

La determinación de la competencia en función de la idea de conflicto jurídico laboral elaborada por la Ley Orgánica del Poder Judicial

Luis Vinatea Recoba

Abogado. Profesor de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Católica.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), promulgada mediante D.Leg. 677 de fecha 4 de diciembre de 1991, introdujo en el escenario laboral un esquema procesal sustancialmente distinto del que conocíamos con la anterior normativa. Dicha promulgación se ha presentado de manera paralela a la reforma laboral realizada por el gobierno actual de tal modo que mucho de lo establecido en ésta incide en aquélla. Un caso concreto de lo que decimos se aprecia en los mecanismos de impugnación del despido, principalmente, en los mecanismos de impugnación o cuestionamiento de las medidas disciplinarias menores impuestas por el empleador y, en general, en los conflictos jurídicos de aplicación o interpretación.

El propósito de este trabajo es revisar los lineamientos propuestos por la LOPJ en materia de competencias a partir del tema de los conflictos jurídicos laborales.

LOS CONFLICTOS JURIDICOS EN LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL.

La idea de conflicto jurídico utilizada por la LOPJ partiendo de una concepción clásica que define al mismo como *"aquéllos que surgen con ocasión de la interpretación y aplicación de una norma (legal, reglamentaria o convenida) cuya pervivencia no es cuestionada por los litigantes"*⁽¹⁾, complementa su contenido, a nuestro

juicio, con la aplicación de normas sustantivas concretas.

El conflicto jurídico al que alude la LOPJ es, así, una idea amplia que surge de la aplicación sistemática de los artículos 57 y 61 de la LOPJ y de la aplicación extensiva de las normas contenidas en la Ley de Fomento del Empleo (LFE). Y es que, en verdad, la conceptualización intentada por la LOPJ es determinada no por expresa mención sino por defecto.

Así es, la LOPJ ha establecido en su artículo 57 la competencia de los Juzgados de Paz Letrados en materia laboral. En concreto, dicha competencia es la siguiente:

- 1.- De las acciones individuales de cobro de derechos remunerativos o beneficios sociales cuya cuantía no exceda de diez remuneraciones mínimas mensuales vigentes al momento de interposición de la demanda;
- 2.- De las acciones individuales sobre cese de hostilidad;
- 3.- De las acciones individuales sobre medidas disciplinarias impuestas al trabajador con excepción del despido, y;
- 4.- De las acciones individuales sobre incumplimiento de condiciones de trabajo.

De modo paralelo, el artículo 51 de la misma LOPJ ha establecido que los Juzgados de Trabajo conocen: *"las acciones que por conflictos jurídicos*

(1) MONTOYA MELGAR, Alfredo. Derecho del Trabajo. Madrid. 1989.

plantean los trabajadores sometidos al régimen laboral de la actividad privada, con vínculo contractual vigente o disuelto, que (no) sean de competencia de los Juzgados de Paz Letrados conforme a la Ley de la materia”.

De la aplicación sistemática de ambos artículos fluye que los conflictos jurídicos a los que alude la LOPJ son, en principio, los que indica el artículo 57; y todos aquéllos incluidos en el artículo 51. Es decir, nuestra LOPJ contiene una idea amplia de lo que se debe entender por conflicto jurídico. Pero en ese propósito, hace además una distinción interna entre conflictos jurídicos de trabajo de modo tal que la conceptualización de tal conflicto trae como contenido una división o clasificación de éstos: los hay individuales y colectivos, de interpretación o aplicación (que interactúan con los anteriores) y de cuestionamiento de medidas disciplinarias (siempre individuales si se trata de impugnar un despido). Estos últimos, incluso, divididos en función de su gravedad.

Lo curioso de esta división -sustraída de una aplicación sistemática- es que los conflictos jurídicos individuales derivados de la aplicación o interpretación de una norma, sea cual fuere su fuente, no estarían dentro de la competencia de los Juzgados de Paz Letrados y sí dentro de la de los Juzgados de Trabajo, con lo cual verificaríamos que la sola idea de conflicto jurídico, al margen de su incidencia colectiva o individual, es capaz de determinar una variación en la estructura de competencias diseñada por la LOPJ.

