



Los conflictos colectivos jurídicos en el Proyecto de Código Procesal de Trabajo peruano

por Adolfo Ciudad Reynaud

Uno de los grandes problemas de la actual normativa procesal laboral en Perú es la ausencia de un conjunto de modalidades especiales para la solución de conflictos colectivos jurídicos cuando se afecta intereses generales de un grupo genérico de trabajadores, que versan sobre la aplicación o interpretación de una ley, convenio colectivo, costumbre o una decisión empresarial de carácter colectivo. El problema no es menor, pues a pesar de que, en el Título Preliminar de la vigente Ley 29497, al regular el ámbito de la justicia laboral, se incluye expresamente a los conflictos colectivos jurídicos, no se desarrollan las modalidades especiales que permitirían su efectiva solución. Ello implica la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva de los trabajadores al imponerse restricciones o barreras que les impiden acceder a la justicia en forma colectiva a través de sus organizaciones sindicales. Se afecta también el derecho fundamental de la libertad sindical al restringir la capacidad de defensa de los sindicatos que le reconoce la Constitución Política, el Convenio 87 de la OIT y otros tratados sobre derechos humanos que conforman nuestro bloque de constitucionalidad.

Este tema lo hemos venido poniendo de relieve desde años atrás (Ciudad Adolfo, 2020), por lo que es un motivo de satisfacción que el *Proyecto de Código Procesal del Trabajo* elaborado por el Poder Judicial, haya incluido el Capítulo IV, *Del proceso de conflictos colectivos jurídicos*, (arts. 73 al 81), regulando su ámbito de aplicación, la legitimación activa, el contenido de la demanda, la urgencia y preferencia del proceso, la audiencia de juicio y sentencia, la cosa juzgada y la ejecución colectiva. Si bien hay aspectos susceptibles de mejora, como la eliminación de la exigencia de la conciliación administrativa previa como requisito de procedibilidad, entre otros, se trata de un gran avance para dotar a nuestro país de una normativa acorde con la normativa internacional.

Diversos son los fundamentos en los que se basa la conveniencia de accionar en forma colectiva en lugar de hacerlo individualmente, donde destaca el economizar insumos, pues si podemos concentrar cientos o miles de reclamos en un solo litigio ahorraremos recursos materiales y humanos para obtener el mismo resultado, y además, los tribunales no se verán colapsados por reclamos repetitivos, sin incurrir en sentencias contradictorias. Por esto los procesos colectivos tienen implicancias políticas, sociales y económicas en la medida que constituyen potentes herramientas de tratamiento jurisdiccional de los conflictos e instrumentos de acceso a la justicia.

Acciones colectivas, libertad sindical y democracia

En lugar de hacer un análisis exegético del proyecto, me interesa resaltar que el tema de las acciones colectivas es de extrema importancia porque está relacionado con el afianzamiento del Estado de Derecho, el derecho fundamental de la libertad sindical, el principio de legalidad y el fortalecimiento de una cultura de cumplimiento, así como instrumento de reforzamiento de la

eficacia real de lo pactado en los convenios colectivos de trabajo, como parte del desarrollo de un sistema democrático de relaciones de trabajo. De esta forma, el accionar del sindicato no se circunscribe a la defensa de los intereses de los trabajadores en los conflictos económicos o de revisión, negociaciones colectivas, sino también en el cumplimiento de la ley y de los convenios acordados. La participación del sindicato en la jurisdicción laboral no sólo debe comprender la defensa de trabajadores en causas individuales o plurales, sino también en causas colectivas comprendiendo al grupo o categoría que forman parte del ámbito de la organización sindical.

Es muy importante la inclusión del Capítulo IV del Proyecto pues en Perú se ha producido un progresivo retroceso en las instituciones básicas del derecho procesal del trabajo que han restringido el derecho fundamental de la libertad sindical en lo que se refiere a la capacidad de defensa de las organizaciones sindicales cuando se produce un incumplimiento de la legislación laboral o de algún convenio colectivo, o práctica empresarial colectiva, que afecte a todo el grupo o categoría de trabajadores que representan. Este retroceso implica también la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva de los trabajadores al imponerse restricciones o barreras que les impiden acceder a la justicia en forma colectiva, a través de sus organizaciones sindicales.

El modelo procesal precedente

Debe recordarse que en Perú tuvimos un modelo de denuncias administrativas de trabajo en Perú se fue gestando desde mediados del siglo pasado. Desde 1954 se contaban con procedimientos administrativos integrales para resolver los conflictos jurídicos colectivos en materia laboral, con sede en el Ministerio de Trabajo de aquel entonces. De igual forma, debe tenerse en cuenta que los sindicatos contaron a partir de 1972 con el Decreto Supremo 006-72-TR que les permitió reclamar el cumplimiento de la ley o del convenio colectivo a través de un sencillo procedimiento que podía comprender a todos los trabajadores sindicalizados.

