

Análisis funcional de la Ley Procesal del Trabajo: Condicionantes de la eficacia del proceso laboral.

Luis Vinatea Recoba

MBA. Profesor de Derecho Procesal del Trabajo. Pontificia Universidad Católica, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Profesor Visitante de la Universidad de Piura.

Ley Procesal del Trabajo 26636 (LPT) ya lleva más de cuatro años de vigencia y ha soportado algunos cambios legislativos¹. Ha sido puesta a prueba y ha mostrado sus virtudes y falencias. Muchas de ellas han sido señaladas por algunos autores² y otras por la jurisprudencia, que por medio de la interpretación ha señalado su rol de facilitadora de la obtención de Tutela Judicial Efectiva (TJE).

El presente trabajo no busca sumarse a los esfuerzos ya señalados, sino centrar nuestra atención en los aspectos funcionales de la LPT, es decir, analizar la LPT como mecanismo para la obtención de tutela judicial. Se trata, en realidad, de un análisis de procesos no desde una perspectiva jurídica, sino desde una perspectiva de funcionamiento. El análisis se plantea así como respuesta a simples preguntas: ¿sirve el proceso laboral? Si no sirve, ¿por qué no sirve? ¿qué hace que no sirva? ¿qué debemos hacer para que funcione?

1. El proceso laboral y el cumplimiento de su objeto: los problemas asociados.

El proceso judicial, como todo proceso³, es

un medio. Tiene un ingreso (*input*), en este caso, una demanda; y una salida (*output*), en este caso, una sentencia. El proceso judicial es pues la interrelación que existe entre una demanda y una sentencia o, de modo más elaborado, la forma que tiene todo ciudadano de ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva y lograr que quien tiene la potestad jurisdiccional realice el derecho⁴.

El que un proceso funcione adecuadamente y proporcione satisfacción a quien lo use es un asunto muy importante. Si quien lo usa no queda satisfecho, el proceso como cualquier producto no será nuevamente utilizado o será dejado de lado frente a otras opciones. Y no solo eso; quien lo ofrece como producto, en este caso el Estado, quedará desautorizado, deslegitimado, como queda un comerciante que vende un producto defectuoso o una entidad, cualquiera que sea, que presta un mal servicio.

Algunos autores⁵, con razón, plantean el tema de la efectividad como un problema jurídico señalando que la falta de obtención de TJE puede expresarse de tres maneras: la demora en la ejecución de las sentencias ("gané, pero no tengo cuándo cobrar")⁶; la imposibilidad de asegurar el

(1) Así, la Ley No. 27021 que modifica el Capítulo III del Título I de la Sección Quinta de la Ley Procesal del Trabajo

(2) Por todos, Arévalo Vela, Javier. *Comentarios a la Ley Procesal del Trabajo*. 1999. Lima. Cultural Cuzco.

(3) Utilizamos el término en sentido amplio, como "sucesión de actos". Y señalamos que entre "proceso" y "proceso judicial" existe una relación de género a especie. Cuando en este artículo aludimos a proceso nos referimos al significado anotado. Cuando hablamos del proceso judicial, hablamos de dicho concepto y no del anterior, aun cuando existe entre ellos la relación anotada. Los procesos son variadísimos y prácticamente se presentan en todos nuestros actos. El mismo hecho de pensar o de escribir, es un proceso. El proceso judicial, por ello es sólo una variedad de proceso. Es más, el proceso judicial lleva asociados cientos de procesos (atender al público, recibir las demandas, notificar, actuar una prueba, no atender al público, permitir la lectura de expedientes, etc.) que pueden, al fallar, ser la causa de la ineficacia del proceso judicial.

(4) Montero Aroca, Juan. *Introducción al proceso laboral*. Madrid. 2000. Marcial Pons. P. 29.

(5) Por todos, Blasco Pellicer, Angel. *Proceso laboral y efectividad de la tutela judicial*. Albacete. 2000. En: Revista de Derecho Social, p. 39.

(6) Hay a propósito de esto una terrible maldición: "¡pleitos tengas y los ganes!".

resultado de la sentencia (gané, pero no me sirve de nada) y la posibilidad de verse afectado por el hecho de haber ejercido el derecho a la tutela judicial efectiva (gané, pero luego me despidieron).

Nosotros creemos que el tema no se agota en esos tres casos. Hay factores internos y externos que afectan al proceso mismo y a la estructura administrativa que está detrás de aquel y que pueden llegar a ser de tal magnitud que los tres casos antes mencionados podrían resultar imperceptibles. Así es, los métodos administrativos utilizados por el Juez para organizar el trabajo que le exige el proveer tutela judicial (formación de agenda, notificaciones, búsqueda de expedientes, seguimientos, etc.) pueden ser tan complejos que, por mucho que lo quiera la Ley, tal tutela se provea tarde, mal y nunca; o que, por ejemplo, la situación económica de las empresas en un momento determinado sea tan difícil que por muy efectivo que sea el proceso, o muy buena que sea la sentencia y, mejor aún, por muy rápida que haya sido la etapa de ejecución, simplemente no se le pueda cobrar al demandado porque es insolvente.

A estos factores se suma el problema de legitimidad ya mencionado. Si el Estado no es capaz de proveer la tutela judicial que le es demandada por los usuarios se genera insatisfacción en éstos y esa insatisfacción puede llevarlos a buscar otras formas razonables de solucionar sus problemas o a recurrir a la fuerza para solucionar las cosas.