El tema nos lleva a estimar que respecto de este punto caben pues dos posibilidades: una primera, dirigida a establecer que, en efecto, los conflictos jurídicos de interpretación o aplicación son capaces de determinar competencia sin importar la trascendencia colectiva o individual del conflicto en favor de los Juzgados de Trabajo, al no existir mención expresa respecto de ellos en el artículo 57 de la LOPJ; y una segunda, dirigida a establecer que los conflictos en cuestión sí pueden estar dentro de la competencia de los jueces de paz letrados.

En cuanto a la primera posibilidad, quizá esa sea una interpretación viable precisamente porque dada la necesidad de interpretación se requiere el conocimiento de magistrados especializados como es el caso de los de trabajo. Pero cabe, como dijimos, otra posibilidad.

Probablemente, es aquí donde el acervo jurisprudencial -derivado de la transición de competencias entre la Autoridad Administrativa de Trabajo y la judicial- juegue un papel de importancia, porque lo cierto es que el legislador -si no lo hizo ex profe-

so- se “olvidó” de mencionar, no obstante la alusión al término “conflictos jurídicos” y que en el caso de los Juzgados de Paz Letrados actúa por defecto, dentro de los conflictos jurídicos que son competencia de los Juzgados de Paz Letrados, a los de aplicación o interpretación de normas legales que son su base. Y frente a ello, decíamos que la práctica administrativa, la cual sí se ocupaba de estos conflictos -mediante expresa asunción de competencia derivada del D.S. 006-72-TR, norma procesal de denuncias-, presentaría una solución al problema porque en el entendido de los magistrados, y de nosotros mismos, puede incluirse la posibilidad que aquéllos conozcan los conflictos que dejaron de conocer las Autoridades de Trabajo con el único límite diferenciador de que las competencias en función de grado se determinan bien en función de medidas disciplinarias o bien en función de la trascendencia colectiva o individual del conflicto.



Ciertamente, el razonamiento expresado -cargado de mucha subjetividad y poca juridicidad- puede resultar cuestionable. No lo negamos. Pero creemos que es difícil aceptar o que un magistrado acepte -en estos casos- la inexistencia de competencia. Es ante esto que pensamos que las normas sustantivas, en concreto la LFE, pueden dar la salida legal a este problema y plantear en forma cabal la segunda posibilidad interpretativa.

En efecto, el artículo 66 de la LFE califica como acto hostilizadorio “el incumplimiento injustificado de las obligaciones legales o convencionales”, y resulta que los Juzgados de Paz Letrados tienen expresa competencia para conocer de esas demandas. Por esa vía,

extensiva, es que estableceríamos la competencia aludida y la conclusión de la definición de conflicto jurídico a la que se adecúa nuestra Ley.

Si asumieramos como válida esta segunda interpretación, la sola idea de conflicto no sería un elemento determinante de competencia.

En lo personal, estimamos que los Juzgados de Paz Letrados deberían carecer de competencia para conocer de los conflictos jurídicos individuales de interpretación de normas legales o convencionales. El criterio de especialidad -sustento mismo de la reforma procesal contenida en la LOPJ, que encuentra su sede en el artículo 232 de la Constitución vigente, abona esa posición; pues resultaría difícil

“... estimamos que los Juzgados de Paz Letrados deberían carecer de competencia para conocer de los conflictos jurídicos individuales de interpretación de normas legales o convencionales”

creer que la LOPJ por un lado resalta la necesidad de prestar expresa atención a los criterios de especialidad, para determinar competencias en función de la materia, y luego no lo haga en el caso de los Juzgados de Paz Letrados que, a tenor del artículo 57 de la LOPJ, conocen prácticamente de todo y no se especializan por ello en nada.

