

LA JURISDICCION LABORAL SEGUN LA DISTINTA NATURALEZA DE LAS CONTROVERSIAS

por Eduardo R. STAFFORINI
Catedrático de Derecho del Trabajo.
(Argentina)

I. CONTROVERSIAS DEL TRABAJO Y DE DERECHO COMÚN

Uno de los aspectos que ha dado motivo a mayores preocupaciones entre los estudiosos del Derecho procesal laboral es el relativo a la competencia de los organismos judiciales en relación con la distinta naturaleza de las controversias.

Las controversias de derecho común se suscitan habitualmente en virtud de relaciones individuales, y las pretensiones de las partes se fundamentan en normas jurídicas preexistentes vinculadas con obligaciones y derechos concretos. En cambio, las controversias del trabajo no sólo se plantean en virtud de relaciones individuales, sino también de relaciones colectivas, y, en tal supuesto, pueden perseguir el reconocimiento de derechos preexistentes o la concertación de nuevas normas destinadas al ordenamiento futuro del vínculo jurídico entre empleadores y trabajadores. Estas distintas categorías de controversias laborales —individuales o colectivas, de derecho o de interés—, reconocidas tradicionalmente por la doctrina (1), inciden en la índole de los órganos destinados a su solución y de los procedimientos atinentes al ordenamiento de la litis.

Las controversias individuales del trabajo, por sus características y por los fines que habitualmente las promueven, denotan una evidente analogía con las controversias de derecho común (2). No obstante ello, los procesalistas laborales señalan diferencias entre estos tipos de controversias, refiriéndose al interés particular y social que se ventila en grados diferentes en unas y otras; a la despersonalización de las partes que se observa en los conflictos laborales; a la mayor trascendencia y repercusión que adquieren

(1) HENRY BINET: «Les Tribunaux du Travail», en *Revue Internationale du Travail*, año 1933, tomo 37, página 499; MIGUEL HERNANDEZ MÁRQUEZ: *Tratado elemental de Derecho del trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949. MARIO DE LA CUEVA recuerda que las leyes alemanas de 1890 ya tenían en cuenta esta distinción entre las controversias a fin de atribuir la competencia de la conciliación y de la jurisdicción del trabajo. MARIANO R. TISSEBAUM: *La controversia del trabajo*, Buenos Aires, pág. 37.

(2) EDUARDO R. STAFFORINI: *Derecho procesal social*, Buenos Aires, 1956, pág. 697.

las controversias del trabajo, y a la desigual posición económica y social de los sujetos que en éstas se percibe (3).

Tales distinciones explican las modalidades propias de los procedimientos del fuero laboral. No obstante, si analizamos los principios de oralidad, celeridad, inmediación, impulso de oficio, concentración y gratuidad que peculiarizan el proceso laboral, debemos aceptar que tales principios podrían ser de aplicación a otros procedimientos judiciales, por lo que la peculiaridad de dicho proceso se fundamentaría en la circunstancia de que tales modalidades han tenido prioridad de aplicación en los tribunales del trabajo.

Esta reflexión no nos lleva a desconocer algunos caracteres diferenciales que se manifiestan entre cierto tipo de controversias individuales del trabajo y las controversias del derecho común. Tampoco nos lleva a invalidar las razones que se invocan a favor de la sustantividad del llamado Derecho procesal del trabajo, particularmente si consideramos esta materia como comprensiva de las distintas instituciones destinadas al cumplimiento de las normas del Derecho social. Esta disciplina podría denominarse Derecho social instrumental, procedimiento de Derecho social o Derecho procesal social —denominación esta última que hemos adoptado (4)— para caracterizar el conjunto de los procedimientos destinados a la solución de las controversias derivadas de las relaciones laborales, sindicales o de la seguridad social.

Las controversias individuales del trabajo evolucionan de manera correlativa a la evolución de las instituciones del Derecho del trabajo sindical y de la seguridad social. Cuando la legislación del trabajo integraba por sí sola el complejo jurídico laboral, la mayor parte de las controversias individuales se planteaban en relación con los derechos emergentes de esa legislación. En la actualidad, el progresivo desarrollo de la convención colectiva hace que sean más numerosas las normas que reconocen esa fuente de obligaciones que las derivadas de la legislación. Tal circunstancia atribuye nuevas modalidades a las controversias individuales que se plantean en relación con dichas normas, pues, sin perjuicio del interés particular que las promueva, existen también intereses gremiales lesionados como consecuencia de la violación de las convenciones colectivas.

Por otra parte, el desarrollo de la seguridad social absorbe relaciones que en un principio se hallaban reguladas mediante normas coordinativas de las relaciones laborales, y, a su vez, el moderno Derecho sindical establece instituciones vinculadas con sistemas destinados a la formulación, interpretación y aplicación de normas, favoreciendo los métodos de autocomposición en el plano de la autodeterminación profesional.