Por lo dicho, demandar tutela y proveerla es un asunto que no se limita a dictar una norma jurídica que contenga un conjunto de reglas llamadas "proceso"⁷. Ver el problema de esa manera solo contribuye a sentar las bases de una segura deslegitimación. Es fundamental que esas reglas vengan acompañadas de otras que les den vida y que expresen políticas claras⁸ de provisión de dicha tutela. Lo diremos de otra forma. La tutela judicial no se alcanza gracias a que existe una norma procesal que lo prevea todo, una norma "perfecta". La tutela judicial se alcanza, fuera de la existencia de un conjunto de reglas razonables, cuando los jueces cuentan con la disposición necesaria y los

medios suficientes para proveer tal tutela y, especialmente, cuando aprecian que no están solos en el mundo y que "su proceso" puede verse afectado por factores externos e internos.

En el fondo no decimos algo distinto de lo que ocurriría con una persona que ante la crisis y baja de ventas se ve obligado a disminuir sus precios y atender a más clientes, ganando por volumen. Para atender a ese número mayor de clientes, habrá que establecer procesos que permitan atenderlos, y bien, a todos. Así, por ejemplo, si antes se empaquetaban los productos del cliente (lo cual implica un mayor costo), con el nuevo enfoque, habrá que inducirlo a que él mismo los empaquete, buscándose acceder a más clientes que sí estén dispuestos a pagar menos a cambio de esta molestia (el marketing y la publicidad se encargarán de convencerlo de que si lo hace él mismo es mejor, o que eso implica un nuevo estilo de vida, con lo cual la percepción de calidad no se verá afectada por la modificación del proceso de atención al cliente). Como se ve en el ejemplo, un factor externo, como es la crisis, obliga al empresario a modificar su proceso de atención, a convencer al cliente de que empaquete el producto y bajar así los costos proveyéndole el producto él mismo a satisfacción. El cliente quedará contento y el empresario se legitimará ante él.

Puede ponerse un ejemplo similar en el que el proceso judicial sea el protagonista: la crisis económica aumenta el número de demandas (las mismas que, por la crisis, se plantearán, probablemente, contra empresas insolventes), y la capacidad de los juzgados para atenderlas no es suficiente. Lo lógico, frente a esto, será que se aumente la capacidad operativa de los juzgados o se varíen las reglas del proceso que permitan atender esa demanda. Una manera podría ser conciliar muchos de esos procesos, especialmente porque esa conciliación será más eficiente que intentar ejecutar la sentencia a un insolvente. Eso disminuirá la necesidad de actuar audiencias, pruebas y emitir sentencias y seguramente por esa vía, se solucionará el problema de manera efectiva.

(7) Es cierto que, en virtud del derecho a la tutela judicial, se genera el deber del Estado de crear mecanismos jurídicos para proveerla, pero nos parece que ello no se agota en el solo hecho de dictar una norma. Es necesario diseñar estrategias de provisión de tutela, crear estructuras para ello, establecer mecanismos de control, hallar a las personas idóneas que lo hagan, verificar la capacidad de la organización judicial, fijar valores y, lo más importante, establecer una vocación de servicio dirigida a proveer tutela judicial.

(8) Hablamos de políticas del propio órgano jurisdiccional dirigidas a establecer, en forma paralela a lo que dice la Ley, una vocación o "cultura" de proveer tal tutela.

Conclusión: demandas atendidas, provisión de tutela, satisfacción del usuario y legitimidad del Estado.

Como decíamos al principio, el proceso es un medio. Pero no es solo un conjunto de reglas engalanadas por el concepto de “debido proceso”. El proceso es todo eso y más⁹. Es un medio para proveer tutela judicial, por tanto, forma parte de un servicio, y como tal, carece de sentido sin los actos de quienes lo han de prestar. Y aún más, el proceso, si bien formal, no es más que los actos de quienes prestan el servicio. Cuando eso está presente, y así es entendido, se logra el objeto del proceso, que es proveer tutela judicial o, lo que es lo mismo, satisfacer al ciudadano.

A pesar de lo dicho, lograr el objeto del proceso y satisfacer la necesidad de tutela, trae una lógica consecuencia: el aumento de la demanda por servicios de calidad. Y si son gratuitos o de bajo costo, con mayor razón. Quiere decir que cuando se cumple el objeto del proceso (la provisión de tutela judicial con calidad, en plazos y a costo razonable), se genera un problema: el incremento de la demanda. Y ello

obliga a la revisión permanente de los procesos para adaptarlos al incremento de la demanda¹⁰ o buscar fórmulas para limitar tal demanda.

El ejemplo del empresario puede ser vuelto a utilizar. ¿Qué pasa si el servicio prestado por él a bajo costo genera satisfacción y además un incremento de la demanda? Lo más probable es que el empresario incremente el precio, hasta lograr el equilibrio entre un servicio de calidad y el precio que la gente esté dispuesta a pagar por él. Esto tendrá dos objetivos: cobrar todo lo que se pueda por un servicio altamente demandado y utilizar ese

mismo precio como límite de la demanda, de forma que el servicio mantenga la calidad exigida por los demandantes del mismo¹¹. El empresario podría también disminuir la calidad del servicio, con lo cual disminuiría la demanda del mismo porque menos gente estaría dispuesta a pagar un precio elevado por un servicio de menor calidad. Pero esa será una decisión más difícil porque la disminución de la calidad puede provocar efectos no deseados, como se puede suponer.

Si trasladamos el ejemplo del empresario al proceso, veremos que el cumplimiento cabal de la provisión de tutela generará un incremento en la demanda, el cual requerirá un límite. Normalmente, el límite es la cuantía, pero ello es una forma de elusión del problema, porque esas demandas serán dirigidas a juzgados de menor cuantía, que no podrán

atenderlas sin sacrificar la calidad y así se replicará el problema en otro nivel. Por tanto, otros mecanismos actuarán como alternativas de solución al problema del incremento de la demanda: el aumento de los costos de acceso al servicio judicial; la demora

de los procesos judiciales o la disminución de los conflictos (bien con mecanismos de solución previos, bien con mecanismos que eviten el conflicto). Cualquiera de los mecanismos mencionados podría ser usado como límite de la demanda. Igual que en el ejemplo del empresario. Y todos esos límites tendrán que ser evaluados como se hizo con dicho ejemplo.

