo con precisión, se puede estimar que estos en promedio demoran en sentenciarse definitivamente entre dos y tres años. Y la razón principal de esa demora es la cantidad de procesos que tiene a su cargo la justicia laboral, lo que determina que en un proceso por audiencias estas se programen en períodos muy largos. Durante los primeros cinco o seis años de vigencia de la NLPT, el número incremental de procesos judiciales determinó que la demora estuviera asociada a la cantidad de procesos que ingresaban a los juzgados de trabajo, que obligaba a los jueces a resolver los casos en un número similar o mayor a los que ingresaban, como lo muestra el gráfico siguiente:

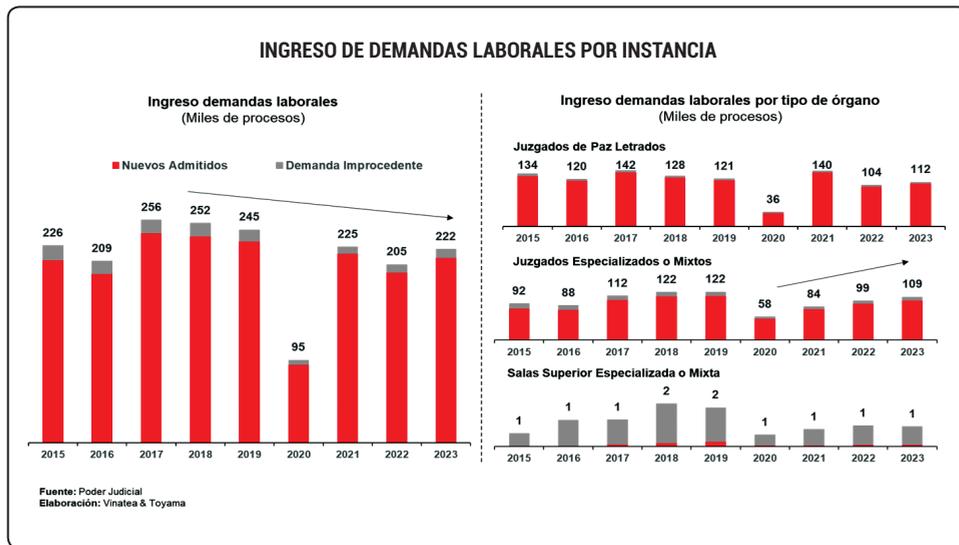


Lo interesante de la estadística mostrada es que, desde la introducción de la virtualidad en el 2020, en las audiencias en primera instancia, el número de casos resueltos es mayor en promedio en un 9% respecto de los ingresados desde el 2015 al 2019. En segunda instancia, el porcentaje de resolución de casos desde el 2021 es prácticamente el mismo que el de los ingresos, lo que significa que en las cortes superiores no parece haber un problema de carga procesal serio. Es posible que haya contribuido en esto la virtualidad de las audiencias (que toman

vamente y Cortes como la del Santa y San Martín cerca del 2.5%.

