



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

149



# **Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo**

Jorge Sappia

OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO CIMT-OIT

**Serie Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo  
Proyecto CIMT-OIT**

Documento de Trabajo N° 146

**Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración**

*J. Somavía, A. Muñoz, M. C. Ferreira, P. Verge, M. Vereá, T. Sala*

Documento de Trabajo N° 147

**Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000**

*A. Ciudad*

Documento de Trabajo N° 148

**Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo**

*V. Jatobá*

Documento de Trabajo N° 149

**Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo**

*J. Sappia*

Documento de Trabajo N° 150

**Políticas de capacitación laboral en los países de la OEA**

*J.M. Rodríguez*

Documento de Trabajo N° 151

**Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA**

*G. Islas*

Documento de Trabajo N° 152

**La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM**

*W. Mark, V. Oxman*

Documento de Trabajo N° 153

**América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos**

*E. Morgado*

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

149



# **Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo**

Jorge Sappia

Financiamiento suministrado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos  
bajo el Acuerdo de Cooperación N° E-9-K-1-0002.

OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO CIMT-OIT

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2002  
Primera Edición 2000

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

OIT

*Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*  
Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2002

ISBN 92-2-313198-7  
ISSN 1020-3974

También disponible en inglés (*Labour Justice and alternative dispute resolution of collective and individual labour conflicts*) (ISBN 92-2-113198-X) y además en ambos idiomas en el sitio web: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos, o productos comerciales, no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales, no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe pueden obtenerse en Calle Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Perú, o solicitándolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

---

Impreso en Chile

## **PROLOGO**

*Este documento de trabajo forma parte de una serie de publicaciones que fueron resultado de las actividades desarrolladas por el Proyecto “Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el contexto de la XI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la OEA”, auspiciado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y ejecutado por la Oficina Regional de la OIT en estrecha colaboración con el Programa Infocus de la Declaración, de la sede la OIT en Ginebra. El señor Luis Miguel Díaz, junto a un equipo de colaboradores, tuvo la responsabilidad de este Proyecto que se desarrolló en los países del continente americano.*

*En este documento, el experimentado jurista Jorge Sappia se refiere al tema de la justicia laboral y mecanismos alternativos de solución de controversias, tanto individuales como colectivas, abordando este aspecto crucial para el cumplimiento de los derechos laborales.*

*La Justicia Laboral ha sido considerada de extrema importancia en los debates de la XI Conferencia y en la Declaración de Viña del Mar, así como lo había sido en la Declaración de Buenos Aires y, por ende, incorporada en sus Planes de Acción.*

*Numerosos instrumentos internacionales han enfatizado la necesidad de que los órganos y procedimientos judiciales, especialmente laborales, otorguen una efectiva protección para los derechos laborales conculcados, en tiempos razonables, con garantías de acceso y respeto de principios procesales fundamentales.*

*Tales principios pueden verse satisfechos con una modernización de la Judicatura Laboral pero además con el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

*En su presentación, el autor de esta ponencia desarrolla precisamente los diferentes aspectos del conflicto y las alternativas que para cada uno se presentan recogiendo las experiencias particularmente relevantes de la Región, con un análisis particular de las instituciones de mediación, conciliación y arbitraje.*

*Esta ponencia fue presentada y discutida en la Reunión del Grupo Trabajo II de la XI Conferencia de Ministros de Trabajo realizada en San José de Costa Rica los días 5 y 6 abril del 2001 y las valiosas contribuciones allí aportadas recogidas por el ponente en su texto definitivo.*

*El Proyecto contó con la asistencia de Cecilia Huneus y colaboró en el proceso de publicación María Inés Opazo. La compilación y edición de los trabajos fue realizada por los consultores Mario Velásquez y Pablo Lazo.*

*Agustín Muñoz  
Director Regional de OIT para las Américas*

*Lima, junio del 2002*

## INDICE

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>Resumen Ejecutivo</b>   | 1             |
| <b>Capítulo I</b>  |               |
| <b>A. PLANTEO DEL PROBLEMA</b>   | 2             |
| 1. <i>Introducción</i>   | 2             |
| 2. <i>Antecedentes</i>   | 3             |
| 3. <i>Diagnóstico de Viña del Mar</i>  | 3             |
| 4. <i>Los objetivos de Viña del Mar</i>  | 4             |
| <b>Capítulo II</b>   |               |
| <b>B. CARACTERIZACION DE LOS CONFLICTOS</b>  | 5             |
| 1. <i>Clases</i>   | 5             |
| 2. <i>Los conflictos individuales</i>  | 5             |
| 3. <i>Los conflictos colectivos</i>  | 5             |
| 4. <i>Los conflictos pluriindividuales</i>   | 7             |
| 5. <i>Los conflictos impropios</i>   | 8             |
| <b>Capítulo III</b>  |               |
| <b>C. EL ESTADO ANTE EL CONFLICTO LABORAL</b>  | 9             |
| 1. <i>La responsabilidad del Estado respecto de la paz social y el mantenimiento de la actividad productiva.</i> | 9             |
| <b>Capítulo IV</b>   |               |
| <b>D. SISTEMAS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS</b>   | 9             |
| 1. <i>Sistemas tradicionales y vigentes</i>  | 9             |
| 2. <i>La gestión judicial</i>  | 10            |
| 3. <i>La prejudicialidad administrativa</i>  | 10            |
| 4. <i>La gestión administrativa</i>  | 12            |
| 5. <i>La negociación directa</i>   | 15            |
| <b>Capítulo V</b>  |               |
| <b>E. LOS PROBLEMAS ACTUALES</b>   | 16            |
| <b>Conclusiones</b>  | 18            |
| <b>Bibliografía</b>  | 20            |

# JUSTICIA LABORAL Y MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS COLECTIVOS E INDIVIDUALES DEL TRABAJO

Jorge Sappia\*

## Resumen Ejecutivo

Básicamente el documento rescata las Declaraciones de Buenos Aires y de Viña del Mar de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, y sus correspondientes Planes de Acción, que ponen de relieve la voluntad política de las Administraciones del Trabajo del continente, para modernizar el funcionamiento de la Justicia Laboral, tanto como para instrumentar mecanismos alternativos de solución de los conflictos individuales y colectivos del trabajo. El análisis desdobra el diagnóstico y los objetivos de Viña del Mar recogiendo las frases puntuales, para poder señalar con precisión cuales son las tareas que los Ministros se dieron a sí mismos en la búsqueda de aquellos logros.

El Capítulo II describe y caracteriza los tipos de conflictos, señalando como conflictos jurídicos a aquellos que nacen del reclamo por un incumplimiento –real o presunto- de las normas constituidas y como económicos a los que intentan modificar lo que está reglado. A su vez los primeros se dividen en individuales y colectivos, mientras que los segundos siempre reciben esta última calificación.

Se expone que los conflictos individuales, denominados también controversias, son atributo de los tribunales de justicia, en tanto que los de tipo colectivo son derivados por las legislaciones a las administraciones del trabajo, para que sean tratados con la mecánica de la mediación, la conciliación y el arbitraje. Ello sin perjuicio de las excepciones como la brasileña, donde los jueces pueden resolver también las contiendas colectivas.

Se cita también los conflictos pluriindividuales y los denominados impropios, siendo los primeros la expresión de una sumatoria de reclamos individuales que

por el peso del número se colectivizan y pueden exigir la actividad de la administración, aun con la mera intención conciliadora. En relación a los restantes, se registra la existencia de los conflictos intersindicales, vinculados a cuestiones de jurisdicción de dos o más gremios, que atingen a las propias organizaciones, los intrasindicales que exhiben la colisión entre un sindicato y uno o más de sus afiliados, que son de conocimiento de la justicia ordinaria y los de solidaridad o políticos, deferidos a la atención de las autoridades políticas.

En torno de esta cuestión el capítulo expone que en tanto los conflictos pueden afectar la paz social y entorpecer el desarrollo normal de la actividad productiva, el Estado a través de sus organismos adecuados, no puede permanecer ajeno e impasible a su acontecer. Igualmente se pone de relieve la inconveniencia de adoptar conductas tendientes a evitar, disimular o reprimir el conflicto. Basado en esas consideraciones se expresa la conveniencia de adoptar criterios aptos para superar el conflicto con una visión positiva, que permita colocar las relaciones laborales en un mejor nivel que el que exhibían antes de que estallara la disputa.

En el Capítulo IV se describen las gestiones judiciales, administrativas y atípicas para solucionar los conflictos. En relación a la actividad judicial, se indica que con la excepción de Brasil, todos los países le reservan las controversias individuales jurídicas. Se señala la conveniencia de tratar de agotar los mecanismos de salida del conflicto en el ámbito administrativo, para evitar las consecuencias negativas de una excesiva judicialización. En ese orden de ideas, se destaca la presencia de tribunales administrativos con capacidad jurisdiccional, en México y Panamá.

---

\* Abogado, Profesor e Investigador de Derecho Laboral y de la Seguridad Social (Córdoba, Argentina). Ex Secretario de Trabajo de Argentina. Ha presidido la Comisión de Normas de la Conferencia de OIT.

Respecto de la gestión administrativa de los conflictos, se enfatiza que representa la actividad más ajustada al perfil de la administración laboral, señalándose que su actuación puede incluir también a las contiendas jurídicas al solo efecto conciliatorio. Se describen los mecanismos de la mediación, la conciliación y el arbitraje como los más aptos para resolver los conflictos, precisando la conveniencia de aplicar el arbitraje voluntario, y restringiendo el obligatorio a los casos que afecten la vida, la salud y la seguridad de las personas.

También se analiza favorablemente el mecanismo del Servicio Federal de Mediación y Conciliación de los Estados Unidos, por su notoria contribución a la solución pacífica de los conflictos laborales. En iguales términos, se menciona la conveniencia de adoptar el método de la negociación directa, al interior del convenio colectivo, para obtener la solución de los conflictos laborales.