Vamos a la evaluación, entonces. En materia laboral, para los trabajadores¹², el costo del proceso es muy bajo (sólo paga el empleador por el servicio de acceso, fuera de las tasas de apelación, y no se

***“... El proceso es un medio.
Pero no es sólo un conjunto
de reglas engalonadas por el
concepto de “debido proceso”
el proceso es todo eso y más.”***

(9) Montero Aroca, *op cit*, p. 66, señala que en el proceso es necesario “tomar en consideración la estructura y los nexos que median entre los actos, los sujetos que los realizan, la finalidad a la que tienden, los principios a que responden, las condiciones de quienes los producen, las cargas que imponen y los derechos que otorgan...”.

(10) Normalmente, la solución es crear más juzgados aunque últimamente la revisión presupone crear juzgados y salas transitorias. Esto último actúa como un verdadero regulador de la demanda, pues flexibiliza el límite de la duración de los procesos y hace viable su adaptación al derecho de las personas a un proceso rápido, si es que optan por él.

(11) En este caso, la calidad es la que los clientes están dispuestos a pagar por ese precio.

(12) Normalmente ellos son los demandantes. La LPT admite la posibilidad de que el empleador también sea el demandante, pero ello es poco frecuente.

asumen los gastos de la contraria) y, por la condición de los demandantes, se trata de un proceso “subsidiado”; por lo tanto, limitar la demanda incrementando los costos de acceso, es una alternativa que será difícilmente aceptable por un importante sector de la sociedad¹³. En materia laboral, se espera que los procesos duren poco y esto porque en la mayoría de ellos o se reclama el salario o se reclaman beneficios sociales, los que en la generalidad de los casos, son el principal ingreso del demandante¹⁴; por tanto, esta alternativa presenta también problemas de aceptación. Será, en todo caso, la reducción de los conflictos la que deba actuar como límite, pues no es un buen mecanismo incrementar el número de jueces, pues ello generará más demanda y un círculo vicioso que sólo dejará de ser tal cuando el Estado haga notar que no puede sostener el costo de ese sistema.

El problema del proceso laboral, según se pudo ver, independientemente de su diseño y de todo lo que se le pueda mejorar, es que no suele aceptar formas de limitación directa de la demanda. Elevar los costos, dilatar los plazos o imponer barreras de acceso, suele ser un asunto bastante cuestionable para la doctrina. De hecho, la elevación de costos puede afectar lo que algunos consideran un aspecto característico del proceso laboral¹⁵: su gratuidad. Del mismo modo, la dilación de los procesos es vista como una forma de limitación de la TJE¹⁶ e incluso ha dado origen a estudios concentrados en ese tema¹⁷. Y lo mismo se puede decir respecto de los mecanismos previos de acceso a la justicia, los que son cuestionados por diversos autores¹⁸ por constituir ellos, nuevamente, un límite a la TJE. Frente a esto, la alternativa pareciera apuntar a la

institucionalización de mecanismos voluntarios de solución del conflicto que insertados en el sistema de relaciones laborales, hagan ver que la relación entre dicho sistema y el proceso sea la mejor forma de atacar el problema.

2. El Proceso Judicial Laboral y su interrelación con el sistema de relaciones laborales.

El proceso judicial se inserta en la realidad. No sólo en la que formalmente recoge la Constitución como marco referencial para su propuesta de regulación¹⁹, sino en la que se presenta diariamente ante nosotros. Así, en nuestro país, el proceso se inserta formalmente en un régimen de economía social de mercado²⁰ y también en una economía en crisis. Y eso hace que el proceso no sea un conjunto de reglas por seguir, sino la base – medio al fin– sobre la cual el Juez, con sus actos, proveerá la tutela judicial que le ha sido demandada, en un contexto de crisis. Esto no quiere decir que el Juez se convierta en un paladín de la lucha contra la crisis, pero sí que no la puede ignorar. Así como no puede ignorar que a él, como a todos, esa misma crisis le afecta.

Este compromiso del Juez por proveer la tutela judicial que le es demandada en determinados contextos, muestra que el proceso judicial laboral se inserta en la realidad y, más concretamente, en el segmento de organización social del que surgen las demandas de tutela judicial.

El que el proceso laboral forme parte del sistema de relaciones laborales genera que se le incluya dentro del “menú de opciones” con que

(13) Lo que es independiente de si ello es o no acertado, pues la LPT es un ejemplo de que en materia procesal se ha pasado de la mas absoluta gratuidad a una posición de “disminución de costos”, que en función de la aplicación de la teoría económica al proceso y al análisis de su funcionamiento, muestra que la imposición de límites económicos sí tiene racionalidad

(14) Asunto que se hace más notorio en época de recesión económica y crisis.

(15) Sobre el particular, Pasco Cosmópolis, Mario, citando a Alonso Olea, dice: “...los procesos laborales deben ser muy onerosos...para el Estado. (...) el proceso no debe ser oneroso para las partes, en especial para el trabajador. Dado que de todos modos tiene que tener un costo y alguien tiene que asumirlo, ese alguien debiera ser el Estado.” En: *Fundamentos del derecho procesal del trabajo*. Lima. 1997. Aele. P. 105.

(16) *Ibid*, loc cit.

(17) Por ejemplo, *El derecho a un proceso sin dilaciones*. El caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República. Lima. 2000. Serie Informes Defensoriales No. 32. Defensoría del Pueblo.

(18) Por todos, Cruz Villalón, *op cit*. Quien refiere la posición de dicho sector.