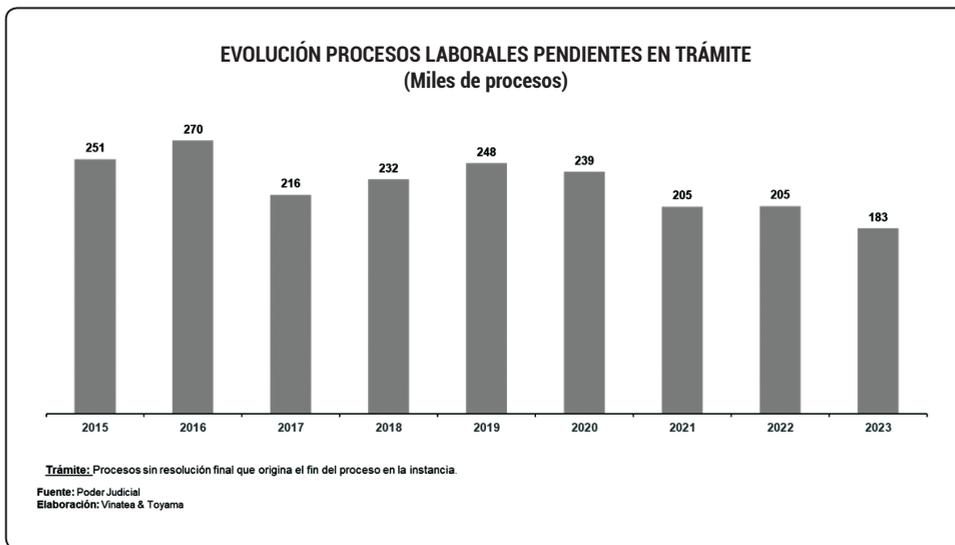
menos tiempo que las audiencias presenciales), aunque las cifras muestran que desde el 2015 hasta el 2019, la Corte Superior redujo de 25% a 4% el porcentaje de casos resueltos contra el número de casos que ingresaron a la Corte Superior.

La información que se puede obtener del Poder Judicial muestra, además, que el número de procesos que ingresan al Poder Judicial ha ido disminuyendo paulatinamente desde el 2017 hasta el año 2023, alcanzando su nivel más bajo en el 2020, durante la pandemia:



De hecho, el número de demandas laborales que ingresan a los distintos juzgados y cortes de justicia con competencia para conocer casos laborales ha alcanzado niveles similares a los del 2014, lo que significa en términos absolutos que el número de casos en trámite está disminuyendo, aun cuando en algunas instancias, como la especializada laboral, el número se ha incrementado desde el 2020 (año de la pandemia) hasta la fecha, aunque no ha alcanzado aún los niveles prepandemia.

El cuadro siguiente muestra el número de procesos en trámite, que evidencia una reducción del 25% desde el 2019 al 2023.



A pesar de ello, algunas iniciativas de reforma procesal han estado enfocadas en la reducción del problema de la duración de los procesos judiciales en la etapa previa a ser sentenciados y han propuesto o implementado soluciones para ello. Por ejemplo, para atacar el problema del extenso plazo que existe entre la audiencia de conciliación y la de juzgamiento en la primera instancia, se ha propuesto un proyecto de nuevo código procesal laboral que elimina la etapa de conciliación y consolida esta etapa en la de juzgamiento¹⁵. El objeto de la propuesta es eliminar el plazo entre ambas audiencias, pero no debe descartarse la posibilidad de que más bien que la duración de los plazos entre la demanda y la audiencia de juzgamiento se incrementen y termine sustituyéndose un plazo por otro¹⁶.

Por otro lado, algunas reformas han abordado el problema de la carga judicial que llega a la Corte Suprema, como una forma de reducir la carga en algunas etapas del proceso. Ese es el caso de la Ley 31699 que modificó los requisitos de procedencia del recurso de casación y estableció el requisito del doble y conforme y elevó la cuantía de lo resuelto en las sentencias, a fin de reducir

15 Mediante Resolución Ministerial 103-2024-JUS se ha dispuesto la publicación del proyecto de Ley Procesal del Trabajo, a fin de recibir las sugerencias, comentarios o recomendaciones de las entidades públicas, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil, así como de las personas naturales en general.