Bajo este título, se señalan los problemas que afectan a los organismos encargados de la solución de los conflictos, poniéndose el acento en la escasa dotación presupuestaria que limita la disponibilidad de sedes aptas para su funcionamiento o la posibilidad de una formación y perfeccionamiento continuos de los funcionarios. Respecto del ámbito judicial se reconoce que el número de tribunales no se ajusta a la cantidad de juicios, provocando un notorio retardo en las decisiones. Como formas de acelerarlas se propone contar con reglas procesales laborales específicas, sistemas de oralidad y de instancia única, tratando de evitar que la extrema judicialización impulse a los jueces a pronunciarse sobre temáticas de contenido extrajudicial. Se pone de manifiesto la conveniencia de explorar el modo en que los organismos administrativos puedan descomprimir a los tribunales judiciales, sobretodo si se analiza la posibilidad de poner en funcionamiento ejemplos como los de Canadá o el Servicio Federal de los EE.UU., ya citado antes.

A modo de conclusiones se formulan las siguientes sugerencias:

- Trabajar unívocamente en modernizar los métodos de solución de conflictos, considerando a éstos como hechos connaturales a la relación de trabajo.

- Fundar sus comportamientos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998.

- Agilizar los trámites judiciales basado en procedimientos específicamente laborales, que posibiliten la autocomposición de las partes, y adopten la forma oral y de instancia única.

- Promover mecanismos de conciliación administrativa previa.

- Otorgar al sistema judicial adecuada dotación presupuestaria, asegurando la formación profesional continua de sus miembros.

- Incluir un sistema de observatorio permanente de las relaciones colectivas de trabajo como elemento de prevención de los conflictos y de orientación de soluciones que aseguran perdurabilidad de los acuerdos y aportes sólidos a la mejora económica y social. Preconizar la negociación directa de las situaciones de conflicto, como contenido propio de los convenios colectivos de trabajo.

- Prestigiar las instituciones de la mediación y la conciliación, examinando la conveniencia de establecer métodos similares al Servicio Federal de Mediación y Conciliación de los Estados Unidos de América.

- Utilizar restrictivamente el arbitraje obligatorio en caso de conflictos colectivos.

## Capítulo I

### A. Planteo del problema

#### 1. *Introducción*

La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo se ha fijado como uno de sus objetivos la modernización de la Justicia Laboral y de los mecanismos de actuación administrativa de cara a las situaciones de conflicto que es menester solucionar.

La idea es señalar la problemática por un lado, y encuadrarla dentro de los objetivos fijados en las sucesivas declaraciones que han delineado el pensamiento de los gobiernos americanos en la materia, en especial el importante precedente que constituye la Reunión de Viña del Mar. Sobre esa base la labor consistirá en describir los esquemas de



funcionamiento de la justicia del trabajo que se han desarrollado en la región, examinando sus problemas actuales y describiendo las áreas en las que sería interesante explorar nuevas metodologías de acción para lograr la modernización planteada. Del mismo modo, en orden a la gestión de la administración del trabajo se efectuará una caracterización de los conflictos, examinando las razones que los motivan, los modos de su desarrollo y la forma en que deberían considerarse resueltos. En el decurso de ese ciclo vital del conflicto, se tratará de exponer una visión actualizada de la función estatal ante ese fenómeno social, comenzando por determinar cual es la responsabilidad del Estado ante situaciones de fricción que pueden provocar alteraciones de la paz social y afectar en algún modo la actividad productiva. Se examinarán las diferentes formas de acción, ya sea las que corresponden a las autonomías sectoriales, como las de origen estatal. La conclusión de este trabajo debería contener una visión acerca de las ideas y modos alternativos que pudieran proponerse para afrontar eficazmente y con sentido moderno las contiendas que se generan en el plano de las relaciones del trabajo.

## **2. Antecedentes**

Importa establecer cuales son los antecedentes que existen en el análisis de la cuestión propuesta, tanto para saber exactamente donde y cuando nace la preocupación, como para determinar si existe un encadenamiento racional, un discurso lógico que va avanzando normalmente en el planteo del problema. En este sentido aparecen algunos hitos que parece interesante rescatar. En Buenos Aires, en octubre de 1995, la X Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos, al punto 7 de su Declaración, advertía al continente que *“...resulta fundamental impulsar la modernización de los tribunales del trabajo y la eficacia de sus procedimientos, a fin de garantizar un acceso expedito a la justicia laboral de trabajadores y empleadores.”* Y en el Plan de Acción anexo a la Declaración, se sostenía *“Donde fuere necesario, modificarán (los Ministros) estructuras tradicionales que los asocian a la simple mediación jurídica frente a conflictos laborales y adoptarán enfoques activos*

*centrados en la formulación de las políticas y programas de empleo, formación profesional y reconversión de los recursos humanos para adaptarnos a las modernas estructuras de la producción y los servicios”*. Estas afirmaciones de 1995, evidencian que los Jefes de las Administraciones laborales de los Estados americanos, coincidían en la necesidad de dar una vuelta a la página en la que se inscribían los modos de actuación judicial y de solucionar conflictos, sobre la base de una presencia más activa de los ministerios, avanzando más allá de las meras formulaciones jurídicas para asumir un rol más vinculado a las necesidades de la sociedad moderna. Esta postura fue asimismo transferida a la Reunión de Ministros de Comercio, realizada en Belo Horizonte (Brasil) en mayo de 1997, en una declaración ad hoc de la Décima Conferencia de Ministros de Trabajo y de la que debería recordarse que allí se citaba la conveniencia de considerar, entre otros criterios, la *“Modernización del sistema de relaciones laborales a fin de hacerlo compatible con las nuevas realidades. La autonomía de los actores sociales y la negociación colectiva deberán jugar un mayor rol en tal modernización.”*

Por si faltaba la invocación de un marco jurídico que delinea el cauce por el que debería transcurrir ese proceso modernizador que se estaba gestando, la II Cumbre de las Américas, en su Declaración de Santiago, aprobada en la capital chilena el 19 de abril de 1998, con el voto de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, sostuvo que los países *“...promoveremos las normas fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)...”*. Esta mención resultó la expresión unívoca de los Presidentes y Primeros Ministros de toda la región, acerca de cuales deberían ser los fundamentos de la acción a desarrollar en el plano de las relaciones del trabajo, haciendo suya una decisión que la Conferencia anual de OIT había aprobado en junio de ese mismo año, enfatizando en los Derechos y Principios fundamentales.

## **3. Diagnóstico de Viña del Mar**

En octubre de 1998, sesionó en Viña del Mar, Chile, la XI Conferencia Interamericana

de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos, para analizar los temas de “Globalización de la Economía y su Dimensión Social y Laboral” y “Modernización del Estado y de la Administración Laboral, Requerimientos y Desafíos”. Ese cónclave produjo la Declaración de Viña del Mar, de la que y en relación con los objetivos fijados, debe hacerse mérito del segundo de esos dos tópicos. Al respecto el documento comienza puntualizando –y eso viene a cuento por las referencias precedentes- que el trabajo cumplido se encuadra en las orientaciones de las Cumbres I y II de Jefes de Estado y de Gobierno, en la Declaración de Buenos Aires y en el pronunciamiento dedicado a los Ministros de Comercio reunidos en Belo Horizonte.

En un marco de objetivos vinculados al progreso social de la comunidad americana, y al “...logro de equidad y justicia social.”, persiguiendo que se “...produzcan más empleos y de mayor calidad, consistentes con normas laborales básicas internacionalmente reconocidas” y acordando que “...tales políticas deberán tener especial preocupación por las iniciativas destinadas a mejorar la situación de quienes ya se encuentren ocupados, y por atender igualmente la exigencia de promover la incorporación de los que buscan empleo...”, los Ministros reunidos en Viña del Mar, produjeron un diagnóstico sobre la realidad laboral de hoy y acerca de lo que cada Ministerio de Trabajo debería hacer en cada uno de sus países. Está contenido en el punto 7 de la declaración, donde se dice: “*Que los propósitos enunciados suponen enfrentar de manera activa, por parte de los Gobiernos, y en particular de los Ministerios de Trabajo, un conjunto de materias de importancia estratégica, derivadas de nuevas realidades en el mundo del trabajo, consecuencia de los procesos ya mencionados de la internacionalización económica y comercial, de la velocidad de las innovaciones técnicas y de los cambios estructurales e institucionales asociados a tales procesos. Para ello, nuestros Ministerios del Trabajo deben modernizarse y fortalecer sus capacidades, de modo que puedan enfrentar estos nuevos desafíos y participar más eficazmente en la formulación de las políticas sobre tales materias.*” Más adelante la declaración identifica las materias

prioritarias en orden a esas políticas, señalando las siguientes: “...rol de los Ministerios de Trabajo, empleo y mercado de trabajo; formación profesional; relaciones laborales y derechos básicos de los trabajadores; seguridad social; higiene y seguridad en el trabajo; inspección de las leyes laborales nacionales; administración de la justicia laboral y diálogo social.

Queda en esa frase claramente expuesto el diagnóstico de situación que visualizaron los ministros reunidos a la vera del Pacífico, señalando qué debe hacerse y en relación a qué materias de modo expreso y en el ámbito de las relaciones del trabajo.

#### **4. Los objetivos de Viña del Mar**

Es en el desarrollo del Plan de Acción, anexo a la Declaración, donde se definen los objetivos a alcanzar en los distintos órdenes de actividades. Concretamente la referencia toma en cuenta las definiciones contenidas en el punto 1, apartados d) y e) donde se puntualiza que los Ministerios de Trabajo “*Promoverán mecanismos alternativos de resolución de conflictos laborales*” y “*Proveerán antecedentes acerca de las prácticas nacionales así como de iniciativas que permitan formular recomendaciones respecto de las funciones jurisdiccionales y de procedimiento laboral*”.