(19) Sobre el tema, ampliamente, Cruz Villalón, Jesús. *Constitución y proceso de trabajo*. En: Lecturas sobre la reforma del proceso laboral. 1990. Madrid, Ministerio de Trabajo.

(20) Modelo económico asumido por la Constitución Peruana.

(21) Sobre este punto ya hemos sugerido algunas ideas en nuestro trabajo “*La conciliación en la ley Procesal del Trabajo*”, (1997. Lima. Congreso de Derecho Procesal del Trabajo), pero es preciso decir que su incorporación en el menú aparece como consecuencia de la relación entre el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a ejercer iniciativas privadas (artículo 58 de la Constitución.) y el derecho de Tutela Judicial Efectiva (artículo 139.3 de la Constitución), relación que viene potenciada por el artículo 28.2 de nuestra carta.

dicho sistema cuenta para dar solución a los conflictos que se presentan en él²¹. Esto hace que el proceso laboral esté permanentemente sometido a juicios de valor y a análisis de costo-beneficio que pondrán en cuestión su diseño general -y el de sus instituciones- y su validez como medio de solución de controversias. De esto se desprende que el proceso laboral, su diseño y su funcionalidad, deben tomar en cuenta la existencia de otras alternativas de resolución de conflictos conformantes del sistema de relaciones laborales, como pueden ser los arbitrajes, las mediaciones, las conciliaciones, las transacciones (en lo permisible), la autotutela y hasta el no ejercicio de derechos.

Por cierto, no debemos dejar de considerar que el sistema mismo se apoya también en el proceso laboral. Así, es lógico suponer que la relación empleador-trabajador tendrá dos niveles de funcionalidad: el contractual y el organizacional; y que dichos niveles por sí mismos pueden establecer soluciones a los conflictos que se presenten en el sistema, impidiendo su exteriorización que lleve a considerarlos como conflictos jurídicos. Pero también podrá advertirse que esos dos niveles suelen complementarse con mecanismos diversos de tipo negocial, individual o colectivo, y con formas de solución de controversias (arbitrajes, conciliaciones, mediaciones), los que pueden interrelacionarse a su vez con mecanismos judiciales

Hay entonces, una interrelación entre proceso laboral y sistema de relaciones de trabajo que lleva a estimar que el sistema de relaciones laborales es el marco dentro del cual se sitúa el proceso laboral, condicionándolo y obligando a balancear la demanda de tutela que se le presenta con su deber de proveerla.

El asunto señalado no es de fácil articulación. Los condicionamientos del sistema de relaciones de trabajo sobre el proceso pueden ser muy complejos y de tal magnitud que hagan ineficaz al mismo. El caso de una economía en recesión (como es el caso de la peruana en los últimos 3 años), con una regulación laboral que potenció las facultades del empleador, con una nula promoción de la autonomía colectiva, y esencialmente con una proclividad manifiesta por “informalizar las relaciones de trabajo”²² es una muestra de ello y

ha determinado que, en nuestro país, buena parte de las empresas caigan en insolvencia, pocas logren reestructurarse y muchas, por informales, ni siquiera se planteen mecanismos de reestructuración patrimonial. El resultado: pocas demandas de beneficios sociales llegan, por ejemplo, al punto del cobro por parte del trabajador. Pero en aquellos casos en los que la potencia de los condicionamientos no sea de tal magnitud y haga que el proceso laboral resulte ineficaz, existe un espacio para la actuación del Juez y del proceso.

Lo concreto es que la relación que existe entre proceso laboral y sistema de relaciones laborales es, además de una relación de continente y contenido, una relación que permite articular toda una gama de posibilidades de interacción de elementos que, en su conjunto, pueden presentar infinitas posibilidades de limitar la demanda de tutela judicial y hacer que ésta, cuando sea requerida, funcione adecuadamente y sin generar más demanda. Dicho en otros términos, el sistema de relaciones laborales puede ofrecer varios mecanismos de disminución del conflicto, de solución del conflicto y una fórmula mixta de ambos, a lo que se puede sumar un delicado equilibrio de límites directos de la demanda de tutela judicial (costos procesales, plazos procesales, etc.).

3. El sistema de relaciones de trabajo y los mecanismos naturales de absorción y solución de los conflictos.

El sistema de relaciones laborales está formado por una trama de relaciones laborales individuales, cada una de las cuales tiene las reglas propias del contrato que le dio origen, estando el sistema regulado por la normativa laboral. Lo normal será que tanto los contratos como la normativa, especialmente la colectiva, contengan formas e inductores de solución de los conflictos, de forma que éstos sean absorbidos por el propio sistema. Pero es indudable que aquí juega un papel importante el propio comportamiento de las organizaciones de las que son parte empleadores y trabajadores. Si éstas no logran establecer una relación sostenible entre el cumplimiento de los objetivos de la organización (económicos, sociales

(22) El tema es muy serio. En el Perú la PEA alcanza a 11.5 millones de personas. De ellas, 1.2 millones pertenecen a empresas “formales” pero no necesariamente solventes;

y culturales) y los de cada persona (satisfacción de necesidades económicas, de aprendizaje y de realización personal), el sistema normativo y el contractual mostrarán su incapacidad de absorber el conflicto y éste avanzará hasta llegar a los medios de solución que conforman el menú.

El sistema de relaciones laborales tendrá entonces una dinámica permanente en la que cobrarán protagonismo, secuencialmente, las relaciones organizacionales, las contractuales, las de conflicto y las de solución. Así vemos que el proceso judicial aparece después de varios otros sin los cuales él no tendría razón de ser. Por lo tanto, antes del proceso judicial hay varios otros distintos a él sujetos a condicionamientos y que pueden ser afectados o "modelados" de manera que el conflicto o bien no aparezca o bien sea absorbido por el mismo sistema.