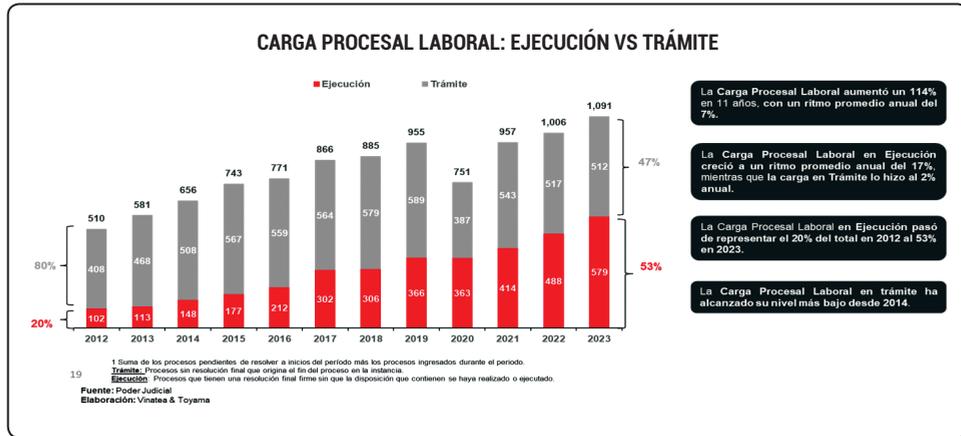
16 Esto tiene que ver con la teoría de los cuellos de botella. Si no se analizan adecuadamente las causas que generan un problema en una etapa de un proceso, es posible que la eliminación del cuello de botella genere otro en una etapa siguiente.

el número de procesos que lleguen a la Corte Suprema. Si bien el resultado de este cambio determinará que un número menor de procesos llegue a la Corte Suprema, ello no reducirá el número total de casos que recibe el Poder Judicial; lo que puede ocurrir con ello es que los procesos que no verá la Corte Suprema serán derivados a los juzgados de trabajo para que sean ejecutados, sumándose a los procesos pendientes de ejecución, que, como veremos, son excesivos. Dicho de otro modo, las demoras que antes había en la Corte Suprema tendrán que ser gestionadas por los juzgados de trabajo, que tienen su tiempo ocupado en emitir sentencias a un ritmo mayor por causa de los casos que ingresan a los juzgados.

En un sentido similar, también se ha modificado la Ley Orgánica del Poder Judicial, de modo que en la Corte Superior se puedan resolver los casos con solo dos votos conformes, evitando de esta manera la demora que genera la discusión de los fallos discordantes¹⁷. El problema de estos cambios es que aceleran la velocidad de emisión de las sentencias (menos etapas y menos tiempo para resolver) haciendo que el número de procesos que pasen a la etapa de ejecución aumente más rápido, creando un embalse en los juzgados de trabajo.

Como ya se puede advertir y se confirma con el cuadro siguiente, el problema más complejo para la justicia laboral es el número de procesos en etapa de ejecución. Su número ha aumentado significativamente y el número total de ellos al año 2023 era de 438,000 procesos pendientes, cifra que es 2.5 veces mayor que el total de procesos laborales en trámite a dicha fecha. Y el problema es que salvo que se contemple un cambio de modelo de gestión, ese número se incrementará por dos causas: la rapidez con la que se resuelven los casos en primera y segunda instancia y porque el efecto del doble y conforme acelerará el número de procesos que lleguen en los próximos dos o tres años a ejecución. Así, es posible que los procesos se resuelvan más rápido, pero demoren mucho más en ejecutarse, debido al elevado número de procesos en ejecución.

17 La Ley N° 31281, modificó el artículo 144° del Decreto Legislativo N° 767, Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto de los votos necesarios que se requieren para emitir resoluciones en materia laboral o de seguridad social.



A lo anterior se debe agregar que dentro del número de procesos en ejecución un porcentaje del 35% corresponde a procesos contenciosos administrativos, en los que la ejecución de la sentencia está limitada por las disposiciones que contempla el artículo.46 – del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo -TUO LPCA, y el art. 70 del TUO de la Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 30137 - Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales y el D.S N° 003-2020-JUS –Reglamento de la Ley N° 30137). Estas normas, en la práctica, determinan que el proceso de ejecución de las sentencias por parte del Estado sea mucho más largo que la ejecución de cualquier sentencia que ordene el pago de obligaciones a un empleador del sector privado.