De la expresión precedente surge que la tesis delineada en Viña del Mar tiene como objetivo central, adecuar las administraciones del trabajo de los países de la región a las nuevas exigencias del mundo globalizado e integrado y a las transformaciones que esa realidad impulsa en la dinámica de las relaciones del trabajo. Todo ello está requiriendo una presencia más activa, más ágil, pero a la vez más comprometida de los ministerios, en aras de remover los obstáculos que demoran el desarrollo de nuevas y más justas formas de relacionamiento de los actores sociales. Las expresiones de enfrentamientos y desavenencias que se conforman a partir de la innecesaria extensión en el tiempo y en el espacio de las situaciones de conflicto, lesionan gravemente la posibilidad de progreso de los sectores afectados, provocan una rémora difícil de recuperar en tiempo y forma, y terminan impidiendo concretar el objetivo de

mejora de la calidad de vida de los trabajadores y de mejora de la productividad de las empresas. Esto alcanza por igual a los conflictos de tipo colectivo, cuanto a los de carácter meramente individual y despliega efectos en los ámbitos de la administración como de los tribunales de justicia. El objetivo pues, estaría en un cambio profundo en las metodologías, para permitir superar positivamente las situaciones de conflicto.

## Capítulo II

### B. Caracterización de los conflictos

#### 1. Clases

Para llevar adelante la descripción de los modos en que se ha enfocado tradicionalmente la resolución de las situaciones de conflictos laborales, tanto como para poder formular después las ideas aptas para desarrollar propuestas alternativas, se hace necesario precisar los conceptos básicos, para que luego aquellas se hagan inteligibles.

Existe en la doctrina juslaboralista de la mayoría de los países una clasificación tradicional pero vigente que aparece recogida en buena parte de las normas positivas, y según la cual existen conflictos individuales y colectivos. A su vez, los individuales pueden considerarse como individuales propiamente dichos y pluriindividuales y los colectivos se dividen en económicos y jurídicos o por sinonimia como de interés y de derecho.

La importancia de esta clasificación no es meramente académica, pues es en función de tal concepto, que los países de la región han decidido optar por uno u otro medio de solución, sin que esto implique consentir que todos o buena parte lo hayan asumido del mismo modo. En general puede afirmarse que no se advierte una idea rectora o que sobresalga, pues el espectro es suficientemente amplio. Inclusive existe algún caso de países en los que la calificación del conflicto no nace de la naturaleza jurídica del fenómeno, sino de la cantidad de sujetos laborales involucrados.

Por otra parte, esa misma calificación, es la que sirve para definir el órgano de la administración que se ocupará de conocer en el conflicto. Podría señalarse que con

variantes, existen cuatro casos de países en la región que han unificado las atribuciones del organismo para entender en los conflictos individuales y colectivos: Brasil, México, Panamá y Canadá. Para el resto y en términos de mayoría, puede decirse que se ha optado por asignar los individuales y los colectivos de derecho a la justicia y los colectivos de interés a las instituciones administrativas de conciliación y arbitraje.

#### 2. *Los conflictos individuales*

Esta tipología conflictual generalmente ha sido denominada también con la voz controversia, para no reiterar el sustantivo y establecer una denominación diferenciadora. Es siempre de tipo jurídico, pues cuando en un contrato de trabajo existe en una de las partes una intención modificatoria de los términos vinculantes, la ausencia de acuerdo necesaria e indefectiblemente conduce a la extinción del vínculo. Es por ello que la controversia nace irremediabilmente en el reclamo del trabajador del cumplimiento de una disposición no observada o de la diferente interpretación de una norma vigente, siempre con relación a un contrato individual de trabajo, vigente o extinguido. El conflicto individual carece por esas características de exteriorización pública, y no puede tener efectos hacia la actividad productiva de la empresa, o producir repercusiones en el clima de paz social. Pero justamente en los casos en que el motivo de la disputa radica en diferentes interpretaciones sobre normas en vigencia, la radicación de la contienda en sede judicial lleva a connotar en la definición del litigio una impronta jurisprudencial que puede torcer el modo en que se aplica una ley, o el criterio con el que se pone en ejecución un convenio colectivo de trabajo. Esto hace que el conflicto individual, deba ser objeto de preocupación a nivel social y más específicamente aún, en la definición de políticas estatales en los ministerios de trabajo.

#### 3. *Los conflictos colectivos*

Los conflictos colectivos son aquellos que expresan un estado de enfrentamiento entre un empleador o un grupo de empleadores y el

conjunto de los trabajadores empleados de aquellos, normalmente representados por uno o más sindicatos. En general se trata de una situación en la que la diferencia, la discrepancia o el distinto modo de objetivar una discusión, no ha permitido encontrar formas de llegar a acuerdos o transacciones, y que en sus efectos modifica los términos en que se han desarrollado las relaciones entre las partes afectadas, tanto hacia adentro, como hacia fuera de esa relación o en ambos sentidos. En cierta forma alguna doctrina ha sostenido que deben considerarse conflictos colectivos sólo aquellos que tienen por causa de la fricción cuestiones de índole estrictamente profesional y de otra parte, se ha sostenido que también deben incluirse aquellas situaciones que se motivan en distintas razones, tales como acciones de solidaridad o expresiones vinculadas a sucesos de corte político. Estas situaciones merecerán un comentario específico más adelante.

Resulta útil establecer cuáles son los elementos diferenciadores entre los conflictos colectivos de interés o de derecho. Los primeros involucran a los que se originan en la pretensión de uno de los dos sectores de la relación, de introducir modificaciones en el plexo normativo vigente, que tiendan a generar un nuevo marco capaz de satisfacer expectativas hasta ese momento inexistentes. La incorporación de nuevas formas de remuneración, o expresiones novedosas en orden a la jornada o los descansos o la más común reclamación de mejores salarios, pueden ser algunas de las maneras en que los trabajadores introducen una situación de conflicto de tipo económico. Básicamente el conflicto económico se produce cuando las partes no han podido acordar acerca de los contenidos de un nuevo convenio colectivo de trabajo en discusión. Pero ello no obsta a que surja un enfrentamiento originado fuera de esa discusión ante la aparición de circunstancias – endógenas o exógenas a la relación- no previstas en el convenio vigente y que los sectores reputan que deben ser motivo de una redefinición, como lamentablemente ha ocurrido en los países latinoamericanos con harta frecuencia y por causa de los procesos inflacionarios.

Del costado empleador, podría señalarse la aspiración empresaria de modificar los descansos pagos, o de vincular la mejora

salarial a la mejora de la productividad y quizá también la exigencia de una mayor capacitación de los trabajadores.

Entonces cualquiera de estas cuestiones o de otras que no integran el muestrario, en tanto sean expresión de una grave diferencia en torno a la renovación del convenio colectivo, o impliquen un cambio sobre lo que estaba rigiendo hasta el momento de plantearse la petición, y encuentren resistencia en la otra parte, revisten la calidad conflicto de interés.

Por otro lado, el conflicto jurídico o de derecho, nada tiene que ver con un cambio, sino por el contrario, implica la protesta por incumplimiento de lo que está normado, de aquello que es ley exigible para las partes de la relación. La pretensión del sector que lanza la reclamación no es la modificación, sino la observancia de lo que está estatuido con antelación, y que la contraparte incumpliría. Lo habitual suele ser que los conflictos jurídicos asuman la forma individual, esto es, que el trabajador personalmente reclame del empleador que le pague el salario, o le otorgue una vacación o le haga efectiva la liquidación final, luego de ocurrida la desvinculación. Pero existen, quizá en la misma cuantía, situaciones en que los disparadores del conflicto jurídico son los colectivos de los trabajadores de una empresa o un grupo de empresas que exigen el cumplimiento de una norma indiscutiblemente vigente, o impetran una forma determinada de interpretar una disposición en rigor, y en ambos casos encuentran la resistencia de la contraria. Entonces aparece ahí, la figura del conflicto colectivo de derecho.

Poco importa si en ambos casos de conflictos colectivos la controversia asume expresiones de fuerza al interior de la relación o despliega efectos hacia el entorno. No es necesaria la adopción de medidas de acción directa de las partes o de alguna de ellas, bastando con que se anuncie la posibilidad de su acaecimiento.

Podría decirse basado en lo descrito, que lo habitual sería que los conflictos de interés o económicos sean siempre colectivos y los jurídicos o de derecho sean individuales en la mayoría de las ocasiones, pero la realidad que es mucho más rica que las disquisiciones académicas, revela que es imposible fijar un criterio unívoco en esta cuestión.

El conflicto colectivo asume ribetes de tal, cuando la negociación directa entre la

representación de los trabajadores y la del empleador o empleadores no ha podido zanjar la diferencia de criterios, y se quiebra la normalidad de la discusión. El debate exorbita el ámbito de la mesa de relaciones laborales o como se quiera denominar a la sede de las conversaciones habituales y sus efectos alcanzan a la actividad normal de la empresa y de los trabajadores. El conflicto que interesa a la administración del trabajo, es aquel que introduce modificaciones en la forma en que se desarrollaba la actividad, a partir de la acción de alguna de las partes, que con su determinación, intenta ejercer presión sobre la contraria, para que ésta acepte las pretensiones o desista de ellas, según sea el caso. Tradicionalmente se ha aludido a la huelga, cuando el hecho de presión ha partido de los trabajadores, y al *lock out*, o cierre patronal, cuando ha nacido del sector empleador. Y tradicionalmente también, la autoridad ministerial del trabajo, ha actuado frente a estas modalidades habituales de ejercicio del conflicto, sosteniendo algunas hipótesis dubitativas acerca de la procedencia de considerar legítimo el adoptar medidas de acción directa de otro tipo. Empero, la doctrina moderna, sobre todo la procedente desde la Europa latina, ha comenzado a considerar que no sólo la huelga y el cierre patronal, expresan una fisonomía lícita del conflicto, sino que deberían aceptarse también otros modos tales como la huelga de brazos caídos, el trabajo a reglamento, o el paro parcial, desde el costado de los trabajadores. Y desde el otro, debería también acogerse la negativa a otorgar horas extraordinarias, la supresión de algún tipo de premios o la lentificación de las tareas para evitar los beneficios de la productividad. Sin embargo, el examen acerca de la conveniencia de ampliar los criterios no termina allí, pues en el cierre del siglo veinte han comenzado a extenderse las medidas de presión sindical, con las expresiones realizadas fuera del ámbito de la empresa, a través de los cortes de calles o de rutas, la ocupación de la fábrica o de lugares públicos por los trabajadores y también las manifestaciones a las puertas de los domicilios de los propietarios o directivos de las empresas. Son las nuevas formas de expresar conflictos que Ermida señala como más interesados en la trascendencia pública que en el efecto directo sobre la contraparte, en la búsqueda que la resonancia hacia fuera

opere como elemento de presión hacia el interior de la relación. De todos modos conviene asumir que se trata de exteriorizaciones de la discrepancia que alteran en sustancia el modo operativo de la actividad productiva y lesionan el desarrollo normal de la paz social.