Las relaciones organizacionales y su capacidad para evitar o solucionar los conflictos.

Toda organización, independientemente de su naturaleza, tiene objetivos y para alcanzarlos necesita personas. No hay ninguna organización capaz de alcanzar objetivos sin personas y no hay organización que los logre si las personas no tienen el estímulo correspondiente. La gracia de las organizaciones es que sus objetivos y los de las personas que lo constituyen sean coordinados de tal forma que ambas, personas y organización, obtengan lo que esperaban. El que esta coordinación sea buena, mala o regular, determinará el cumplimiento de objetivos en el corto, largo, mediano plazo o simplemente la imposibilidad de alcanzarlos.

En términos generales, una organización logra sus objetivos cuando los de las personas que la conforman son logrados y éstas, a cambio de ello, reciben una adecuada compensación. Se trata

entonces de un sistema interdependiente de satisfacción de necesidades: si las personas satisfacen las suyas, la organización también lo logrará, porque la organización ha determinado que las necesidades de una persona, un trabajador, son similares a las que esa organización tiene previsto satisfacer como compensación por permitirle a ella alcanzar su objetivo. Un ejemplo aclarará lo dicho: un postulante accede a una plaza de trabajo bajo ciertas condiciones que lo satisfacen (una suma fija, más un bono porcentual a cambio de vender "n" productos). Esa plaza ofrece esas condiciones porque previamente la organización estableció que ello es necesario para lograr un objetivo (por ejemplo, vender los mismos "n" productos). Regularmente, esa plaza ofrecerá distintas condiciones porque con ellas se logrará satisfacer las necesidades de las personas que las ocupen.

Los conflictos surgen, normalmente, cuando la satisfacción de las necesidades de la persona dentro de la organización no se cubre a pesar de que ésta alcanzó los objetivos que se le fijaron. El que estos conflictos alcancen trascendencia o importancia para el

derecho, depende de si se exteriorizan o no²³. Por lo tanto, la capacidad de una organización de lograr establecer un sistema de compensación adecuado²⁴ y con capacidad de adaptarse al tiempo, a las nuevas expectativas de las personas, etc. es una forma, quizá la óptima, de evitar que un conflicto se exteriorice.

A pesar de que lo señalado es una regla, lo real es que no todas las organizaciones cumplen sus objetivos o sus ofrecimientos respecto de las personas y viceversa. Eso es lo que puede hacer, en muchos casos, la diferencia entre las organizaciones exitosas y las que no lo son. Pero cualquiera que sea la consecuencia, lo concreto es que la incapacidad o la imposibilidad de satisfacer

“... El sistema de relaciones laborales está formado por una trama de relaciones laborales individuales, cada una de las cuales tiene las reglas propias del contrato que le dió origen, estando el sistema regulado por la normativa laboral.”

(23) pertenecen al sector de pequeñas y microempresas; y 3.5 pertenecen al sector agrícola. Así, cerca de la mitad pertenecen a grupos ocupacionales de difícil formalización, cifra que coincide con el ya casi comunicado a la otra parte y, salvo que sea solucionado, el conflicto iniciará su proceso de inicio y culminación.

(24) El sistema de compensaciones es el conjunto de beneficios que una organización, un empleador, prevé para su personal. Lo conforman los salarios, las condiciones de trabajo, la capacitación, etc. Las compensaciones en cuestión pueden ser dispuestas contractualmente, unilateralmente, por vía de negociación colectiva, por norma estatal, etc.

necesidades activará el conflicto. Y cuando esto ocurre, se iniciará el proceso, formal, de solución del conflicto.

Los mecanismos contractuales y normativos de solución del conflicto en materia laboral.

Los conflictos generados por la incapacidad o imposibilidad de una organización de dar solución a los mismos por la vía de la satisfacción de necesidades, se reconducen por medio de canales que formalmente se derivan del contrato que regula la relación de trabajo o de normas que imponen un procedimiento especial. Ejemplo de esto último es la obligación de emplazar previamente al empleador en los casos de hostilidad, condicionamiento que tiene su origen en el D.S. No. 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Pero no es este el único caso. Toda regulación contractual o contenida en un convenio colectivo o en la Ley, que establezca un mecanismo de tránsito previo, obligatorio o no, antes de acudir a órganos judiciales o arbitrales, entra en el grupo al que nos referimos.

Nuestro sistema de relaciones laborales, estructurado sobre los artículos 139.3 y 28.2 de la Constitución (que recogen los principios de tutela judicial y el de promoción de medios pacíficos de solución de conflictos), en materia de mecanismos de resolución de conflictos, permite la materialización de muchísimas formas de prevención y solución del conflicto por la vía de la autocomposición, facultad que el Estado tenía prácticamente en exclusiva en la Constitución de 1979 bajo la figura de la heterotutela y que hoy ha mudado por la “promoción de las fórmulas pacíficas de solución de conflictos laborales”.

El ordenamiento presenta interesantes propuestas para asumir el manejo de la autonomía como una institución ideal para crear mecanismos de solución de conflictos reglamentados incluso por las propias convenciones colectivas, las que pueden vincularse con figuras como la conciliación privada, la mediación e, incluso, el arbitraje de derecho respecto de derechos colectivos (por ejemplo, problemas de interpretación o aplicación de cláusulas convencionales) e individuales.

La reconducción de la autonomía colectiva como forma de solucionar conflictos va a encontrar concordancia con otros elementos que subyacen al modelo: autonomía individual y posibilidad de creación

de procedimientos de solución de conflictos sobre bases autonómicas.