Estas nuevas manifestaciones del pujante Derecho social inciden en la naturaleza de las controversias del trabajo y determinan exigencias respecto a la idoneidad de los métodos destinados a su tratamiento y solución. Es así que frente al complejo de normas creadas por las convenciones colectivas y los estatutos profesionales, ya se plantea la duda de si los procedimientos judiciales son los más aptos para promover las soluciones de los conflictos que surgen de su aplicación. Cabe advertir al respecto que es habitual

(3) MARIO DE LA CUEVA: *Derecho mexicano del trabajo*, 1949, tomo 2, pág. 745; Oficina Internacional del Trabajo: *Métodos de colaboración*, Ginebra, 1940, pág. 27; ALEJANDRO GALLART FOLCH: *Derecho administrativo y procesal de las Corporaciones de trabajo*, Barcelona, 1920, pág. 11.

(4) EDUARDO R. STAFFORINI, Op. cit., pág. 35.

que los estatutos profesionales y las convenciones colectivas establezcan organismos y procedimientos específicos destinados a dirimir las contiendas que se promueven en relación con sus normas.

Dicha tendencia plantea una especie de antagonismo entre los órganos netamente estatales y aquellos que se integran mediante representaciones profesionales, antagonismo que se observa en distintos planos de las relaciones laborales, sindicales y de la seguridad social. Dicho antagonismo configura dos tendencias en la materia: la inspirada por el principio de racionalización y concentración, que se opone a la diversificación de organismos y procedimientos, y a la inspirada en el principio de la autodeterminación profesional, que aspira a reducir progresivamente la intervención del Estado no sólo en los aspectos destinados a la formulación de normas, sino también en los concernientes a su interpretación y aplicación.

Si bien en el plano de los conflictos colectivos la tendencia autonómica ha logrado un gran arraigo en la mayor parte de los países de adelantada evolución social, su aplicación en las controversias individuales ofrece dificultades que señalaremos a continuación.

Hemos de analizar la naturaleza de los conflictos laborales, individuales y colectivos, a efectos de remarcar las ventajas e inconvenientes de su sometimiento a los tribunales del trabajo. También hemos de referirnos a los métodos que consideramos más adecuados frente a aquellas controversias que, por sus modalidades, habitualmente han sido excluidas de las competencias de los jueces.

II. DIVERSOS TIPOS DE CONTROVERSIAS INDIVIDUALES DEL TRABAJO

El análisis de las controversias individuales del trabajo en función de las causas que las promueven, permite distinguir las en cinco tipos: a) Controversias motivadas por incumplimiento de los contratos del trabajo o de normas de la legislación general en la materia. b) Controversias por modificación de las condiciones del trabajo. c) Controversias que deriven del incumplimiento de convenciones colectivas o estatutos profesionales. d) Controversias que tienen por causa el desconocimiento de derechos y obligaciones sindicales. e) Controversias que se originan en el incumplimiento de normas de seguridad social.

a) En el primer caso, cuando las controversias se vinculan con normas derivadas del contrato de trabajo o de disposiciones legales de la materia, las mismas ofrecen una gran similitud con las controversias de Derecho común y, consecuentemente, es habitual que su tratamiento sea de competencia de los tribunales del trabajo. En Argentina, en virtud del Decreto 32.347/44, ratificado por la Ley 12.948, por el cual se instituyeron los tribunales del trabajo en la Capital Federal, se consideran de competencia de esos tribunales las causas que se suscitan entre empleadores y trabajadores por conflictos de derecho, fundados en disposiciones de los contratos de trabajo, de empleo, de aprendizaje o de ajuste de servicios y todas aquellas otras, contenciosas, en que se ejerciten acciones derivadas de disposiciones legales o reglamentarias de Derecho del trabajo (art. 3.º). De acuerdo a la disposición legal transcrita, la competencia de los tribunales del trabajo

abarca todas las causas que se suscitan entre empleadores y trabajadores por cuestiones vinculadas con los contratos de trabajo o con disposiciones legales del Derecho de trabajo cuando tienen el carácter de contenciosas. Se excluye, en consecuencia, la aplicación de las normas reglamentarias del trabajo dictadas en protección de un interés general, cuyo cumplimiento se persigue mediante la aplicación de penalidades impuestas por la autoridad administrativa de cuyas decisiones entienden en grado de apelación los tribunales del trabajo (5).

b) Las controversias por modificación de las condiciones del trabajo se asemejan, por las causas en que se originan, a las controversias de intereses, no obstante ser individuales. Se motivan habitualmente por rebaja de remuneración o modificación unilateral de las condiciones de trabajo, impuestas por el empleador en el ejercicio de sus facultades de dirección que hace a la esencia del contrato de trabajo. Su solución, en cuanto persigue el mantenimiento de la relación del trabajo, se aviene más con los procedimientos conciliatorios y arbitrales que con los jueces de Derecho. Con relación a estas controversias afirma Deveali que constituyen uno de los casos típicos que no pueden resolverse en el terreno estrictamente jurídico, puesto que implican una estimación de carácter técnico-económico (6).