La más moderna doctrina es proclive a considerar que en el acontecer del conflicto y aunque la autoridad haya dispuesto la aplicación de los mecanismos de solución, se pueda considerar lícito el ejercicio de medidas de presión de una parte hacia la otra. De ese modo se revisaría la vieja teoría que consideraba incompatible la realización de medidas de acción directa una vez que la autoridad administrativa de trabajo había puesto en acto dispositivos tales como la conciliación o el arbitraje.

Más allá del análisis precedente debería precisarse que las legislaciones y en muchos casos la jurisprudencia de la mayoría de los países no ha incorporado algo que hoy es casi pacífico en doctrina. Se trata de que la calificación de legal o ilegal de las medidas de acción directa por parte de la autoridad administrativa o judicial, debería tratarse restrictivamente. Dicho de otra manera, el pensamiento jurídico ha comenzado a reducir las exigencias para habilitar la legalidad de una huelga. También se observa que se han empezado a extender los alcances subjetivos de las medidas de fuerza. En efecto, se advierte cómo se acepta en la actualidad que las representaciones de los empleados del sector público puedan ejercer el derecho de huelga, ingresando a un campo que anteriormente les estuvo vedado.

Lo dicho en relación con los conflictos colectivos, resulta útil tanto para las contiendas de interés como para las de tipo jurídico.

#### **4. Los conflictos pluriindividuales**

Los conflictos colectivos pluriindividuales son una especie atípica, pues son el resultado de una situación de enfrentamiento entre un grupo de trabajadores que tienen reclamos de carácter individual contra un empleador o un grupo de empleadores, que por ser de la misma índole o de similares características, hace que los

reclamantes se agrupan y gestionen solidariamente la respuesta a su problema. Esta contienda es, como queda dicho, de tipo colectivo pero de naturaleza jurídica, y pese a esa índole, el colectivo laboral, no acude a la justicia en procura de obtener una respuesta a su derecho subjetivo, presuntamente violado, sino que intenta prevalerse de la presión del número para operar sobre la parte contraria – siempre la empleadora- e intentar una adecuada satisfacción. Este tipo de disputas de hecho cuando motorizan al sector de los trabajadores al ejercicio de medidas de acción directa, afecta la actividad productiva y genera tensiones en torno de la paz social. Es por ello, que aun sin decir el derecho, o buscar de obtener un acuerdo sobre nuevos contenidos de la relación, la administración del trabajo se ve compelida a actuar para minimizar los efectos públicos y lograr un avenimiento que reencauce la situación o la derive a su ámbito natural que es la justicia. No obstante esta caracterización de atípica, la controversia pluriindividual debería seguir mereciendo la atención de los ministerios de trabajo.

##### **5. *Los conflictos impropios***

El muestrario de los conflictos en el mundo del trabajo, exhibe otros casos, no menos importantes que los que hemos tratado hasta aquí, pero que no reclaman la atención preferencial de las administraciones del trabajo, o lo hacen marginalmente. Interesa citarlos para que más adelante se definan cuales son los modos de atender a su solución. La referencia alude un tipo de conflictos que alguna doctrina ha denominado acertadamente como de carácter impropio, puesto que no revelan la existencia de una disputa entre el sector empleador y el sector de los trabajadores. Se trata de los conflictos intersindicales, los conflictos intrasindicales, los conflictos de solidaridad y los de tipo político.

Conflictos intersindicales son aquellos que se plantean cuando dos organizaciones sindicales, disputan su condición de representantes de un colectivo laboral.

Generalmente la cuestión se dirime en la vía asociacional, acudiendo a una instancia sindical de mayor jerarquía como puede ser una central de trabajadores. El intrasindical es el episodio de enfrentamiento al interior de una organización sindical y que se expresa habitualmente en problemas entre la organización y un afiliado. En general se ha relevado que los sistemas judiciales atribuyen la dilucidación de estas contiendas a los tribunales con atingencia con los derechos individuales de las personas, pero sería conveniente que se ejerciera una etapa previa en el ámbito del ministerio laboral, que además suele ser el organismo que se ocupa de ejercer el reconocimiento de los sindicatos.

Los conflictos de solidaridad nacen al calor de la necesidad sindical de apoyar determinados reclamos de un trabajador o un grupo de ellos, o aún de otros sindicatos. Por lo general comprenden el intento sindical de no convalidar con el silencio una situación que suponen se convertirá en un precedente contrario a los designios de la entidad en un lugar y un momento determinados. Frente a estos casos, respecto de los que no se advierte en la región ningún tipo de previsión legislativa, es obvio que la respuesta de la administración del trabajo no ha de ser técnica sino necesariamente política, esto es dependerá de la meritución que se haga sobre la conveniencia de intervenir para evitar la prosecución de la contienda o su extensión temporal o geográfica.

Finalmente los conflictos políticos, que tampoco registran acogimiento legislativo, son aquellos donde las organizaciones sindicales, generalmente las centrales, impulsan una huelga o algún tipo de medidas de acción directa para protestar contra una decisión del gobierno, laboral o no, recurriendo a lo que se denomina huelga general. Un ejemplo clásico de estos casos serían las muy habituales huelgas contra el aumento del precio del transporte urbano. Estos estallidos son materia de conocimiento de las autoridades del Estado, incluso de los Ministerios de Trabajo, pero en tanto actúan quienes revisten condición de funcionarios políticos, sin sujeción a procedimientos reglados.

### Capítulo III

#### C. El Estado ante el conflicto laboral

##### 1. *La responsabilidad del Estado respecto de la paz social y el mantenimiento de la actividad productiva*

La sola mención del subtítulo precedente, implica una toma de posición en la temática, puesto que ello supone atribuir al Estado el deber de asumir una determinada conducta frente al acaecimiento de un hecho conflictivo en el plano de las relaciones laborales. Es que aparece como intolerable al espíritu republicano de la región, que el Estado permanezca impasible frente a hechos que alteran el normal decurso de los estadios de paz social, a veces con episodios violentos que ponen en riesgo la seguridad de las personas. A ello se suma que el conflicto impide el desarrollo de las actividades normales de la producción de bienes y servicios con su lógica secuela de efectos nocivos para el bienestar general y en ocasiones desatando hechos de carencias o insatisfacción de necesidades de la población. De ahí que debería sostenerse que le cabe al Estado asumir una posición activa frente al conflicto. Pero si esta afirmación es expresión elocuente de lo que debería ser una toma de posiciones de los gobiernos de la región, no lo es menos sostener que no se trata de cualquier tipo de actitud frente a la contienda. A lo largo de la historia muchas veces se ha advertido que la conducta estatal frente al conflicto ha sido la de evitarlo por distintas vías, sea prohibiéndolo, disimulándolo o reprimiéndolo. Todas esas manifestaciones amén de contrarias al espíritu libertario y democrático, se han revelado opuestas a los principios y derechos fundamentales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo, en la medida que actúan en contra de la libertad sindical, y del derecho a los trabajadores a manifestarse sindicalmente y negociar colectivamente el marco normativo de sus relaciones.

Es por todo ello, que correspondería afirmar en la región la idea de que el conflicto debe convertirse en el motor de transformación y cambio apto para impulsar el progreso de nuestras sociedades. El estallido de la disputa

es, mayoritariamente, la comprobación de que los intereses contrapuestos que naturalmente expresa el vínculo laboral por todo lo que de relación de cambio implica, no ha podido encontrar pautas de autocomposición y ensamble. De lo que se trata entonces es de hallar formulas superadoras de la situación de crisis para que surja una nueva manera de relacionamiento, más eficaz que la anterior. En el alcance de ese objetivo, el Estado debería jugar un papel activo de aporte a la búsqueda de los acuerdos necesarios.

Debería pues, afirmarse el compromiso de los ministerios laborales de la región, de estar atentos a los sucesos de tipo conflictivo con el ánimo más constructivo posible, de modo de poder impulsar una evolución positiva de las contiendas laborales, que cristalicen una mejora real para los pueblos de la región. Ese ánimo debería implicar el sostenimiento de regulaciones que le otorguen facultades de ejercer formas de gestión a cada Ministerio de Trabajo, de modo de obtener soluciones realmente beneficiosas a partir de cada hecho de enfrentamiento de los actores sociales, admitiendo también la posibilidad de actuación de organismos estatales o paraestatales de gestión independiente.

### Capítulo IV

#### D. Sistemas de solución de los conflictos

##### 1. *Sistemas tradicionales y vigentes*

Podría señalarse que a partir de la actuación judicial y de la gestión de las administraciones del trabajo, existe en la región, una reiteración de criterios consistente en la recurrencia al Estado para que a través de la actuación de un funcionario que opera como tercero equidistante, se obtenga la solución al conflicto. Esto resulta válido tanto para el ámbito judicial como administrativo en cualquier tipo de contienda laboral.