En definitiva, la carga judicial afecta a quienes someten sus reclamos a la justicia laboral y ante tal hecho o bien buscan vías alternativas como la inspectiva (según veremos más adelante) o despliegan estrategias que les permitan hacer frente a ese problema, como decidir demandar en determinados distritos judiciales (con menor carga que otros), reclamar derechos de manera fraccionada para sortear las cuantías y evitar que el proceso llegue a la Corte Suprema en casación o recurrir a medidas que aceleren la ejecución de la sentencia, como es el caso de la obtención de medidas cautelares.

3. Incidencia Constitucional en el proceso laboral

La justicia laboral está vinculada al orden constitucional. Así, el hecho que dentro de los principios del proceso laboral la NLPT establezca que “los jueces laborales, bajo responsabilidad, imparten justicia con arreglo a la Constitución Política

del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Interpretan y aplican toda norma jurídica, incluyendo los convenios colectivos, según los principios y preceptos constitucionales, así como los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República¹⁸, determina que los valores que reconoce la Constitución se trasladen al proceso laboral de manera directa. Ello, con mayor razón, cuando la NLPT y la Ley 31699 incluyen dentro de las causales de casación al apartamiento de los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional. Esto determina que los procesos laborales resulten idóneos para acoger una discusión jurídica que verse sobre derechos constitucionales y derechos laborales de rango normativo legal o convencional. De hecho, la estructura del proceso laboral en términos comparativos con el proceso de amparo ofrece más garantías y resulta más completo que este último.

Por tal motivo, la influencia directa del marco constitucional en el proceso laboral determina que el proceso laboral resulte un escenario de discusión amplio en el que es posible no solo exigir el cumplimiento de las leyes en materia laboral, sino también las normas constitucionales. Ello implica que, al menos para los trabajadores, la apertura del proceso laboral no impida que ellos y las organizaciones sindicales recurran al proceso constitucional de amparo para la tutela de sus derechos, pues la constitucionalización de los derechos laborales lo permite y la copiosa jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional lo confirma. Pero el proceso de amparo no ofrece las mismas facilidades que ofrecen los procesos laborales regulados por la NLPT, a saber, especialización, proceso por audiencias diseñadas para la discusión y prueba sobre hechos, medidas cautelares de todo tipo y previas al inicio del proceso, además de un número muy grande de juzgados, etc., lo que determina que los procesos laborales resulten vías más satisfactorias que las constitucionales para la tutela incluso de los derechos constitucionales¹⁹.

4. El control de la legalidad o la constitucionalidad

Cosa distinta ocurre en el caso del cuestionamiento de la legalidad o la constitucionalidad de las normas.

18 Artículo IV del Título Preliminar de la NLPT.

19 Sobre este particular, el Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia N° 0206-2005-PA/TC (caso César Antonio Baylón Flores) el carácter residual del amparo en los casos donde se pretende la reposición del derecho al trabajo, pudiéndose recurrir al amparo cuando las vías ordinarias no son satisfactorias o por la necesidad de protección urgente.

Algunas normas laborales pueden cuestionarse en el mismo proceso laboral, cuando se trata de normas emitidas por un empleador, como es el caso de un reglamento interno de trabajo o cuando se trata de convenios colectivos, caso en el cual el cuestionamiento del convenio puede hacerse en el mismo proceso laboral²⁰ o cuando se trata de laudos arbitrales económicos²¹, para los que existe un proceso y competencia específica otorgada a los jueces laborales²².

El cuestionamiento de las normas estatales, por otro lado, suele hacerse mediante procesos constitucionales, como es el caso de la acción de inconstitucionalidad, tratándose de Leyes, la acción popular, tratándose de reglamentos²³, o la acción de amparo, cuando la norma es autoaplicativa y afecta con su sola vigencia a una empresa o a un trabajador²⁴.