En la Argentina la legislación señaló una diferencia de tratamiento respecto de estas controversias. El artículo 160, inc. c), del Código de Comercio, que remite al juicio de arbitradores, y el artículo 32 de la Ley 12.713, por la que se someten a procedimientos especiales las controversias de rebaja de remuneración o reducción, supresión, suspensión arbitraria e injustificada de la relación de trabajo a domicilio, son dos manifestaciones de las tendencias a que nos hemos referido. Entendemos que un buen sistema procesal debe prever un procedimiento arbitral para resolver situaciones que, aunque afecten intereses individuales, su solución no puede obtenerse mediante la aplicación lisa y llana de un texto legal o convencional.

Podrá afirmarse que tales divergencias no asumen el carácter de controversias de intereses, que generalmente se caracterizan por afectar a todo un grupo de actividad. Ello es cierto, pero también lo es que en la vida de relación del trabajo esas diferencias habitualmente conducen a la rescisión del contrato de trabajo. Evitar ese extremo mediante una solución arbitral es el propósito que justifica la distinción hecha anteriormente. En tal sentido el Decreto-Ley 32.347/44, ratificado por Ley 12.948, mediante el cual se instituyó en la Capital de la República Argentina el fuero del trabajo, ha previsto un procedimiento especial voluntario de arbitradores en los casos en que la controversia se suscite por modificación de las condiciones del trabajo, procedimiento que se halla animado, inquestionablemente, en el propósito de obtener en el menor tiempo posible una solución que permita la continuidad de la relación laboral mediante el análisis de los derechos y obligaciones recíprocos conjugados en relación con la facultad de disponibi-

(5) El artículo 3.º del Decreto 23.852/44, ha tenido en cuenta la distinción formulada por el profesor ALEJANDRO M. UNSAÍN entre normas reglamentarias de orden administrativo y normas creadoras o declarativas de Derecho, ver «Decretos reglamentarios de leyes obreras», en *Revista de Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, tomo I, pág. 403.

(6) MARIO L. DEVEALI: «Arbitraje voluntario y obligatorio en las controversias individuales del trabajo», nota a fallo, en *Revista Derecho del Trabajo*, tomo VI, pág. 495.

lidad por parte del empleador respecto del empleado emergente del vínculo de dependencia o subordinación.

c) Cuando las controversias individuales se vinculan en normas insertas en las convenciones colectivas o en estatutos legales de carácter profesional que reconocen un origen legal o convencional, si bien el conocimiento de tales controversias compete a los tribunales del trabajo, se observa la tendencia a establecer organismos especiales de integración paritaria destinados asimismo a su conocimiento y solución. Ello ocurre, en nuestro país, por ejemplo, en el caso de los organismos especiales creados por los estatutos de estabilidad y escalafón del personal bancario y el de compañías de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro (7).

Asimismo la Ley 14.250, que regula las convenciones colectivas, prevé la constitución de comisiones paritarias integradas por igual número de representantes de trabajadores y empleadores y presididos por funcionarios designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (8). Cualquiera de las partes de una convención puede solicitar al Ministerio la creación de esas Comisiones. La citada ley les atribuye las siguientes facultades: a) Interpretar con alcance general la convención colectiva a petición de cualquiera de las partes de la convención o de la autoridad de aplicación. b) Proceder, cuando fuera necesario, a la calificación del personal y a determinar la categoría del establecimiento de acuerdo con lo dispuesto en la convención.

Las comisiones paritarias pueden también intervenir frente a controversias individuales originadas por aplicación de las convenciones, en cuyo caso su intervención tiene carácter conciliatorio y se realiza exclusivamente a petición de las partes de la convención. Esta intervención no excluye ni suspende el derecho de los interesados a iniciar directamente la acción judicial correspondiente.

La facultad de interpretar las convenciones colectivas hace a la esencia de las comisiones paritarias, ya que, integradas por representantes elegidos por la parte de la convención, se hallan en mejores condiciones que los jueces de Derecho para decidir respecto de la interpretación o aplicación de sus textos. Por otra parte, no debe olvidarse que sus resoluciones son de alcance general, es decir, que no se limitan a resolver el caso particular que se plantea, sino que tienen efecto normativo y revisten igual eficacia que las cláusulas de la convención. Los tribunales del trabajo han sostenido que cuando la convención colectiva prevé la constitución de una comisión paritaria para interpretar sus disposiciones, los agravios del trabajador implican una cuestión extraña a la función específica del tribunal (9). En otros casos la jurisprudencia sólo ha recono-

(7) Ley 12.637 y Decreto 15.355 ratificado por la ley 12.921.