Desde la irrupción del Derecho del Trabajo en el plano de las disciplinas jurídicas se advierte que los actores sociales han admitido la presencia de un tercero independiente como factor apto para llegar al acuerdo que dé por finalizado el litigio. Esto es lo que ha promovido la funcionalidad de

institutos muy caros a la necesaria salida del conflicto, como lo han sido y lo siguen siendo la mediación, la conciliación y el arbitraje. La institución de la conciliación ha sido incorporada como un paso procesal insoslayable incluso en los códigos de procedimiento judicial laboral en muchos países.

Resulta relevante recurrir a una visión general sobre lo que ocurre en la región en orden a los mecanismos de solución de controversias y conflictos del trabajo.

## **2. *La gestión judicial***

En la región, la enorme mayoría de los países se ha pronunciado por la clasificación de los conflictos como económicos y jurídicos, siendo éstos últimos atributo propio de los jueces, con la única excepción de Brasil, único caso en que la justicia laboral está dotada de facultades para resolver en todo tipo de conflicto, incluso los de neto corte económico.

Con un criterio de la máxima amplitud, los tribunales de justicia, son en la región los destinatarios de la atribución para resolver las controversias jurídicas del trabajo, con capacidad para decir el derecho e imponer coercitivamente las conductas debidas a las partes. Incluso se admite la potestad judicial para seralzada de decisiones en el plano de las relaciones laborales.

Con todo, debería señalarse que compete a los Estados miembros ser en extremo cuidadosos en todo lo que concierne a la gama de atributos judiciales y tratar de poner en juego con la mayor enjundia todas las formas posibles para agotar la salida de los conflictos en sede administrativa, evitando que una excesiva judicialización, provoque distorsiones en los objetivos socioeconómicos de cada nación. Dicho de otro modo, debe advertirse que el efecto expansivo de la jurisprudencia, que no puede ser reglamentado, en una sentencia recaída en un litigio particular, frente a un caso concreto, pueda influir sobre la realidad de la economía, distorsionándola o condicionándola de un modo pernicioso. Sirva de experiencia lo acontecido en suelo argentino con un fallo judicial de 1972, que interpretó de manera harto amplia el alcance de la indemnización por accidentes de trabajo y terminó provocando un sobre costo a la

actividad productiva superior al diez por ciento de la nómina salarial nacional.

## **3. *La prejudicialidad administrativa***

Existen en algunos países, por ejemplo Argentina, Brasil, Canadá y Costa Rica, organismos administrativos con facultades para intervenir en las controversias singulares o pluriindividuales en modo previo y en algunos obligatorio, antes que las partes puedan hallar expedito su camino a los estrados judiciales. En todos los casos las reclamaciones, que obviamente, son en modo absolutamente mayoritario originadas por los trabajadores, deben tramitarse ante un órgano administrativo y en caso de no arribarse a un acuerdo conciliatorio, puede promoverse el litigio en sede judicial.

En Argentina y Canadá, el trámite es obligatorio. En el primero de esos países, se realiza ante un mediador privado, autorizado por el Ministerio de Trabajo, que aprueba el acuerdo y le da fuerza de cosa juzgada. Si este intento conciliador fracasa, queda habilitada la instancia judicial ante un Tribunal especializado en Derecho del Trabajo. En el segundo, se sustancia por ante una suerte de Tribunal administrativo de carácter tripartito con capacidad para resolver la controversia, y la posterior apelación ante un tribunal de justicia de tipo civil.

En Brasil, la legislación habilita en el primero las Comisiones de Conciliación Previa que pueden funcionar en el Sindicato de categoría o a nivel de cada empresa y son integradas en forma paritaria por representantes empresariales y sindicales. Los acuerdos que obtengan adquieren naturaleza jurídica de cosa juzgada. Y en Costa Rica, se trata del Centro de Resolución Alternativa de Conflictos Laborales, un organismo del Ministerio de Trabajo, donde funcionarios de esa área buscan la conciliación con idénticos efectos que en el caso brasileño. Ambos son de instancia voluntaria.

Los casos citados pueden ser utilizados como paradigma de dos modos –obligatorio o no- de ver la alternativa de acortar el trámite y tratar de no llegar a la sede judicial.

El ejemplo canadiense acredita a su favor que el paso prejudicial se ventila ante una suerte de tribunal administrativo, integrado por



representantes de los trabajadores, los empleadores y el Estado, que exhiben por lo menos los dos primeros, un conocimiento más inmediato de las circunstancias de los actores sometidos a su ámbito funcional. Por el contrario no aparece como deseable la falta de especificidad técnica de los tribunales que actuarán en la eventualidad del fracaso de la gestión prejudicial, por su carácter de juzgados del derecho común.

En el caso argentino, por el contrario, el déficit se advierte en la falta de especial versación de los mediadores en la temática jurídico laboral del litigio. El notable número de causas resueltas en esa instancia acredita una disminución de causas en los tribunales laborales judiciales, pero no asegura eficacia técnica.

De todos modos, en los países examinados, se advierte con beneplácito, que estos sistemas evitan o tienden a evitar los abarrotamientos de juicios que exhibe en general, el sistema judicial, sobre todo, latinoamericano.

Como se deja ver estos casos de actuación prejudicial solo se refieren a situaciones de conflicto individual, ya que en la mayoría de los regímenes no podría genéricamente, asumirse que haya posibilidad de llevar a los tribunales los conflictos colectivos, de interés al menos.

Esto es porque se ha adoptado el criterio aprobado en la reunión de Montevideo de 1948, en la que se examinó esta cuestión por primera vez a nivel continental y dentro del marco de la OIT. Ese criterio aconsejaba y así se siguió en la mayoría de las situaciones, que las cuestiones vinculadas a conflictos de tipo económico en general, y en alguna hipótesis también las jurídico-colectivas, debían ser atributo de la autoridad administrativa a través de los sistemas de conciliación y arbitraje.

No obstante, deben señalarse dos excepciones altamente significativas. Se trata de México y Panamá. En las dos naciones funcionan las juntas de conciliación. Son organismos de origen administrativo, pero cuyas decisiones tienen efectos jurisdiccionales, toda vez que conocen y resuelven todo tipo de contiendas y solo admiten la intervención judicial en la etapa de alzada por ante el más alto tribunal de justicia a los fines de controlar la observancia constitucional. Las juntas actúan en instancia

única, su integración es tripartita y tienen competencia material en razón de las distintas actividades laborales del país.

Brasil por su parte exhibe uno de los quizá más atípicos de los modelos jurisdiccionales de la región, ya que por disposición constitucional sus tribunales tienen capacidad funcional para intervenir en todos los conflictos de tipo laboral, indicando expresamente que esa competencia incluye tanto a los individuales como a los colectivos. Atrapa además a entredichos de derecho público externo, y de la administración pública directa e indirecta de los municipios.

En otro tiempo, en el caso brasileño, los tribunales mostraban una integración tripartita, pues a los jueces profesionales del derecho, se agregaba la participación de jueces de clase, con un mandato de duración limitada, que accedían a la función en representación de las organizaciones institucionalizadas de trabajadores y empleadores. Hoy subsisten los jueces letrados únicamente.

El resto de los países adhiere mayoritariamente a la idea de que los tribunales estén dotados de capacidad jurisdiccional, con aptitud para decir el derecho dictando sentencias ejecutorias. Otra nota que es posible encontrar es que se trata de judicantes profesionales del derecho, con especialización laboral. Aquí aparecen como excepción los países más septentrionales, Estados Unidos y Canadá, donde las acciones derivadas de la relación de trabajo se dirimen ante jueces del derecho común.

La doctrina juslaboralista del continente ha sostenido una gama de principios a los que ha otorgado el valor de sostén del derecho procesal del trabajo. Su enunciación se vincula necesariamente con el análisis de los problemas actuales de la Justicia del Trabajo y las propuestas que puedan efectuarse en aras de una insoslayable modernización. Se ha dicho entonces, que el procedimiento laboral se apoya en las ideas de impulso procesal de oficio, gratuidad, intermediación, concentración procesal, in dubio pro operario, búsqueda de la verdad real y celeridad. Todo ello exige de un esfuerzo sustancial del tribunal que no sólo debe dirigir el proceso y decir el derecho, sino también movilizar el desarrollo de las causas, y también muchas veces suplir las lagunas de las partes por el carácter de orden público que

se otorga a las leyes laborales. Todo ello ha sido generalmente recogido en los ordenamientos nacionales, los cuales sin embargo, no han podido erradicar los problemas. Todavía hoy está pendiente de alcanzar materialidad aquella expresión lanzada en 1936 por Gallart, para quien “el litigio laboral exige extremada sencillez, gran rapidez y absoluta gratuidad, porque sin estas condiciones es absolutamente inoperante.” De esos tres requisitos sólo el último tiene virtualidad en la práctica, mientras que los dos primeros, quizá los más trascendentes, aún aguardan ser puestos en acto.

Otro aspecto que se vincula con los ordenamientos procesales del trabajo, es el que se relaciona con las instancias admisibles en la especie. Generalmente se ha aplicado la idea de la instancia única y en algunos casos con el componente de la oralidad, pero son muchos los sistemas que mantienen la forma escrituraria de doble instancia ordinaria. Pero en unos y otros, subsiste la posibilidad de la apelación constitucional antes los tribunales supremos. Esta cuestión está en línea con la integración de los tribunales, observándose que la primera instancia suele ser desempeñada por un juez letrado y en la alzada el tribunal se convierte en colegiado. Esta forma es exhibida también en los procesos de instancia única, pero aquí se advierten algunas hipótesis de tribunales tripartitos, es decir con integración de representantes de los sectores empleador y trabajador.