Pues bien, el reconocimiento de tal capacidad en el texto constitucional puede conectarse con la tutela judicial efectiva sin inconveniente alguno, porque de la sola propuesta constitucional surge la posibilidad de convivencia de los distintos mecanismos de solución de conflictos, los cuales encuentran respaldo en el *principio dispositivo* y en la libertad de contratación (artículo 62º de la Constitución), a partir de lo cual es posible, también, crear mecanismos de composición de base contractual. Así, si el derecho a la tutela judicial efectiva se materializa a través del debido proceso y éste se inicia a pedido de parte, es evidente que todo el abanico de derechos que de aquellos se derivan sólo es apreciable a partir de una manifestación de voluntad, que, incluso, puede no ser ejercida nunca. Precisamente en esta manifestación de voluntad está la clave para estimar la total posibilidad de recurrir a medios de solución distintos al judicial.

Respecto del producto de dicha solución, por cierto, cabrá siempre el control judicial en la medida que el convenio afecte derechos irrenunciables. La Ley Procesal del Trabajo (LPT), en este sentido, y respecto de la conciliación privada, ha previsto como vía de control la “*homologación*” jurisdiccional. Respecto de las demás formas alternativas, la LPT prevé un control ejercido por la magistratura a través de dos vías: la de excepción y la de convalidación intrajudicial, mediante la aprobación de los acuerdos a los que arriven las partes en forma previa, concurrente o posterior al proceso.

Dentro del nuevo marco constitucional, entonces, nada impide el ejercicio paralelo de ambos derechos. Así, es perfectamente posible pensar en la autocomposición como figura alternativa a la justicia heterónoma y si ello es posible, también es posible la conciliación, la mediación (privada o pública) o el arbitraje en los conflictos jurídicos colectivos e individuales.

En suma, la confrontación entre uno y otro principio demuestra por sí misma una rica variedad de alternativas modeladas por la propia Constitución que da nuevas ideas para el tratamiento de los medios de solución de los conflictos laborales.

4. El proceso laboral regulado por la LPT y las circunstancias que pueden afectar su funcionamiento.

El proceso laboral regulado por la LPT tiene dos puntos de apoyo que dan una idea clara de su contenido. Esos puntos de apoyo son el principio de Tutela Judicial Efectiva (TJE) (139.3 de la Constitución) y el de promoción de medios pacíficos de solución de controversias (28.2 de la Constitución). El principio de TJE define cuál es el objetivo del proceso. Y este no es otro que el de proveer dicha tutela. Ese principio obliga al Juez a interpretar las normas de forma que tal tutela sea efectiva²⁵. Pero además, lo obliga a actuar en todo momento procurando que todos sus actos estén dirigidos a proveer dicha tutela. No hablamos de la interpretación de una norma ni de la aplicación de tal o cual apremio. Hablamos de servicio, de actitudes proactivas: si un Juez cree que todo el proceso depende de una cuestión jurídica y que incluso de esa cuestión depende el que se realice o no actividad probatoria, estará en la línea de lo que decimos: que el Juez determine esa cuestión jurídica en la misma audiencia y que incluso deje de actuar todos los medios probatorios que dependían de tal cuestión; lo que puede llevarlo incluso a sentenciar el proceso y, dependiendo de si hay apelación o no, a disponer su ejecución.

Por su parte, y como se vio anteriormente, la promoción de medios pacíficos de solución de controversias es la válvula de escape del sistema y, si bien no ofrece tutela en términos exactos, provee sí, satisfacción al ciudadano. Y ello permite condensar en un plano formal procesal la relación de interdependencia entre la LPT y el sistema de relaciones de trabajo, al punto de expresar en el plano formal, al menos, un delicado equilibrio.

Cómo se provee TJE en la LPT es una de las cuestiones que corresponde revisar. Lo esencial es que la LPT fija reglas de debido proceso mediante las cuales se hace patente la TJ: *derecho de defensa, instancia plural, motivación de resoluciones, posibilidad de unificación de doctrina jurisprudencial y defensa de la Ley mediante la casación, etc.*

El proceso se estructura de manera sencilla: una demanda da origen a una contestación. Ambas dan origen a una audiencia en la que se analizará si existe o no una relación procesal válida; si existe posibilidad de arribar a una conciliación. De no ser

así, se señalarán los puntos controvertidos y; finalmente, se actuarán las pruebas y se emite la sentencia.

El proceso laboral puede ser revisado en segunda instancia y ser sometido a un examen extraordinario ante la Corte Suprema. Transcurridos estos pasos, (salvo que la revisión no sea posible por cuantía), el proceso pasa a la etapa de ejecución. El proceso laboral, como se ve, tiene todas las características de un proceso razonable. Y como tal, debería funcionar. Sin embargo, en muchos casos no es la solución. ¿Qué es lo que hace que el proceso no sea solución? En nuestra opinión, el que un proceso laboral sea o no la solución ideal a un determinado conflicto, según se ha visto, depende de los siguientes factores:

1. Que exista un desajuste en cualquiera de los procesos previos al proceso judicial, estén señalados obligatoriamente o no.

Esto quiere decir que al haber una interdependencia entre cada uno de los elementos de la cadena existente entre una una relación laboral (o las muchas que actúan como base del sistema de relaciones laborales) y el proceso judicial, el incorrecto funcionamiento de cualquiera de los procesos previos, impacta en el proceso judicial (lo que no quiere decir que el proceso judicial no pueda tener problemas propios).

Los desajustes pueden afectar a las relaciones laborales propiamente dichas o al sistema que conforman. Y las causas del desajuste pueden responder a la incapacidad natural de las organizaciones de satisfacer necesidades de sus trabajadores, lo cual se presentará cuando se verifique que éstas no son competitivas. También pueden haber causas asociadas a la imposibilidad de las empresas de cumplir con sus objetivos debido a factores externos a ellas (un severo contexto de crisis que afecta a todas las organizaciones).

2. Que no exista, o de existir sea ineficaz, un sistema desarrollado de resolución de conflictos ubicado entre las organizaciones y el proceso judicial.