(8) MARIO L. DEVELLI: «La nueva ley sobre convenciones colectivas de trabajo», en *Revista Derecho del Trabajo*, tomo XII, pág. 596; HORACIO D. J. FERRO: «Las Comisiones paritarias y las remuneraciones», en *Revista Derecho del Trabajo*, tomo XI, página 672; -EDUARDO R. STAFFORINI: «Las Comisiones paritarias según la ley 14.250», en *Revista Derecho del Trabajo*, tomo XIV, pág. 257.

(9) Cámara de Apelaciones del Trabajo, Sala I, 23 de diciembre de 1948, «Castriellón Enrique contra Fortunales e Hijos, Salvador», en *Revista de Derecho del Trabajo*, año 1949, pág. 197, con nota del doctor IRIS B. GENTIL.

cido la prioridad al pronunciamiento de la comisión paritaria afirmando que no queda expedita la vía judicial hasta el momento de ser conocida aquella decisión (10).

Frente a las controversias que estamos analizando, es conveniente admitir la intervención de las organizaciones sindicales interesadas en los juicios que, como consecuencia de ellas, se promueven ante los tribunales del trabajo. El interés profesional que suscita el juicio justifica ampliamente, no obstante el carácter individual de las controversias, la intervención de las organizaciones sindicales en la contienda judicial (11).

d) Cuando los conflictos individuales se plantean en relación con normas que regulan las relaciones sindicales entre empleadores y trabajadores, es de aplicación la Ley número 14.455, de Argentina, que califica de prácticas desleales y contrarias a la ética profesional los actos de los empleadores violatorios de los derechos sindicales que la misma consagra. En virtud de dicha ley las prácticas desleales son juzgadas por un Consejo Nacional de Relaciones Profesionales, que se halla integrado por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, y cuya competencia es la de juzgar si los hechos denunciados configuran o no dichas prácticas. La aplicación de las penalidades correlativas incumbe al Consejo, el que puede asimismo adoptar medidas tendentes a no innovar la relación de trabajo hasta tanto se determine si la medida adoptada por el empleador resulta legítima o arbitraria (12). Los tribunales del trabajo, por medio de la Cámara de Apelaciones, sólo actúan, en estos casos, como organismo de alzada de las decisiones del Consejo.

La índole de estas controversias ofrece matices éticos que por su naturaleza corresponde sean apreciados por organismos integrados por los representantes de la profesión, quienes están en mejores condiciones de estimar la conducta de sus componentes.

e) Por último, las controversias que se deriven de las relaciones de la seguridad social son resueltas, en virtud de la legislación argentina, por las Cajas Nacionales de Previsión, reconociéndose un recurso ante el Instituto Nacional de Seguridad Social e

(10) GUILLERMO A. F. LÓPEZ: «Sobre la incompetencia del Tribunal del trabajo por no haberse recurrido ante la Comisión paritaria», en *Revista de Derecho del Trabajo*, tomo XIII, pág. 487.

(11) La ley 14.455 ha establecido en su art. 16, inc. 3), entre los derechos exclusivos de la asociación profesional más representativa en la actividad o categoría profesional de que se trate, el derecho de defender o representar los intereses individuales de cada uno de los asociados ante la Justicia. Sin embargo, tal intervención no había sido contemplada por las normas legales que instituyeron los Tribunales del trabajo; Conferencia Internacional del Trabajo, Método de colaboración entre los poderes públicos, las organizaciones profesionales obreras y las organizaciones profesionales patronales, XXVI reunión de la Conferencia, Ginebra, 1940, pág. 27. Siguiendo la tendencia francesa consagrada en la legislación de salario mínimo, algunos países de América han consagrado el derecho de las asociaciones profesionales de referencia como en el caso de México, Costa Rica, Guatemala y Panamá.

(12) Ley 14.455, art. 44. La misma ley establece que las consecuencias de las prácticas desleales respecto del contrato de trabajo no serán de competencia del Consejo Nacional de relaciones profesionales, sino de los Tribunales del trabajo, de acuerdo con los procedimientos comunes (art. 43).

interviniendo, en tercera instancia, la Cámara de Apelaciones de la Justicia del Trabajo (13)

Estos antecedentes, sucintamente consignados, tienen por objeto explicar nuestra primera afirmación en el sentido de que cuando los conflictos individuales del trabajo suponen la violación de acuerdos profesionales, de deberes sindicales o de obligaciones emergentes de la seguridad social, el problema de la jurisdicción y competencia de los órganos respectivos plantea cuestiones que requieren una consideración muy particular. En estos casos la tendencia de la legislación argentina es la de complementar los organismos judiciales con otros organismos en cuyo seno se encuentran representados los intereses profesionales.