#### **4. La gestión administrativa**

La gestión administrativa del conflicto compete a aquella institución estatal que ejerza las tareas propias de la Administración del Trabajo. La misión de estas áreas debiera poderse llevar adelante con sujeción a los principios rectores de la OIT que se han aludido antes. Dentro de esta visión se comprende la admisión del conjunto de supuestos que expresan una modificación del modo habitual de ejecutar el vínculo laboral, como indicativos de la existencia de la disputa y de su adopción como forma de presión a la contraria.

Más adelante se explicitarán las maneras en que puede moldearse la gestión administrativa, pero entretanto quede

manifestado, que debe comprender todas las formas de conflicto, que se han reseñado y descrito hasta ahora. Ello implica diferir a la Administración del Trabajo la potestad de intervenir en todo tipo de conflicto del trabajo, bien que con diferentes modos de atribuir eficacia jurídica a sus actos y decisiones. Va de suyo que en el supuesto de las controversias singulares, donde un trabajador se enfrenta con su empleador por una falta de pago de salarios o una diferente apreciación de una norma convencional, la administración no podrá imponer el pago del débito remuneratorio incumplido o decir cual es la correcta interpretación del dispositivo en cuestión, pues carece del imperio jurisdiccional, pero resulta innegable que su gestión puede ser valiosa a la hora de conseguir que las partes depongan su reyerta y acuerden una forma de solucionarla. No debe olvidarse el rol asignado a la junta de conciliación y arbitraje mexicana, organismo dotado de capacidad para actuar y resolver en toda materia controversial del trabajo, y su innegable aporte a la solución de los conflictos.

No caben dudas de que en el caso de los conflictos colectivos, la figura de la Administración del Trabajo cobra todo su vigor. Pareciera que su intervención en esos supuestos es la que mejor se ajusta al perfil de estos organismos. Está claro que ante las contiendas colectivas, las de tipo económico o de interés son las que mejor se ajustan a la gestión administrativa, por lo que son materia propia e insoslayable de su acervo de atributos. Empero una visión amplia y sobretodo respetuosa de la misión tutelar de la Administración laboral en orden a la paz social y la preservación de la actividad productiva, aconseja que aún en casos de conflictos jurídicos, la administración puede interponer sus buenos oficios de componedor, para intentar lograr una solución rápida y eficaz.

El análisis de la gestión administrativa, aconseja una descripción de las diferentes modalidades de su operativa, la que luce a continuación.

##### *a) La conciliación y la mediación*

En realidad el derecho positivo y la doctrina de los países de la región no han marcado demasiadas diferencias entre la conciliación y la mediación. La primera ha

sido concebida en los manuales como el intento de un tercero de acercar a las partes – sentarlas a una mesa de negociación- cuando están enfrentadas por una situación de conflicto y no se avienen a dialogar. La segunda se da cuando el tercero además de reunir a los litigantes, les arrima propuestas o pule y clarifica las que ellos formulan. Puede decirse, al fin, que conciliadores y mediadores actúan sobre las partes del conflicto buscando que arriben a una forma consensuada de solucionar el entredicho.

Existen algunos casos en que la función es cumplida por un tercero no sólo extrajudicial, sino también ajeno al aparato estatal. Es decir una persona que no inviste ninguna representación oficial ni está vinculada a las partes. También como se dijo antes, hay organismos colegiados, integrados tripartitamente, encargados de actuar como componedores del conflicto. Pero la gran mayoría utiliza los servicios de los funcionarios del Ministerio de Trabajo, a los que se atribuye del poder para actuar en la materia.

Muchas veces se ha dicho también, pero pocas se ha tenido en cuenta, que el ámbito de las negociaciones conciliatorias debe ser adecuado, para facilitar el comportamiento no sólo del conciliador sino también de las partes. Esto debería ser motivo de examen para su posterior implementación.

Un tópico que merece particular atención se refiere a los objetivos de la conciliación. Éstos no pueden ser solamente como se ha dicho en algunos textos legales, el de alcanzar la solución pacífica del conflicto o evitar que se produzca la huelga. Si bien éstas son metas a tener en cuenta, no son todo lo que es dable esperar de la salida de la disputa. La autoridad administrativa y las autonomías sectoriales deberían tener presente que la suscripción del acuerdo incluya conceptos que sean útiles para el futuro de la relación entre las partes, de modo que se verifique una mejora objetiva de sus términos.

Finalmente, entre los elementos que deberían introducirse en una etapa de modernización en la utilización de los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos, está el de jerarquizar la función conciliadora. El éxito de ésta depende en mucho del prestigio del conciliador, por lo que debería intentarse apostar a la excelencia como forma de

vigorizar la institucionalidad de la conciliación a partir del sujeto actuante.

#### *b) Las formas de la conciliación*

La conciliación puede asumir dos formas, la voluntaria y la obligatoria. La primera es la simple convocatoria por la autoridad laboral, a constituir una reunión con finalidades de diálogo tendiente a la solución del conflicto. Normalmente carece de formas y plazos reglados y se desarrolla conforme las partes se van manifestando. La segunda por el contrario supone la citación forzosa de los contendores del conflicto y la obligación de estar presentes en el ámbito de las deliberaciones. Suele incluir un reglamento de actuación pero excluye la imposición de conciliar. Ambas se han revelado muy útiles en la experiencia regional y la utilización de una u otra, depende mucho de las características del conflicto.

Hubo una etapa inicial en la que los procesos conciliatorios transitaron por un esquema de excesiva formalidad y con ello exhibieron una sobrecarga de trámites que no se compadecían con la dinámica de las relaciones laborales que impone en casos de conflictos una acción perentoria y simple. Sin embargo luego de algunos titubeos la región comenzó a mostrar un viraje hacia formas menos rígidas, que son las que priman ahora. Pueden señalarse los casos de Costa Rica y Panamá que adhirieron entre los primeros a las acciones flexibles y escasamente formales. Este tipo de visión se ha compadecido además con plazos más cortos para el funcionamiento de la instancia conciliatoria, aun cuando la propia decisión de las partes puede extenderlos cuando se advierte que su prolongación puede resultar funcional a la obtención del acuerdo. Debería propenderse el sostenimiento de este procedimiento de la conciliación, provocando la comparecencia de las partes a reuniones de diálogo y en ámbitos independientes como serían los de los ministerios de trabajo, como una manera de coadyuvar a construir esquemas de superación de los conflictos que con el apoyo de los gobiernos pudieran responder a los que se han señalado más arriba como objetivos de la conciliación.

Una cuestión que no ha sido tratada en forma unánime es la que se refiere a los costos de la instancia conciliatoria. Mayoritariamente se ha considerado que el trámite debe ser

gratuito para ambas partes, pues está de por medio el interés estatal en obtener adecuadas salidas a los casos de disputas laborales. También se ha apuntado que aplicar un costo dinerario a la recurrencia a la conciliación en sede oficial, podría ser sumamente pesado para las arcas de los trabajadores. No obstante ello, existen países que han fijado un arancel que deben soportar entre ambas partes y en alguno se ha determinado que paga la parte vencida. Este último caso no debería ser tenido en cuenta por cuanto la etapa conciliatoria no involucra una contienda en que debe haber ganadores y perdedores, sino la obtención de un acuerdo útil para ambas partes.

En orden a los efectos de la conciliación puede advertirse que en general hay una imagen positiva del sistema en el conjunto de los países, en los que existe la convicción de que ha servido realmente para obtener salidas adecuadas para las situaciones de disputas laborales. Los acuerdos suelen tener en la mayoría de los países eficacia jurídica de convenios colectivos cuando se relacionan con conflictos de interés. En cambio cuando se refieren a controversias de naturaleza jurídica, en algunos casos asumen características similares a los de una sentencia judicial, como los casos argentino, brasileño, panameño y costarricense, que les asigna autoridad de cosa juzgada.

#### *c) El arbitraje*

Este sistema que no ha podido lograr opiniones masivamente favorables, como es el caso de la conciliación, implica el sometimiento por parte de los sujetos del conflicto, a la decisión de un tercero arbitrador que resuelve la disputa. Puede ser un arbitraje voluntario u obligatorio y el arbitrador puede ser un tercero independiente unipersonal, o un tribunal integrado además por árbitros designados por las partes.

En general el arbitraje ha sido muy poco usado en la región, por más que las normas lo contienen. Los sindicatos lo resisten pues asumen que su utilización puede terminar siendo un óbice para el ejercicio de medidas de acción directa, con lo que se limita su capacidad de lucha. Los empleadores suelen ver en la actuación del arbitro una posibilidad de estrechar sus márgenes de decisión en el

diseño de los modos de ejecución de los vínculos laborales.

Esta resistencia a la utilización de este mecanismo es aún más importante cuando se trata del arbitraje obligatorio, impuesto desde el Estado, para terminar el conflicto. La OIT recomienda el voluntario y respecto del obligatorio, lo acepta sólo en circunstancias muy calificadas por los riesgos para el conjunto de la población.

En torno del arbitraje, y aún contando con la escasa acogida que ha tenido, debería señalarse que su aplicación cobra especial relevancia cuando se trata de cuestiones de carácter colectivo económico, supuestos en los que la decisión arbitral adquiere naturaleza normativa, por cuanto su contenido desplegará efectos sobre las relaciones laborales contenidas por los límites subjetivos del conflicto. De todos modos tanto por los antecedentes sobre su nivel de utilización, cuanto por sus propias características, el arbitraje debería ser colocado en un lugar subsidiario entre los mecanismos aptos para obtener la solución de los conflictos del trabajo.

#### *d) Las clases de arbitraje*

Como se ha dicho, coexisten el arbitraje voluntario y el obligatorio. El primero ocurre cuando las partes del conflicto, frente a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en forma directa o mediante el arbitrio de la mediación y conciliación, arriban a un consenso para que un tercero resuelva como salen del atolladero, suscribiendo un compromiso arbitral en el cual escogen el árbitro y definen los puntos sobre los que versará el laudo que se dicte.