Los sindicatos contaban con un instrumento eficaz para la defensa de sus afiliados y se cumplía el Convenio 87 de la OIT que establece que las organizaciones sindicales “tienen por objeto defender los intereses de trabajadores y empleadores”. Era un procedimiento que no era del agrado de los empleadores por su efectividad, pues tendía a restringir el poder empresarial, al contar con ese control de la autoridad administrativa que podía ser utilizado por los sindicatos. No obstante, se desactivó el sistema de denuncias administrativas, y con ello se llevó a cabo la primera reforma, parte de la gran reforma laboral de 1992, que fue una de las más extremas de América Latina, calificada por nuestro querido amigo, Óscar Ermida Uriarte, como la “reforma salvaje”, que acabó con la capacidad del sindicato de hacer cumplir la ley en defensa del grupo o categoría de trabajadores que representaba, que luego fue declarado inaplicable por el Tribunal Constitucional 10 años después, pero luego de que la tasa de sindicalización bajó del 21.9% en 1988 al 2.7% en 1999, y actualmente se sitúa en menos del 5% para el sector privado (Cuadros Luque Fernando, 2024).

La Ley Procesal de Trabajo de 1996, Ley 26636, siguió en la misma línea, pues no incluyó a las organizaciones sindicales entre las personas jurídicas con capacidad suficiente para ser parte de un proceso y sólo se le concedió legitimación para la defensa de los derechos colectivos que le son propios. Ello sirvió de fundamento para la declaración de improcedencia de demandas presentadas por organizaciones sindicales por conflictos jurídicos de naturaleza colectiva, a pesar de que el Pleno Jurisdiccional Laboral de 1998, en base al Convenio 87 reconoció a las organizaciones sindicales la legitimación para obrar en defensa del conjunto de los trabajadores.

El modelo actual

La vigente ley procesal (Ley 29497, NLPT, promulgada en el 2010), significó un avance respecto de la normativa anterior, pero reguló deficientemente el tema al no incluir un conjunto de modalidades especiales para el proceso colectivo jurídico. Ello ocasiona que el actualmente el 99% de los casos en el Poder Judicial sean individuales. Los sectores conservadores de nuestro país lograron acabar con la solución colectiva de los conflictos jurídicos y reconducir el conflicto a la solución individual, con mayores costos para las partes y para el Estado. La actual NLPT, si bien otorga a los sindicatos legitimidad para obrar ordinaria en defensa de derechos colectivos, se impone la obligación en la demanda de identificar individualmente a cada uno de los afiliados con sus respectivas pretensiones, lo que implica también una sentencia de condena con el señalamiento específico de sumas de dinero que deben reintegrarse individualmente a cada trabajador. Ello hace inviable la solución colectiva en procesos que comprendan a cientos o miles de trabajadores. Con esto se bloquea la vía de la legitimación extraordinaria cuando se afecte un derecho que corresponda a un grupo o categoría, a favor del cual quisiéramos obtener una sentencia declarativa de las que regula el art. 18 de nuestra ley procesal.

Una demanda con pretensiones declarativas no tiene por qué referirse a montos totales del petitorio porque la controversia gira en torno a la afectación de un derecho que corresponde al grupo o categoría. Este es un problema muy complicado que tiene que ver con la concepción individualista del proceso presente en la judicatura de trabajo, en base a la cual los jueces declaran inadmisibles demandas colectivas y ordenan su des acumulación. El estudio de algunos casos seleccionados ha permitido comprobar que se ha constituido una tendencia generalizada la presentación de demandas individuales idénticas que bien podrían resolverse en forma colectiva y concentrada en un solo proceso. Existe una clara preferencia de jueces y litigantes para tramitar como casos individuales, lo que en realidad constituye una afectación colectiva. Así lo demuestran los casos repetitivos que se tramitan por conflictos colectivos cuando el propio Poder Judicial es demandado como empleador, o en el Banco de la Nación, en el INABIF, y en numerosas empresas privadas.

Finalmente, debemos indicar que un trabajador individualmente considerado tiene muchas dificultades para solventar un proceso judicial. Establecer las modalidades especiales que proponemos, y que han sido recogidas parcialmente en el Proyecto de Código permitiría tender hacia un equilibrio y hacer más justas las reglas del proceso. Parafraseando a Carnelutti, “*si las reglas del proceso no son justas, los resultados del proceso tampoco serán justos*”, y en mi opinión, cuando se tratan de derechos fundamentales como la libertad sindical y la capacidad de defensa de sus afiliados, ello se convierte en una amenaza para la democracia y convivencia social en paz.

Adolfo Ciudad Reynaud

Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Referencia bibliográfica

CIUDAD REYNAUD Adolfo, *Conflicto colectivo jurídico y proceso de trabajo*, Palestra Editores, Lima, 2020, 271 págs.

CUADROS LUQUE Fernando, *Principales indicadores del mercado laboral*, pág. 42, 2024. En: https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/NOTICIA/675/Expo_Fernando_Cuadros_may25.pdf