III. CONTROVERSIAS COLECTIVAS

Si frente a determinados tipos de controversias individuales la sola intervención de los tribunales judiciales puede resultar inapropiada, tal conclusión resulta más explicable en el caso de las controversias colectivas.

La doctrina ha distinguido entre controversias colectivas de derecho y de intereses. Esta distinción adquiere relevante importancia respecto de los organismos y métodos destinados para su tratamiento y solución, ya que frente a uno u otro tipo de controversias colectivas se imponen actitudes por parte de los organismos y requisitos por parte de los procedimientos que deben guardar relación con sus particulares características.

Algunos autores propugnan la unidad de procedimientos para la solución de estas controversias y de las controversias individuales, ya sea sometiendo a los tribunales de trabajo las de carácter colectivo o, a la inversa, a los organismos de conciliación y arbitraje la de carácter individual. Sin embargo, la opinión generalizada, tanto en la doctrina como en la legislación positiva, es la de que las controversias colectivas requieren métodos diferentes a los de las controversias individuales, conclusión que por nuestra parte compartimos.

Entre las controversias individuales y las controversias colectivas surgen diferencias no sólo en cuanto a las causas que las promueven, sino también en cuanto a los sujetos, a los intereses afectados y a la importancia y trascendencia que adquieren. Para el estudio de los métodos de solución de las controversias colectivas se hace conveniente distinguir: a) Controversias por formulación de normas reguladoras de la relación de trabajo. b) Controversias por aplicación de normas. c) Controversias por relaciones sindicales. La distinción establecida responde a las principales causas de las controversias, y si bien coincide parcialmente con las difundidas distinciones entre las controversias jurídicas y de intereses, ofrece la ventaja de delimitarlas más exactamente en función de las causas que las promueven (14).

a) Las controversias por formulación de normas —llamadas también controversias por contratación— se refieren al establecimiento de las condiciones con que se han de

(13) JOSÉ MARÍA GOÑI MORENO: *Derecho de la Previsión social*, año 1956, tomo II, página 663.

(14) EDUARDO R. STAFFORINI, Op. cit., pág. 726.

desenvolver las relaciones entre empleadores y trabajadores. Se suscitan habitualmente con motivo de la concertación de una convención. Para el tratamiento y solución de este tipo de controversias no cabe duda que los métodos de discusión, negociación, conciliación, mediación, arbitraje voluntario, investigación y encuesta son generalmente admitidos, no sucediendo lo propio con los sistemas obligatorios o coactivos como el arbitraje o la decisión judicial (15).

El método de la negociación colectiva ha dado magníficos resultados frente a las controversias por formulación de normas, siempre que existan entre las partes una equivalencia de posibilidades o de aptitud de negociar. Sólo el desarrollo de la organización sindical puede crear esta equivalencia; debe tenerse en cuenta que el equilibrio se compromete cuando se reduce a los sindicatos en su libertad de acción como consecuencia de métodos empleados por los empleadores o por el gobierno o cuando los sindicatos se transformen en organizaciones tan poderosas que pretendan imponer sus condiciones unilateralmente. En estos casos, la intervención del Estado debe estar dirigida a equilibrar la diferencia de fuerzas entre las partes. Esta intervención subsidiaria del Estado debe ser ejercida particularmente en el caso de actividades en las que no se ha logrado el indispensable desarrollo de la organización sindical.

Distintas opiniones afirman la necesidad de establecer sistemas de solución obligatoria para este tipo de controversias, ya sea por medio del arbitraje o mediante decisión judicial. En tal sentido algunos autores se inclinan a sostener que la solución de tales conflictos pueden ser materia propia de la competencia de los tribunales del trabajo. En Australia y Nueva Zelanda las soluciones de estas controversias se ponen a cargo de tribunales especiales, revistiendo sus resoluciones el carácter de laudos. Consideramos inconveniente para estos casos los sistemas obligatorios, por cuanto tales procedimientos implican el peligro de desarraigar la práctica de la negociación colectiva. Efectivamente, las partes, incitadas en modelos predeterminados de soluciones de las controversias, llevarían sistemáticamente a la otra parte al procedimiento obligatorio en vez de intentar el avenimiento voluntario. De esa forma el arbitraje obligatorio y la decisión judicial, en vez de facilitar la solución de las controversias, favorecerían su mantenimiento. Debemos recordar que en la mayor parte de los países los procedimientos arbitrales obligatorios han existido con anterioridad a la generalización del método de negociación colectiva y a la institución de las convenciones colectivas del trabajo (16).