Debe tenerse en cuenta, por último, que un conflicto jurídico de aplicación o interpretación tiene potencia para generalizarse no ya por efecto del fallo que sólo tiene eficacia interpartes, sino por el hecho de que toda norma tiene eficacia general, lo cual constituye justo título para que otros trabajadores

accionen seguramente de manera colectiva, lo que hará que el conflicto por ese sólo hecho pase a conocimiento de un juzgado especializado.

Ciertamente, los argumentos que adelantamos fundamentando la posibilidad interpretativa distinta a la que adherimos no nos resultan deleznable, todo lo contrario, son muy sólidos, pero aún así intentaremos desvirtuarlos.

Los argumentos de fondo sustentatorios de la posibilidad de que los Juzgados de Paz Letrados conozcan de los conflictos jurídicos de aplicación o interpretación se basaban, decíamos, en la existencia del artículo 66 de la LFE. Por la vía de la demanda de hostilización, decíamos que era posible que un juez de paz letrado conozca los conflictos jurídicos de aplicación o interpretación. Ello porque muchos de los supuestos de incumplimiento de una norma legal o convencional provienen de un supuesto interpretativo; consecuentemente, si para determinar un incumplimiento de normas es necesario efectuar una labor interpretativa, es lógico suponer que por esa vía se adquiere competencia. Sin embargo, la LFE señala que el incumplimiento debe ser injustificado para ser concebido como acto hostilizadorio, y ello tiene a nuestro juicio, consecuencias interesantes.

La LFE se ocupa en su artículo 66, esencialmente, de los actos hostilizadorios. Dice esta norma que es acto hostilizadorio el incumplimiento injustificado de una norma ⁽²⁾. La interpretación contraria nos llevaría a concluir que un incumplimiento justificado no es hostilización. Bien, ¿cuáles son los supuestos de hecho capaces de justificar un incumplimiento de obligaciones laborales derivadas de una norma? La interrogante es verdaderamente compleja porque los supuestos pueden ser muy variados. En primer lugar, es necesario considerar que la LFE habla de incumplimiento de normas imperativas, que eso son las normas laborales. Ese hecho obliga a mirar el incumplimiento de la norma laboral desde dos perspectivas: la del Estado, que tiene una función contralora y sancionadora respecto de normas imperativas cuyo cumplimiento está en la obligación de cautelar ⁽³⁾; y la del trabajador, que frente a la vigen-

(2) Existe un cambio interesante en la redacción del dispositivo en relación con su antecedente inmediato, el artículo 25 de la Ley 24514. La norma en cuestión refería que era causal de hostilidad el incumplimiento “deliberado” de una norma legal o convencional. En la práctica, casi ninguna Autoridad de Trabajo aplicó el artículo. Todo incumplimiento verificado se calificó a priori de “deliberado” y como tal se sancionó. El cambio de conceptos sin duda alguna simplifica las cosas y, en forma definitiva, permite establecer supuestos de responsabilidad objetivos.

(3) El sistema normativo laboral es un sistema propiamente regulador y, a la vez, sancionador. La explicación de ello se encuentra en el hecho que la normativa sustantiva laboral es una manifestación del intervencionismo estatal, el cual -para ser eficaz- requiere premunirse de mecanismos coercitivos que sancionen el incumplimiento de normas imperativas. Al respecto, ver MONTOYA MELGAR, Alfredo. Op Cit. pág. 243 y sgtes.

cia de la norma se hace acreedor a un justo título para reclamar el derecho derivado de aquélla. Bien -en cuanto a lo primero- estimamos que el Estado, como productor de las normas laborales, está en la obligación de exigir el cumplimiento de las normas en tanto imperativas, bien por tratarse simplemente de normas dirigidas a regular el orden público (un reglamento) o por tratarse de normas de derecho necesario -que además de ser de orden público, constituyen un derecho- (por ejemplo, el derecho a percibir una gratificación por navidad). Pero así como facultado para exigir el cumplimiento de normas -para lo cual se vale del servicio inspectivo ⁽⁴⁾ o de los reclamos judiciales del trabajador- también lo está para regular los supuestos de incumplimiento de normas constitutivas de derechos laborales. Y la LFE, en este caso, lo que hace es fijar un parámetro especial para regular el incumplimiento de las normas laborales: utiliza como tal a "lo justificado y a lo no justificado".