Al margen de que el espacio para iniciar procesos de cuestionamiento de normas en el ámbito laboral es reducido, lo cierto es que la vía constitucional y administrativa han sido las vías de control a la que recurren trabajadores y empleadores para cuestionar la legalidad o la constitucionalidad de normas o actuaciones privadas (de empleadores u organizaciones gremiales o sindicales) o de la administración.

Un buen ejemplo de lo indicado es el caso del cuestionamiento del D.S. 012-2014 sobre la Prima Textil, seguido en el expediente 16128-2021 Acción Popular. Esta acción popular pretendía la extensión del beneficio de la prima textil a los trabajadores de las empresas de confecciones, a pesar de que fue concebido como un dirigido a los trabajadores de hilandería y tejeduría.

20 La NLPT en su artículo 2, literales f) y l) señalan como parte de la competencia del juez laboral la impugnación de los reglamentos internos de trabajo y aquellas materias que, a criterio del juez, en función de su especial naturaleza, deban ser ventiladas en el proceso ordinario laboral, lo que incluye el cuestionamiento de un convenio colectivo.

21 El laudo arbitral económico es un sustituto de un convenio colectivo, por lo que tiene carácter normativo.

22 Artículos 5, literal c) y 50 de la NLPT.

23 Artículo 74° del Código Procesal Constitucional (CPC) “los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad, tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y por tanto por la forma como por el fondo.

24 Artículo 8 del CPC. Procedencia frente a actos lesivos basados en normas. “Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.

La discusión suscitada por la emisión del D.S. 001-2022TR es otro ejemplo de lo indicado. Los empleadores y los gremios que los representan acudieron a las vías constitucionales y al INDECOPI, para discutir la validez de la referida norma.

En el primer caso, el control de la legalidad y de la constitucionalidad se planteó mediante acciones populares y acciones de amparo, en las que, por un lado, se propuso una discusión general y abstracta acerca de la legalidad y constitucionalidad de la referida norma (acciones populares) y en el segundo caso, una discusión acerca de la aplicabilidad o no de la referida norma a las empresas que utilizaban la tercerización, en la medida que la norma, por su sola vigencia, afectaba derechos constitucionales de los demandantes. En el segundo caso, el control de la legalidad también lo solicitaron empleadores, recurriendo individualmente al procedimiento de eliminación de barreras burocráticas regulado por el Decreto Legislativo 1256.

Esta última norma “tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública”. El procedimiento administrativo derivado de la referida norma, si bien no tiene carácter laboral sí tiene como uno de sus objetivos eliminar toda “exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa”. Es decir, se trata de un procedimiento que busca el control de la legalidad en la medida que las barreras burocráticas pueden materializarse mediante disposiciones administrativas que están definidas por el D.Leg 1256 como “todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos”. En el caso del D.S. 001-2022TR, el cuestionamiento que muchos empleadores hicieron se refirió a la ilegalidad del decreto supremo tanto por su contenido, como por la forma en que fue emitido.

No es este el espacio para analizar la discusión sostenida en el caso del D.S. 001-2022TR, pero es un buen ejemplo del uso de los procedimientos alternativos, en este caso, a las vías constitucionales por parte de la vía administrativa, acerca de la legalidad de una norma.

III. EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO

1. La Inspección del trabajo

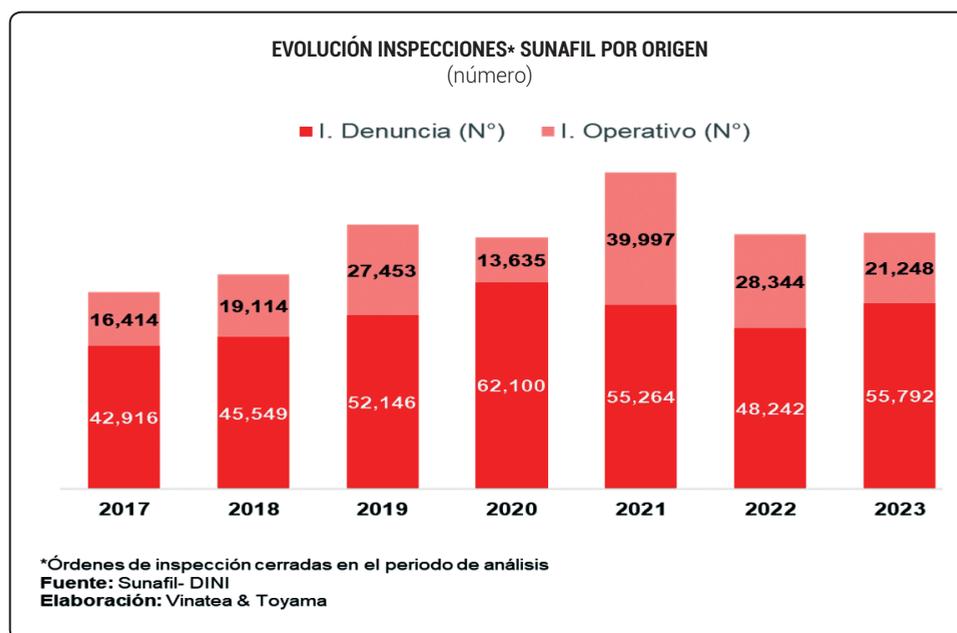
La inspección de trabajo tiene como primera finalidad la “vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales”, lo que le permite, entre otros, enfocarse en la ordenación del trabajo y relaciones sindicales. Esto incluye la vigilancia y cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, las normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas y las normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas. El ámbito de aplicación de la inspección es, pues, muy amplio y su capacidad de Los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar en su integridad todos los cometidos de la función de inspección descritos anteriormente y en “en el ejercicio de sus respectivas funciones, los Supervisores Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares gozan de autonomía técnica y funcional y se les garantiza su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida en los términos del artículo 6 del Convenio N.º 81 de la Organización Internacional del Trabajo. Su posible especialización funcional será compatible con los principios de unidad funcional y de actuación”.

Los inspectores pueden adoptar una vez finalizadas las diligencias inspectivas, medidas como aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales. Pero también pueden requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral y finalmente, iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.

La utilización del procedimiento inspectivo como una alternativa al proceso judicial pareciera ser una opción plausible, aun cuando un procedimiento

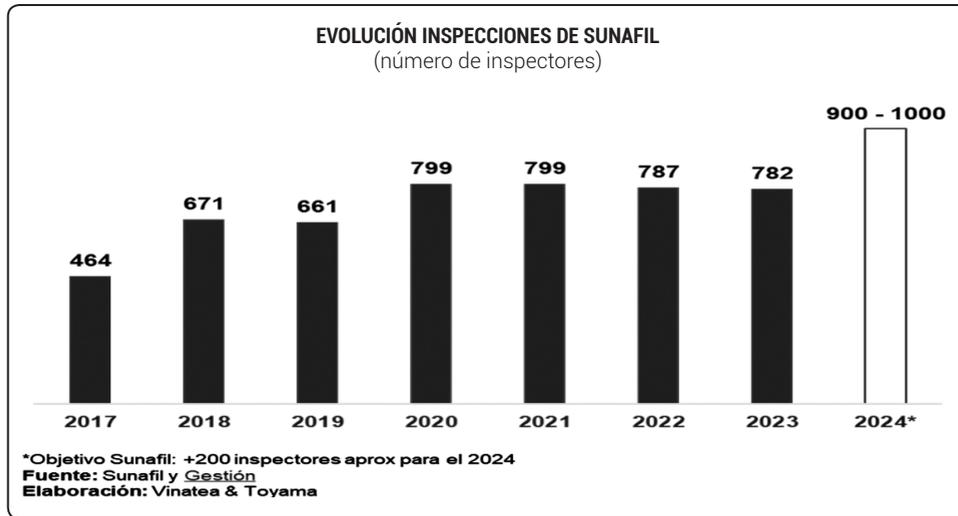
inspectivo no ofrece medidas de ejecución inmediata dirigidas al denunciante, aunque sí pueden provocar la imposición de multas y la imposición de sanciones que pueden llevar a una solución del reclamo del trabajador en forma más efectiva que la que le podría ofrecer un proceso judicial.