Se sostiene que mediante los métodos obligatorios podría lograrse la supresión de la huelga, sin advertir que ese recurso, aunque no sea ejercido, actúa potencialmente para permitir a las partes gozar de un poder de negociar que es el mejor recurso para la defensa de sus respectivos derechos. Si se suprimiera la huelga, ese poder de negociar desaparecería y la posibilidad del progreso en las condiciones del trabajo quedarían sensiblemente retardadas. La experiencia de las huelgas demuestra que, en la medida que se perfeccionan los métodos de negociación colectiva, la intensidad de las mismas se reduce sensiblemente, resultando más importante mantener el equilibrio del poder de

(15) SANDERS: *Law and contemporary problems*, tomo XII, pág. 211.

(16) ERNESTO KROSOFSCHIN: *Los conflictos del trabajo*. Informe al III Congreso de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, La Plata (República Argentina), 1965.

las partes y posibilitar los métodos de negociación colectiva que las horas y salarios perdidos como consecuencia de las huelgas.

Se sostiene que la principal virtud de los procedimientos obligatorios radicaría en la supresión de la fuerza, que no siempre está al servicio de la razón y la justicia. Sin duda, pero sería difícil poder afirmar que se ha logrado en esta materia, de permanente y constante progreso, el grado de perfeccionamiento de las relaciones laborales que permita proscribir en forma total el recurso de la fuerza. Cabe recordar que los conflictos individuales se resuelven normalmente mediante la aplicación de normas de Derecho positivo por parte de los jueces, de donde resulta que el acatamiento debido a la ley sustantiva exige la renuncia de los métodos de fuerza. En estos casos el juez es el intérprete y encargado de aplicarla, ya que la existencia de una ley anterior al hecho de la contienda es una condición que se considera indispensable para admitir la delegación de la fuerza. En cambio, en el caso de los conflictos colectivos por formulación de normas, las partes serían sometidas al libre arbitrio de los funcionarios y no al imperio de un ordenamiento legal preexistente.

Consideramos como los mejores métodos de soluciones para esta clase de controversias la conciliación obligatoria y el arbitraje facultativo como procedimientos ordinarios, sin perjuicio de instituir un procedimiento excepcional o extraordinario cuando los conflictos, por su magnitud, afectan al orden público o a superiores intereses de la Nación, en cuyo caso podrían someterse al conocimiento y decisión de organismos de alto nivel y de integración paritaria. Cabe recordar que en algunos casos el Estado se vió precisado a utilizar recursos excepcionales, como la sanción de leyes exclusivamente destinadas a poner fin a controversias colectivas.

La IV y V Conferencia Internacional de Abogados, realizadas en Santiago de Chile, en el año 1945, y en Perú, en el año 1947, así como el II Congreso Nacional de Ciencias Procesales, celebrado en Salta (Argentina) en 1948, han preconizado los sistemas de solución obligatoria de los conflictos por formulación de normas. En el III Congreso de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, celebrado en el presente año en la ciudad de La Plata, en el que se debatieron los sistemas obligatorios y facultativos para la solución de este tipo de conflictos, las opiniones mayoritarias coincidieron en el sentido de respetar el derecho de huelga y mantener los sistemas de negociación colectiva, rechazando los procedimientos de arbitraje obligatorio o de intervención judicial.

La legislación argentina consagra el sistema de la conciliación obligatoria y de arbitraje voluntario. En algunos casos, en mérito al Decreto 8.946/62, se impone la obligatoriedad del procedimiento arbitral frente a conflictos que «directa o indirectamente pueden ocasionar la suspensión, paralización, interrupción o negación de los servicios públicos esenciales». Además, se incluye en el arbitraje obligatorio aquellos casos que por su gravedad pueden afectar de manera vital «el desarrollo y progreso nacionales y/o la seguridad y bienestar de la colectividad».

Dicho Decreto ha sido impugnado como inconstitucional, teniendo en cuenta que la Constitución Argentina, en su artículo 14, ha garantizado a los gremios el derecho de recurrir a la conciliación y al arbitraje, de concertar convenciones colectivas de trabajo y de huelga. Tales garantías, que se inspiran en la autodeterminación gremial, podrían verse invalidadas mediante la aplicación literal del Decreto citado. Puede afirmarse

que el mismo se halla prácticamente en desuso, ya que las multas y otras sanciones que prevé no han sido nunca aplicadas por juzgarse inadecuadas tanto desde el punto de vista social como político (17).

b) En el caso de controversias por aplicación de normas, denominadas también controversias de naturaleza jurídica, su similitud con las controversias individuales, en cuanto que en unas y otras se trata de la aplicación e interpretación de una norma legal o convencional preexistente, ha inducido a algunos autores a sostener la conveniencia de que las mismas sean sometidas a los tribunales de justicia. Frente a las controversias de naturaleza económica, las controversias jurídicas aparecerían como mucho más indicadas para ser sometidas a un procedimiento de esa naturaleza. Sin embargo, si se tiene en cuenta el carácter normativo de las resoluciones que ponen fin a las mismas, plantéanse esenciales diferencias entre dichas resoluciones y las sentencias de Derecho que son propias del organismo judicial.