(25) Por ejemplo, ya es conocida la posición de los tribunales de trabajo en materia de medidas cautelares innovativas, las mismas que han provenido no de una regulación expresa en materia laboral sino de la aplicación de las normas que regulan el proceso civil, bajo el argumento expreso de la TJE como base de la extensión.

Ese es el caso, por ejemplo, de un sistema de relaciones laborales que no es capaz de reconducir el conflicto por cauces negociales naturales. El caso de la ausencia de negociación colectiva es un claro ejemplo de ello. Y no hablamos de negociación colectiva dirigida a crear derechos sustantivos sino a negociación colectiva dirigida a crear mecanismos compositivos.

Lo dicho implica que si los dos elementos mencionados no son capaces de absorber el conflicto, éste ineludiblemente se trasladará al proceso judicial y éste, por las cuestiones ya señaladas, no es capaz de regular la demanda en forma directa, y termina absorbiendo las ineficiencias de los sistemas anteriores, las mismas que se expresarán a través de demora y falta de calidad de las resoluciones.

5. Los hechos que pueden afectar al propio proceso.

Identificados los problemas y señalados los procesos previos al proceso judicial laboral y, lo que es más importante, las causas que pueden afectar dichos procesos, queda por analizar qué cosas pueden afectar al proceso judicial mismo, fuera de las ya indicadas, que como dijimos son mucho más complejas y adquieren características de tipo estructural. Esas causas serán causas internas del propio proceso judicial y surgen de un simple análisis de flujos.

1. Problemas de estructura.

Se trata de problemas que afectan al modelo mismo diseñado para la atención del proceso judicial; de problemas de inadaptación o de falta de idoneidad de la estructura administrativa que soporta al proceso judicial. La gama de posibilidades es infinita, pero pueden destacarse entre ellas: un número

inadecuado de jueces o elementos de apoyo en los juzgados, mesas de partes, centros de distribución, centrales de notificaciones, etc.; incapacidad de la organización para asumir incrementos temporales de la demanda.; incapacidad de la organización para solucionar los “cuellos de botella” originados por la eficiencia de algunas etapas del proceso²⁶.

El cuadro siguiente puede permitir apreciar mejor lo que decimos, al menos respecto de los “cuellos de botella”.

	Carga Acumulada	Crecim./decrec
Pendien. Senten. Crec. /decrec.		
Ene. 1999	9856	591
Ene. 2000	9745 -1 %	1266 114%
Ene. 2001	10404 7%	3121 147%

Fuente: Corte Superior de Lima

Como se ve en el cuadro, los procesos pendientes de sentencia se han duplicado de un año a otro y crecen a un ritmo de 100%. Eso es una muestra de la eficiencia de los módulos laborales de Lima para tramitar los procesos, existiendo una incapacidad para la actividad sentenciadora, pues el número de pendientes es superior a lo que los jueces pueden resolver.

El mismo cuadro muestra, por otro lado, que la carga procesal se ha incrementado. Ello puede deberse a una mayor demanda de tutela o a una menor productividad. En el caso de la muestra analizada, se ha aumentado en el mismo porcentaje (6%) el número de demandas y en el mismo número ha disminuido la eficiencia²⁷. Quiere esto decir que la organización no estaba preparada para aceptar la demanda.

Los mecanismos de solución para esto son o bien establecer métodos que permitan absorber la demanda o bien mecanismos artificiales que la limiten. Sobre el tema ya hemos hecho varios comentarios, pero no debe perderse de vista que

(26) Los “cuellos de botella” se originan cuando la etapa anterior de un proceso es más eficiente que la posterior y no existe un mecanismo de ajuste adecuado. Un ejemplo ayudará a comprender mejor lo que decimos: imaginemos que en la oficina de revisores de planillas (prueba muy recurrida en el proceso laboral) hay un embalse de expedientes, el cual retarda los procesos mucho tiempo porque los revisores no tienen cuándo acabar. Frente a esto se toma la determinación de agilizar este trámite y se crea un equipo que libera el embalse en un mes. El efecto de esta medida, buena, sin duda, será que ahora los jueces que no tenían qué sentenciar, ahora tendrán que sentenciar más de lo que su capacidad les permite, creándose, así, otro embalse. Para solucionarlo, se recurrirá, a lo mejor, a gente que ayude a sentenciar, y cuando sentencien, el problema lo tendrá la Corte Superior; y cuando esta última solucione el suyo, se trasladará el mismo a la Corte Suprema.

(27) El número de demandas y exhortos en Lima, ascendió en 1999 a 10.275 y en el año 2000 a 10899, lo que supone un incremento del 6%. Respecto de la productividad, ésta fue de 10283 en 1999 y de 9641 en el año 2000, lo que indica una baja de la productividad del 6%. Las cifras tienen su base en las estadísticas de la Corte Superior de Lima.

en la estructura misma de una organización pueden estar los problemas del servicio de administración de justicia, al punto que la falta de una estructura adecuada puede impedir que se provea tutela judicial efectiva.

El punto señalado parece bastante claro, tanto que el Estado no debería perderlo de vista, en la medida que el principio de TJE también genera en él la obligación de hacer todo lo posible por proveerla. Pero no se trata sólo de un imperativo legal: se trata también de un compromiso que sólo se puede extraer del análisis de la organización y del tipo de estructura que ésta haya diseñado para cumplir con su función. En este sentido, si la estructura no guarda relación con los objetivos de la administración ni con las estrategias que ésta pueda haber diseñado para alcanzarlos, lo más probable es que las demandas de tutela judicial no sean atendidas debido a que la organización llamada a atenderlas, no puede hacerlo.