El procedimiento inspectivo contempla la posibilidad de recurrir a él en vía de denuncia²⁵ y la información provista por la Sunafil, permite comprobar que ello pareciera estar ocurriendo de manera creciente. El número de inspecciones a nivel nacional se ha ido incrementando y el porcentaje de crecimiento de ellas desde el 2017 al 2023 ha sido de 33%, alcanzando su pico más alto en el año 2021, después de la pandemia. Pero lo singular de ese crecimiento es que el número de inspecciones por denuncia de trabajadores o sindicatos es en promedio 2.5 veces mayor que el número de inspecciones por operativos estatales. Esto significa que la inspección del trabajo pareciera ser una vía de reclamo alternativa al proceso judicial, al punto que la disminución del número de demandas laborales coincide con el incremento de denuncias inspectivas en el mismo período.



25 El artículo 12 de la Ley de Inspección señala que las inspecciones se pueden realizar por denuncia de los trabajadores, lo que incluye a las organizaciones sindicales.

También resulta significativo que durante el referido período el número de inspectores haya aumentado, lo que sería una respuesta al número de denuncias, debido a que ellas deben ser atendidas por un número creciente de inspectores.



Pero lo que parece confirmar que habría una tendencia por acudir a la inspección del trabajo en detrimento del proceso son las materias denunciadas. El gráfico siguiente, muestra que las materias denunciadas por los trabajadores ante la inspección del trabajo versan sobre remuneraciones en un 43%, jornadas y descansos en un 17% y seguridad y salud en el trabajo en un 11 %, mientras que las inspecciones por operativo se concentran en seguridad y salud en el trabajo (44%) y planillas y registro de trabajadores en un 27%.

Evidentemente, los procedimientos inspectivos no ofrecen la amplitud y versatilidad que puede ofrecer un proceso laboral, pero sus resultados pueden ser más rápidos y efectivos, no tienen un costo para el trabajador y pueden provocar reclamos similares que el empleador prefiere solucionar más rápidamente.

CONCLUSIÓN

La elección de cuál es el terreno adecuado para iniciar un reclamo toma como referencia, en principio, el tipo de proceso o procedimiento que la ley ha creado para obtener tutela y hay reclamos que solo se pueden plantear uti-

lizando un tipo de proceso, como puede ser el caso del control de legalidad de una norma concreta, sobre todo si se quiere obtener una sentencia con carácter general, para lo cual se puede recurrir a una acción de inconstitucionalidad o una acción popular. La propia complejidad de los procesos constitucionales puede llevar a que se prefiera recurrir a otros procedimientos y, así, en la búsqueda de efectos más concretos e inmediatos, es posible recurrir a procesos distintos, como pueden ser una acción de amparo o una denuncia de eliminación de barreras burocráticas. Ello ya está mostrando que la determinación del procedimiento mismo y el entorno en el que este se desenvuelve, son cuestiones de mucha importancia al definir el espacio en el que se pretende obtener tutela para el reconocimiento de un derecho.

El caso de los procesos ordinarios es el que probablemente se encuentre más afectado por los problemas del propio sistema de administración de justicia, como lo muestra la información estadística del propio Poder Judicial y SUNAFIL. La demora de los procesos judiciales, particularmente en la etapa de ejecución, determina que en términos generales, la eficacia de los procesos no sea la esperada y que la obligatoriedad esperada del sistema normativo se vea afectada, al punto que los litigantes estén permanentemente buscando el mejor camino para hacer que la norma laboral se cumpla.