Las sentencias normativas se aplican a terceros y su contenido forma parte integrante de la convención con sus mismos efectos. Se trata de un acto de naturaleza especial que ni es esencialmente jurisdiccional ni es legislativo y que a su vez coparticipa de ambos caracteres (18). No consideramos conveniente denominar a este acto sentencia, aun cuando se la califique de normativa. Esa denominación, difundida por la doctrina italiana como consecuencia de la ley de 1926, respondió principalmente más que a la naturaleza de la misma a la circunstancia de que la función de dictarla estaba a cargo de la Magistratura del Trabajo.

Las razones que hemos expuesto para señalar los inconvenientes de los sistemas obligatorios destinados a resolver las controversias por formulación de normas, no podrían extenderse a los casos de controversias suscitadas por interpretación y aplicación o controversias de derecho. Por el contrario, la necesaria vigilancia del orden jurídico impondría la existencia de tales métodos obligatorios de decisión. No obstante, se plantea la duda de si esas controversias deben ser sometidas a los tribunales de Justicia, a organismos administrativos especializados o a comisiones mixtas integradas por representantes de trabajadores y empleadores. Por nuestra parte consideramos que la decisión judicial no es el sistema más indicado para resolver este tipo de controversias. El carácter normativo de la sentencia, los intereses de categoría que se hallan comprometidos, la especialización de las cuestiones debatidas así como las necesidades de contemplar intereses de tipo económico y social hacen inconveniente atribuir su solución a los jueces de Derecho. El procedimiento arbitral en los conflictos colectivos de derecho ha sido aceptado de manera generalizada en algunos países, como es el caso de Estados Unidos, mediante las habituales cláusulas arbitrales insertas en los convenios colectivos.

Nos hemos referido con anterioridad a la Ley argentina número 14.250, por la cual se instituyen estas comisiones, y no hemos de insistir sobre el particular. Cabe advertir, sin embargo, que la constitución de las comisiones paritarias surgen como un acto de

(17) MARIO J. DEVEALI: «Las nuevas normas sobre conflictos colectivos y huelgas», en *Revista Derecho del Trabajo*, tomo XII, pág. 501. ERNESTO KROSTOSCHIN, informe citado anteriormente.

(18) EDUARDO J. COUTURE: *Algunas nociones fundamentales del Derecho procesal del trabajo en Tribunales del trabajo*, Universidad del Litoral, pág. III.

voluntad de las partes al celebrar la convención y se integran por sus auténticos representantes, lo que inviste al organismo de especial autoridad, facilitando el necesario acatamiento de sus resoluciones. Según la Ley 14.786, artículo 12, la instancia conciliatoria puede aplicarse a los casos de conflictos colectivos de derecho como instancia previa voluntaria a la intervención de las comisiones paritarias creadas por la Ley número 14.250.

Finalmente, debemos destacar que la distinción entre controversias por formulación de normas y controversias por aplicación que corresponde a las denominadas generalmente como controversias económicas y controversias de derecho, no siempre resulta de fácil determinación. Algunos conflictos colectivos pueden suscitarse en relación con derechos y obligaciones establecidos por textos legales o convencionales preexistentes, no sólo con el fin de lograr su cumplimiento, sino con el propósito de proceder a su revisión o sustitución. Todo el progreso de la legislación de trabajo está caracterizado por un proceso de progresivas conquistas de Derecho que, aunque no estén traducidas en normas jurídicas vigentes, integran la acción programática de las organizaciones sindicales.

Por ello la circunstancia de la existencia de normas preexistentes no siempre resulta suficiente para calificar las controversias como económicas o de derecho, siendo necesario considerar en cada caso la finalidad de las pretensiones que han dado motivo a las mismas. No debe sorprender, en consecuencia, que cuando la legislación establece organismos arbitrales sea habitual su intervención indistintamente en conflictos derivados por formulación de normas o por interpretación de las mismas.

c) Por último, nos hemos de referir a las controversias planteadas en mérito de relaciones sindicales. Estas controversias se hallan vinculadas al reconocimiento de los sindicatos y de las representaciones profesionales. Suelen ser sumamente complejas, y en la actualidad se suscitan en un gran número de casos y sus consecuencias adquieren singular importancia.