“ ... los Juzgados de Paz, en vía de invocación de hostilidad, pueden conocer conflictos jurídicos de aplicación ... ”

¿Qué situaciones pueden justificar el incumplimiento de una norma imperativa? En el caso de una norma de orden público reglamentario ninguna salvo las situaciones que expresamente indique la Ley (por ejemplo el incumplimiento de un plazo para el ejercicio de una acción, que sólo encuentra justificación en la imposibilidad de reclamar el derecho ante un tribunal). En el caso de las normas imperativas constitutivas de un derecho la-

boral, existen, de acuerdo con el artículo 66, situaciones justificadas de incumplimiento. El problema es que no se sabe cuáles son, la norma no las precisa.

Podríamos intentar algunas posibilidades, haciendo un paralelo con las obligaciones contractuales (artículo 1314 y sgtes. del Código Civil); así, podría incumplirse una norma laboral por razones de fuerza mayor o por la presencia de un caso fortuito, supuestos típicos de incumplimiento que no generan responsabilidad para el deudor de la obligación. Nosotros creemos que eso es posible. De hecho, la misma LFE para el caso del incumplimiento de pago oportuno de las remuneraciones se remite a supuestos similares. Pero tal circunstancia, pensamos, si bien libera al empleador de la imputación de conducta hostil, no lo exime -al igual que en el caso de las obligaciones contractuales- del cumplimiento posterior de la obligación cuando desaparezca el impedimento, salvo que éste resulte permanente o la norma, en sí misma, no sea tomada en cuenta a posteriori para formular un nuevo reclamo. En otras palabras, para el Estado -que frente a normas sustantivas laborales asume un papel contralor y sancionador- existen situaciones de incumplimiento que al tener una justificación, no lo obligan a sancionar pero tampoco a liberar al empleador del necesario cumplimiento de la obligación si ésta es susceptible de cumplirse.

El papel que cumple el Estado al señalar como hostil una conducta es, en buena cuenta, el de señalar una responsabilidad que, en caso de verificarse y de equipararse con el despido, determina el derecho al abono de una indemnización ⁽⁵⁾ y la obligación del empleador de pagar la multa que le imponga el Estado. El parecido, salvo por la multa, con el proceso de determinación de responsabilidad por incumplimiento contractual del derecho común es bastante directo en este caso, pero la Ley fija un monto indemnizatorio tasado y predeterminado en función de la antigüedad del trabajador.

La segunda perspectiva de análisis, la del trabajador, es más simple. Para él la norma es justo título para reclamar un derecho, y como tal lo ejercita en

(4) La norma reguladora de tal facultad inspectiva es el D.S. 03-83-TR. La función inspectiva en todos los sistemas normativos cumple un rol garante de la eficacia y cumplimiento de las normas, al punto de establecer una relación de interdependencia con el Derecho del Trabajo (SALA FRANCO, Tomás. Derecho del Trabajo. Valencia. Tirant lo Blanch. 1991, pág. 87 y sgtes. También, MONTOYA MELGAR, Alfredo. Op Cit. pág. 243 y sgtes.).

(5) El artículo 66 de la LFE precisa que el incumplimiento injustificado de las obligaciones legales o convencionales es un acto equiparable al despido, motivo por el cual da derecho o a exigir el cumplimiento de la obligación o a resolver el contrato (art. 73 de la LFE). En este último caso, se concede derecho al trabajador a percibir una indemnización por el despido indirecto, más propiamente por el incumplimiento de los términos del contrato o de sus obligaciones legales o convencionales.

la vía procesal correspondiente. Si no existe justificación para incumplir, el empleador debe pagar o cumplir.