2. Problemas del proceso.

Se trata de problemas que afectan al diseño del proceso mismo; son los problemas de la Ley; los mismos que normalmente se ajustan con cambios en el proceso. Un caso claro de esto es la Ley No. 27021 que modificó la casación laboral y por la vía de fijación de cuantías y selección de materias (la violación del debido proceso no es causal de casación en materia laboral, aunque ello ya no se acepta jurisprudencialmente) limitó artificialmente la demanda.

La LPT no está libre, como cualquier proceso, de tener problemas de concepción. De hecho, ella misma puede propiciar enormes dilaciones. El caso de la actuación de libros de planillas es un ejemplo concreto²⁸. También lo es el de la ejecución de sentencia, donde la mayoría de los expedientes, pasa por la oficina de pericias para que un perito (aplicando una tabla muy simple, que

se publica en el diario oficial) haga un cálculo de intereses que puede ser hecho por las mismas partes o por el Juez. Y el Juez tiene autoridad para admitir esa liquidación como válida. Pero debe tenerse en cuenta que los cambios en el proceso, si bien son importantes, no necesariamente determinan la solución de los problemas. De hecho, el mismo proceso, como se ha visto, permite formas de adecuación de la realidad que se sustentan en la actuación misma del Juez. Será, entonces, necesario que el propio Juez active el proceso de forma que el mismo se adapte a las circunstancias del caso.

3. Problemas de capacidad.

Se trata de problemas de capacidad de la propia estructura y de las personas que la gobiernan para llevar a cabo el proceso de atención necesario para que el proceso judicial funcione. Es el caso de la falta de capacidad o idoneidad de las personas o de la falta de idoneidad de los medios utilizados; como por ejemplo no contar con medios informáticos.

4. Problemas de calidad.

Se trata de problemas de resultado. Es decir, de calidad y contenidos: sentencias de poca calidad, audiencias inadecuadas, etc.

5. Problemas de ausencia de políticas de provisión de tutela.

Probablemente, esta ausencia de políticas y medios de provisión de tutela sea uno de los aspectos más importantes. La LPT, y las normas procesales en general, tienen formas de flexibilizar el proceso y adaptarlo no ya a la provisión de tutela sino a la solución del conflicto. Estas medidas son simples, pero pocas veces forman parte de una política de provisión de tutela. Hablemos de ellas. La primera.

“... identificados los problemas y señalados los procesos previos al proceso judicial laboral y, lo que es más importante, las causas que pueden afectar dichos procesos quedan por analizar que cosas pueden afectar el proceso judicial mismo”

(28) Aún cuando debe dejarse establecido que el Juez tiene facultades, todas, para exigir que la prueba se actúe ante él y no se derive a los revisores de planillas. Y dichas facultades pueden ir dirigidas a pedirle al oferente de la prueba que precise la misma o, por último, que él mismo Juez lo haga. Ese mandato, por cierto, es inimpugnable.

(29) Nos referimos a las estadísticas de productividad de los años 1999 y 2000. Corte Superior de Lima. Estadística de los módulos laborales.

y cada vez menos recurrida, es la conciliación. En la Corte Superior de Lima, según cifras oficiales²⁹, solo un promedio de 6% de procesos se concilian. Entre el 50 y 60% de los procesos se solucionan de modo distinto a la sentencia (saneamiento procesal, desistimientos, abandonos, consentimientos, etc.) y el resto, mediante sentencia. Quiere esto decir que poco más del tercio de las demandas de tutela judicial efectiva, al menos en materia laboral, culminan con una sentencia. Esto nos muestra que es posible impartir políticas de mejora que redunden en el buen funcionamiento del proceso y, especialmente, en la calidad de las sentencias.

Lo central de los problemas anotados es que todos ellos, independientemente o en conjunto, pueden afectar un proceso. Y la solución no será cambiar la norma o nombrar más jueces o poner mejores personas. La clave es ponderar todos los elementos señalados y articularlos con los mencionados líneas arriba. Del análisis conjunto de estos factores se podrán extraer las soluciones que se requieran. Lo que no se debe hacer es considerar que el problema del proceso se soluciona cambiando una sola de las variables.

6. Las respuestas a las interrogantes.

Planteamos el presente trabajo sobre la base de algunas preguntas. Las responderemos seguidamente.

1. ¿Sirve el proceso en materia laboral?

Sí, sí sirve. Es un proceso que cuenta con una lógica de funcionamiento que ofrece garantías razonables para la tutela judicial. Es perfectible, sin

duda, pero en su diseño. No creemos que existan problemas graves que afecten su objeto. Con todo, los errores o vacíos de la Ley, pueden y de hecho así ha ocurrido, salvarse con remedios jurisprudenciales.

2. En caso de no servir, ¿a qué se podría deber ello?

A causas externas e internas. Las causas pueden tener su origen en el sistema de relaciones laborales. Si ello es así, deberían presentarse incrementos desmedidos en la demanda de servicios de justicia, lo que al menos en los últimos dos años no ha ocurrido, presentándose incrementos que no superan el 6%.

Las causas también pueden tener su origen en la norma procesal o en el funcionamiento del sistema de administración de justicia. Lo más probable es que esto sea así, pues las estadísticas muestran cuellos de botella y algunas evidencias de incapacidad para atender la carga procesal.

3. ¿Qué se debe hacer?

Se debe analizar todos los procesos previos y paralelos al proceso judicial. Se debe analizar la estructura de soporte del mismo y efectuar el diagnóstico correspondiente. Una vez hecho, se debe optimizar el proceso y una vez optimizado, se deben establecer límites equilibrados en la demanda de tutela judicial. No se deben descartar ni los plazos ni los costos. Tampoco, incidir en los procesos previos (sistema de relaciones laborales), lo que sí se debe descartar es la baja en la calidad del servicio, expresada en la sentencia. **D&S**