También es voluntario, aún cuando su aceptación se torna obligatoria, cuando el sometimiento a un arbitraje nace de los términos del propio convenio colectivo que liga a las partes. Adquiere esa connotación porque las partes voluntariamente han decidido que sus cuestiones se resuelvan de tal modo, pero su ejecución termina siendo obligatoria por la observancia que los sujetos deben a lo que libremente han contratado.

En ese sentido existen disposiciones legales que imponen a las partes llevar sus discrepancias sobre los términos del convenio colectivo que los atrapa, a una comisión de

interpretación de ese cuerpo normativo. Si bien esas comisiones son expresión del consenso entre las partes, no es menos cierto que éstas se hallan obligadas a acatar sus pronunciamientos, que asumen una naturaleza similar a las del arbitraje.

El arbitraje obligatorio, fue en muchas legislaciones de la región, planteado como inexcusable tratándose de situaciones que afectan a los servicios públicos esenciales. Sin embargo, el mundo sindical lo ha percibido como un intento de coartar el ejercicio del derecho de huelga, cuando se ha extendido ilimitadamente el concepto de servicios públicos esenciales.

Hoy se advierte una tendencia a invocar el concepto elaborado en la OIT, respecto de esta caracterización. Éste sostiene que asumen tal índole aquellos servicios que involucran a la vida, la salud y la seguridad de las personas o aquellos que por su extensión en el tiempo y la intensidad de sus acciones terminan desplegando efectos en esos ámbitos, sin que originalmente los hubieran afectado. Esto refleja un intento adecuado de la doctrina por otorgar a los Estados la posibilidad de evitar quedar inermes frente a disputas laborales que pongan en riesgo no sólo el ejercicio de derechos tan importantes como los de trabajar, circular libremente, sino la propia subsistencia de una comunidad determinada. Debería pues señalarse, que el arbitraje obligatorio puede ser una opción de salida del conflicto -colectivo naturalmente- cuando los riesgos que implica son muy severos y la decisión inexcusablemente fundada, transluzca su innegable necesidad.

#### *e) Los sistemas atípicos*

Un párrafo especial merecen algunos sistemas que utilizan los mecanismos que se acaban de describir, pero sobre la base de la actuación de organismos públicos a la vez independientes en términos políticos del gobierno. La referencia alude al Servicio Federal de Mediación y Conciliación de los Estados Unidos, creado en 1947 para resolver los problemas suscitados por los conflictos del trabajo y que ha venido incrementando notablemente sus funciones hasta el presente, habiéndose convertido además en un centro internacional de formación de mediadores y conciliadores laborales. Nacido al calor de la

teoría que dio vida al sistema de ADR- *Alternative Dispute Resolution*- que intentaba sustraer de la excesiva formalidad y de su extensión temporal muchas veces impredecible, los litigios de cualquier naturaleza en la vida social, el Servicio Federal se vinculó esencialmente al plano de las relaciones de trabajo. Las opiniones son coincidentes en torno a los beneficios que su funcionamiento ha conseguido en la solución adecuada de los conflictos, tanto como su contribución a la formación de los mediadores de 85 países del mundo, a los que el organismo ha volcado su larga expertise. Interesa destacar esa iniciativa, pues existen algunos estados que han comenzado a intentar reproducirla en sus territorios. La función del organismo americano, de dependencia administrativa directa de la Presidencia de la Nación, es la de arrimar soluciones a las disputas sobre el contenido de los convenios colectivos u ofrecer la actuación de terceros imparciales, que actuando como árbitros terminen con una salida aceptable para ambas partes del conflicto. Dos características esenciales merecen destacarse como impulsos beneficiosos en la consolidación del sistema y ellas son que el Servicio Federal mantiene una ponderada equidistancia de los sectores y del propio gobierno en cuanto a influencias políticas. La otra es que cuenta con más de 1700 arbitradores privados que se designan por medios no personales en función de las experiencias, la afinidad profesional, localización geográfica u otros criterios de selección.

#### **5. La negociación directa**

Este esquema ha sido intencionadamente dejado para el final, para tratar de destacar la trascendencia que se le asigna en el mundo. Existe en el pensamiento jurídico laboral de nuestros días un elevado consenso acerca de la conveniencia de promover la formación autónoma de los marcos normativos en las relaciones laborales. Resulta obvio que ello es consecuencia de las tesis que promueven la desregulación de las relaciones de producción, dentro de las cuales aquellas asumen no poca importancia. Pero también es cierto que la introducción de los objetivos de competitividad y eficiencia, tanto como los esquemas de productividad y mejora continua,

ameritan la necesidad de que las partes tengan a mano herramientas aptas para superar las situaciones de fricción que se presentan con asaz frecuencia en el mundo del trabajo. Por ello no deja de resultar de sumo interés, sobre todo en un marco donde se enfatiza en la descentralización de la negociación colectiva, que cada convenio contuviera las prefiguraciones aptas para que se desarrollen a su interior los mecanismos de negociación directa entre las partes de cara a eventuales conflictos. Esto quiere decir que los convenios colectivos debieran contener dispositivos para provocar la actuación de mecanismos propios de solución de los conflictos, preferentemente los colectivos, pero sin descartar los procedimientos de queja que se han revelado útiles para atender las cuestiones de tipo individual.

## Capítulo V

### E. Los problemas actuales

Todos los sistemas de solución de los conflictos del mundo del trabajo presentan no pocas dificultades de implementación en la actualidad. Se advierten deficiencias que afectan la eficacia jurídica de las decisiones que se adoptan y, en términos de política laboral, que es lo que fundamentalmente moviliza la preocupación de Viña del Mar, se observa que en muchas oportunidades los resultados no son los deseados. Cabe entonces pasar revista, si bien sintética, lo más completa posible, de las problemáticas constatadas.

No sería aventurado señalar que el primer problema que se detecta en los países latinoamericanos preponderantemente, en orden a las técnicas de gestión tanto judicial como administrativa de los conflictos, es la escasa dotación presupuestaria a los organismos estatales dedicados a esa función. Como consecuencia de tal situación, se advierten carencias tales como la inexistencia de ámbitos físicos adecuados para el desarrollo de las actividades propias o la escasa asignación de fondos para formación y perfeccionamiento continuos de los oficiales públicos encargados de la tarea, lo que atenta contra su eficacia.

En relación a los tribunales judiciales la cuestión radica en las asignaciones

presupuestarias, debiendo citarse el reducido número de tribunales por causa de la carencia de fondos. De tal modo no hay la cantidad de jueces que fuere menester para atender el número de causas que se plantean. Y el resultado es que los juicios laborales pueden llegar extenderse en el tiempo hasta alcanzar varios años hasta su finalización. Si "*la justicia lenta no es justicia*", mucho menos lo es si se trata del derecho de un trabajador que aparece vulnerado. Con ello el principio de la celeridad se encuentra obviamente lesionado. También produce el mismo efecto, la aplicación de criterios residualmente civilísticos en el procedimiento, con una fuerte tendencia al privilegio de las formas por sobre los contenidos del proceso.

No deja de ser interesante apuntar que algunos analistas del sistema mexicano de las juntas de conciliación y arbitraje -que podría denominarse intermedio o mixto- señalan que los problemas descritos precedentemente afectan también a dichos tribunales atípicos.

Esto está puntualizando que aún está pendiente la sanción de sistemas procesales propios, fundados en los principios anejos a la ciencia del proceso laboral, que a su vez debería abreviar en los principios del Derecho del Trabajo sustantivo, esencialmente el protectorio y el de la integración al orden público. La necesidad de un proceso con reglas propias en lo laboral, se patentiza con el ejemplo de Uruguay. Allí rige desde 1989 un Código General del Proceso que involucra todas las temáticas jurídicas, incluso la del Trabajo. Sin embargo esa aglomeración de disciplinas de diferente naturaleza ha ido decantando en el tiempo de un modo tal que los jueces del área laboral sin código propio, han elaborado un andamiaje jurisprudencial que hoy suple esa carencia. Esto revela que la realidad, por encima de la legislación, ha moldeado una estructura de funcionamiento, que se apoya en una necesidad que se evidencia insoslayable. En otros casos, la situación de falta de adaptación de los sistemas de juzgamiento de las disputas laborales no es tan drástica, sin embargo se advierte que el mantenimiento de las formas escriturarias y la doble instancia, muy propias de un derecho como el civil donde prima la verdad formal sobre la verdad real y la instancia de parte sobre la de oficio, han contribuido a no hacer realidad aquellos objetivos ya citados de

sencillez y rapidez, que obviamente afectan el principio de celeridad y resienten todos los otros principios del proceso laboral, tales como la concentración, la inmediatez, y aún el de primacía de la realidad.

A este resultado de atraso y lentitud, cabe agregar que hoy se advierte un movimiento muy acentuado entre los actores sociales, a favor de la recurrencia a la justicia para resolver muchos tipos de conflictos, incluso colectivos. Esto -la excesiva judicialización- plantea un problema que debería ser cuidadosamente evaluado para que no se vea en su análisis una velada intención de cerrar el acceso de los ciudadanos a la justicia.

Este fenómeno debería verse como la consecuencia de haber atribuido a los jueces una responsabilidad que los excede, pues de alguna manera implica que se deposita en sus decisiones la posibilidad de pronunciamientos que influyan en la inteligencia de leyes y convenios colectivos, no en términos de resolver una dificultad interpretativa de las partes, sino en obtener decisiones que pueden tener efectos en el orden económico social para el conjunto de la sociedad. Es que el Juez para resolver las cuestiones llevadas a su conocimiento está obligado a echar mano de la ley, del derecho vigente, sin que le sea dado introducirse en valoraciones de carácter político sobre la oportunidad y conveniencia de determinadas normas emanadas de los poderes legislativo o ejecutivo. Esto es lo que se ha detectado que ocurre en muchas peticiones dirigidas a los jueces pero destinadas a surtir efectos erga omnes, es decir más allá de los derechos de las partes del pleito.