En los casos de incumplimiento mencionados, se constata un hecho fundamental: el incumplimiento de la norma es, en estricto, un caso de inaplicación motivado por causas explicables a través del derecho común. Se trata de causas exógenas a la relación laboral: *"no cumplo porque no puedo o me lo impiden"*. Ningún criterio de especialidad podría invocarse para definir una cuestión de esta naturaleza. Si el incumplimiento tiene consecuencias económicas de importancia, será la cuantía la que determine la necesidad de establecer una competencia distinta ⁽⁶⁾, pero hasta este punto no existe razón para diferir la competencia.

Hasta aquí, hemos visto que la idea de conflicto jurídico, concebida como inaplicación de normas -que eso es un incumplimiento puro- está incluida en el artículo 57 de la LOPJ; es decir, no ofrece complicación alguna. El problema de fondo se plantea no con los conflictos de aplicación sino con los conflictos jurídicos de interpretación. Y decimos problema porque un incumplimiento podría verificarse por un supuesto interpretativo: por ejemplo, *"yo no concedo el beneficio porque de acuerdo con la norma no estoy dentro de su campo de aplicación..."*. Desde la perspectiva del trabajador eso, en vía de denuncia, es un incumplimiento. Para el Estado también. Pero el proceso de determinación del mencionado incumplimiento proviene de un razonamiento especial,

sometido a reglas propias, que exigen una especialización. Ese hecho determina que la solución del conflicto, si bien por medio de la heterotutela, deba canalizarse a una instancia que de suyo esté en aptitud real de aplicar esas reglas. Y eso es lo que precisamente no ha indicado la LOPJ.

El supuesto de incumplimiento de una norma por efecto de interpretación, no es un incumplimiento objetivo. El juez está en la obligación de aplicar criterios interpretativos concretos que le permitirán determinar la opción correcta, pero en todos los casos el mismo supuesto de interpretación es una razón habilitante y justificante del incumplimiento. Por ello, en el peor de los casos, y en puridad, el Estado no debería ⁽⁷⁾ sancionar y menos aún calificar esta conducta como hostil, salvo que se actúe con mala fe manifiesta.

Ante los vacíos de la LOPJ, nosotros convenimos en que los Juzgados de Paz, en vía de invocación de hostilidad, pueden conocer conflictos jurídicos de aplicación, pues el incumplimiento de una norma cualquiera que fuera su fuente es propiamente una inaplicación de la misma. No ocurre lo mismo con la interpretación de la norma laboral. Esa sí escapa a la competencia del juez de paz. El criterio de especialidad reconocido por la Constitución y la misma LOPJ exigen que así sea, y frente a la regulación amplia del concepto *"conflicto jurídico"* estimamos que sí es posible determinar la competencia de un magistrado a partir del concepto mismo de conflicto jurídico. ■

(6) El artículo 57, literal a, de la LOPJ señala a la cuantía como una forma de determinación de la competencia, fijada en el equivalente a diez ingresos mínimos mensuales.

(7) Ciertamente, la situación es verdaderamente discutible, pues de manera sencilla tomamos el supuesto de interpretación como un factor determinante de la competencia sin considerar que al juez especializado le va a corresponder la obligación de dirimir el conflicto y, eventualmente, sancionar. A nuestro juicio, en un conflicto jurídico de interpretación, si existen posiciones interpretativas sostenibles no cabe la imposición de una sanción. Esto, siguiendo nuestra propia tesis, no libera al empleador del cumplimiento de la obligación, porque si bien no ha hostilizado -motivo por el cual no se le multa-, sí ha incumplido. El elemento verdaderamente importante de este supuesto es que en el caso que el trabajador quiera asimilar el incumplimiento al despido, puede encontrar problemas enormes, porque ese símil opera en razón no del incumplimiento en sí sino del acto hostil cuya presencia, en un conflicto de interpretación, podría no darse. En este sentido, ese trabajador en la acción que inicie, que usualmente se aparea con una de beneficios sociales, sólo tendría derecho al beneficio no otorgado si éste es cuantificable.