Estas tendencias intentan hacer prevalecer la índole expansiva de la jurisprudencia para que afecte al conjunto social. No está demás entonces, señalar que los tribunales judiciales son compelidos en estos casos a efectuar análisis de tópicos de política económica tales como podrían ser la conveniencia de determinada reforma, el impulso a cierta actividad, la promoción de determinada región de un modo diferente a otra, o la regulación de ciertas relaciones de carácter empresario sindical, para no citar sino algunos ejemplos de cuestiones todas que están al margen de la tarea judicante. Por ello sería muy racional la búsqueda de un sistema intermedio que de algún modo evitara esas consecuencias no

queridas sobre las relaciones laborales y su entorno.

En torno de esta idea juega además otra consideración muy relevante. Debe señalarse que si existe una nota caracterizante de los tiempos actuales en materia de relaciones del trabajo y la influencia que sobre ellas ejerce el fenómeno de la mundialización, es el de la rapidez con que se producen los cambios en las modalidades de producción, en los esquemas de comercialización y aún en las preferencias públicas por los productos del mercado. Todo ello sumado a los impactos de una alta tecnologización, termina provocando que se deba asumir la realidad del cambio permanente como un dato insoslayable. La respuesta judicial aún en procesos en que los decisorios de los tribunales se emiten velozmente, puede convertirse en una rémora por que actúa sobre situaciones anteriores, pero jurídicamente emite efectos hacia delante. De ahí que la cuestión de la excesiva judicialización debiera ser una temática de permanente examen en la región. Sería oportuno plantear la conveniencia de impulsar la actuación de organismos administrativos tales como las comisiones de relaciones laborales de Canadá, que por su carácter tripartito otorgan mayores garantías que los conseils de proud'hommes del derecho francés, o también de organismos como el Servicio Federal de Mediación y Conciliación de los EE.UU, antes de llegar a la sede judicial. Sobre la base de la actuación de estos organismos administrativos o paraestatales no debería dejarse de estudiar la posibilidad de que en materia laboral, se reserve a la judicatura el rol de decir el derecho y de contralor respecto del cumplimiento de las leyes y especialmente de las garantías constitucionales de cada país.

Refiriéndose a la Administración, cabe señalar la ausencia de una actividad permanente de observatorio de las relaciones colectivas de trabajo, para actuar con sentido preventivo antes que los conflictos estallen. Ello se podría completar definiendo estrategias orientadas a lograr que la actividad conciliatoria se desenvuelva dentro de un marco tendiente a obtener determinados resultados a través de los acuerdos que se alcancen. Finalmente y en punto a la mediación y conciliación merece señalarse que todavía subsiste el apego de algunas

legislaciones a la excesiva reglamentación de los trámites. La interposición de pasos procesales rígidos y plazos extensos, resulta contraria a la necesaria flexibilidad dinámica apta para llegar a la solución de los conflictos.

Generalizando con referencia a los mecanismos administrativos, cabe expresar que todas las situaciones relatadas precedentemente no se relacionan con lo que en este escrito se ha calificado como sistemas atípicos basados en la actividad de organismos públicos paraoficiales y que constituyen modalidades alternativas de salida de las controversias.

### **Conclusiones**

Basados en el desarrollo descriptivo y analítico precedentemente efectuado y en relación con la Justicia Laboral y los Procedimientos Alternativos de Resolución de Conflictos se formulan las siguientes sugerencias para la consideración de la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos:

Los países de la región deberían trabajar unívocamente en la modernización de los modos de resolver las situaciones de conflicto que se producen en el ámbito de las relaciones de trabajo, admitiendo que esos sucesos no deben ser considerados como hechos ajenos al mundo laboral sino como expresiones de sus contenidos. Esto asumiendo una visión positiva del conflicto, y admitiendo que su desencadenamiento no debe ser motivo de rechazo, represión o disimulo, sino de aplicación de un criterio positivo de superación.

Para la determinación de los comportamientos a sostener la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998, de la Organización Internacional del Trabajo, constituye un paradigma de ideas fuerza aptas para guiar las actividades de los distintos países en orden a las relaciones del trabajo.

Desde esa óptica interesa principalmente avanzar en la modernización de los modos de actuación de la Justicia del Trabajo, para lo cual imprimir mayor velocidad a los procesos, resulta un objetivo primordial. Además, y a reserva de las prácticas y leyes nacionales, debería resaltarse la importancia de contar con

sistemas judiciales eficaces, aptos para resolver los litigios individuales en forma rápida y sencilla, respetando la necesaria seguridad jurídicas a las partes. Igualmente debería estudiarse si resulta conveniente para lograr la rapidez señalada, que los tribunales pudieran contar con un procedimiento específico que incorporara actos procesales de búsqueda de la autocomposición de las partes, adoptara la forma oral y eliminara la doble instancia. Ello se complementaría si se reservara a los tribunales judicial el atributo de conocer de los conflictos jurídicos o de derecho, sean individuales o colectivos, excluyendo de su competencia los de tipo económico o de interés.

Una consideración insoslayable indica que sería muy importante promover una mejor dotación presupuestaria a los tribunales judiciales para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones, proporcionando a los jueces y a sus auxiliares la necesaria formación profesional continua. Del mismo modo debería explorarse, como una forma de descomprimir el abarrotamiento de causas en los juzgados, la conveniencia de establecer un trámite prejudicial obligatorio, por ante un tribunal u organismo administrativo dotado de capacidad para resolver las controversias singulares mediante la autocomposición de derechos e intereses.

En cuanto al plano colectivo, los sistemas de administración del trabajo del continente, incluyendo la participación de los actores sociales, deberían mantener una presencia activa y una actitud de permanente observatorio sobre el desarrollo de las relaciones laborales no sólo para actuar preventivamente respecto de las disputas, sino para que una vez lanzadas, se puedan orientar las tareas tendientes a su solución, en tanto no deberían ser indiferentes ni neutros los términos ni los contenidos de los acuerdos. Estos se relacionan con la solidez del consenso alcanzado y su durabilidad temporal, preocupación esencial de la autoridad administrativa de cara a la paz social. En especial, y en relación al contenido de la conciliación debiera orientarse a las partes a incluir aspectos vinculados a temas de interés para la política social del Estado, como los que se vinculan con el empleo, la preservación de la salud de los trabajadores, la puesta en marcha de programas de formación



profesional, o la mejora de la productividad empresaria, entre otros.

Las instituciones de la mediación y la conciliación, deberían ser objeto de acciones de revalorización y prestigio, para que los actores sociales sientan que sus derechos quedan salvaguardados con su intervención. Contribuiría grandemente a este objetivo la apertura de organismos para estatales destinados al cumplimiento las funciones de solución de los conflictos colectivos. En ese sentido debería señalarse la experiencia positiva del Servicio Federal de los Estados Unidos y de los mecanismos de negociación directa establecidos en los convenios colectivos de trabajo, como temáticas a ser incorporadas en el futuro.

Esto iría en línea con la idea favorable a sostener la conveniencia de preservar la distinción de conflictos jurídicos y

económicos, reservando estos últimos para los mecanismos administrativos de conciliación y arbitraje, aún cuando pueda reconocerse a los ministerios laborales la posibilidad de intervenir en los primeros con un mero afán conciliatorio. Todo esto asumiría mayor trascendencia si se pudiera adoptar procedimientos simples, flexibles y adaptables en cada caso por decisión conjunta de las partes.

Finalmente debería admitirse el mantenimiento del sistema de arbitraje voluntario como fórmula de solución de los conflictos colectivos, y aceptar la modalidad obligatoria como subsidiaria y al solo efecto de atender las disputas no resueltas que afecten los servicios públicos esenciales calificados conforme a la OIT por involucrar la vida, la salud y la seguridad de las personas, en situaciones de extrema necesidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, E. "Conflicto colectivo y derecho del trabajo", en *Derecho colectivo de trabajo* (Buenos Aires, La Ley).
- Asesoría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá (s/a) *Juntas de conciliación y decisión en Panamá* (Panamá).
- Barona, V. S. 1999 *Solución extrajudicial de conflictos* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- Córdova, E. 1981 *Las relaciones colectivas del trabajo en América Latina* (Ginebra, OIT).
- Del Rey, G. S. "Medios extrajudiciales de solución de conflictos", en *RELASUR*, N° 8 (Montevideo, Proyecto RELASUR).
- Ermida, U. O. 1999 *La flexibilización de la huelga* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- Ermida, U. O.; Ojeda, A. 1995 *El derecho sindical en América Latina* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- Goldin, A. y otros 1993 *Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo de América Latina* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- Gutiérrez, C. M.A. *Estudio sobre el derecho del trabajo y justicia laboral en México* (México).
- Ministerio de Trabajo - Dirección General Sectorial del Trabajo de Venezuela 1997-2000 *Convenciones colectivas discutidas con ámbito nacional en el sector público y privado* (Caracas, Ministerio de Trabajo).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica 2001 *Documentos oficiales sobre Centro de resolución alterna de conflictos laborales* (San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Ministerio do Trabalho e Emprego - Secretaria Ejecutiva de Brasil 2000 *Comissões de conciliação prévia e rito sumaríssimo no processo trabalhista* (Brasília, Ministerio do Trabalho e Emprego).
- OIT, 1998 *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 117, N° 2 (Ginebra, OIT).
- Pérez del C., S. 1999 *El futuro del proceso laboral en América Latina*, ponencia al "II Congresso Brasiliense de Direito Constitucional" (Brasília).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México 2001 *La justicia laboral en México* (México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social).
- X Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo *Declaración de Buenos Aires*.
- XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo *Declaración de Viña del Mar*.