La existencia de un adecuado ordenamiento legal relacionado con las organizaciones profesionales y con las relaciones sindicales contribuye a evitar la producción de controversias de esta naturaleza. Estos conflictos creaban serias dificultades en la Argentina, hasta que el Decreto núm. 23.852, dictado en el año 1945, reguló el funcionamiento de las organizaciones profesionales de trabajadores, contribuyendo eficazmente a solucionar las disputas vinculadas con la representación sindical. La negociación colectiva no se desenvuelve adecuadamente sin un ordenamiento respecto a la capacidad de las partes en función de su carácter representativo. A medida que se desarrolla el Derecho sindical, se hace tanto más necesaria la regulación jurídica respecto de la formación y funcionamiento de las asociaciones profesionales. El principio de libertad sindical que ha sido sostenido permanentemente por los trabajadores, durante mucho tiempo fué invocado para oponerse a todo intento de reglamentación en la materia, por considerarse que mediante la misma el Estado podía coartar la libertad de acción de los sindicatos. Sin embargo, los progresos hechos en el terreno de la colaboración profesional fueron despejando esos recelos y señalando la necesidad de un adecuado ordenamiento legal respecto de la actuación de las asociaciones, tanto de empleadores como de trabajadores, dictado a fin de facilitar el ejercicio de los derechos sindicales que por su alcance sólo pueden fundamentarse en el carácter representativo de las organizaciones. Si bien el

derecho de actuar en defensa de los intereses de sus representados puede ser invocado por toda organización profesional, no sucede lo propio cuando se trata de representar los intereses de una determinada categoría profesional, de negociar colectivamente en su nombre o de ejercer el derecho de designar representantes en los organismos estatales de regulación del trabajo y de la seguridad social. La naturaleza de esas atribuciones impone la necesidad de que sólo sean ejercidas por aquellas asociaciones que tienen, por el número de afiliados, un carácter auténticamente representativo de la actividad profesional de que se trate. Por ello los ordenamientos jurídicos de referencia han reducido sensiblemente el número de controversias vinculadas con el carácter representativo de las organizaciones.

Por análogas razones la ausencia de un régimen legal en Argentina respecto de las facultades de los delegados sindicales en los establecimientos suscita, en la actualidad, serias dificultades teniendo particularmente en cuenta que, en virtud de la Ley 14.455, se ha establecido la estabilidad en el empleo de los delegados sindicales hasta un año posterior a los vencimientos de los períodos de actuación en ese carácter. Tal situación está señalando la necesidad de dictar a la brevedad un régimen legal por el que se establezca cuáles son los derechos y obligaciones recíprocas entre los delegados y dirigentes de empresa.

De acuerdo con lo dispuesto en la ley citada corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social acordar la personería gremial a las organizaciones de trabajo en mérito del cumplimiento de distintos requisitos vinculados con el carácter representativo (19). De la resolución por la que se acuerda o deniega dichas personerías, las partes interesadas pueden apelar ante la Cámara de Apelaciones de los Tribunales del Trabajo (20).

IV. CONCLUSIONES

A título de resumen final, enunciaremos distintas conclusiones que se desprenden de las tendencias y de las consideraciones expuestas precedentes.

1.^ª La legislación nacional, en materia de jurisdicción del trabajo, guarda estrecha relación con el desarrollo del Derecho del trabajo, sindical y de la seguridad social. También atiende al desenvolvimiento y desarrollo de las organizaciones sindicales y al progreso de los métodos de autodeterminación profesional.

2.^ª Resulta coincidente la tendencia argentina con la de los distintos países en el sentido de atribuir las controversias individuales vinculadas con los contratos de trabajo o con las normas legales de la materia al conocimiento de autoridades judiciales especializadas.

3.^ª Cuando las controversias individuales se fundamentan en normas de los convenios colectivos o en estatutos profesionales de origen convencional, se observa la tendencia de hacer intervenir, para su tratamiento y solución, conjuntamente con los organismos judiciales, a otros organismos de origen profesional. Estos organismos actúan

(19) Ley 14.455, arts. 18 y sigs.

(20) Ley 14.455, art. 37.

en general en función conciliatoria y los Tribunales del Trabajo les reconocen la facultad de intervenir, con carácter previo, cuando la solución individual de la controversia depende de un pronunciamiento de alcance normativo dictado por los organismos de integración profesional.

4.^o Se considera conveniente, en el caso de controversias individuales, atribuir a las organizaciones sindicales interesadas el derecho de intervenir en las causas judiciales que se promuevan.

5.^o Cuando las controversias individuales se fundamentan en el cumplimiento de deberes sindicales, atenta la índole de los actos que las promueven, es recomendable que su conocimiento y solución esté a cargo de organismos paritarios de integración tripartita (estado, empleadores y trabajadores).

6.^o Las controversias vinculadas con las normas de la seguridad social es conveniente que sean resueltas, en primera instancia, por las autoridades administrativas encargadas de su aplicación, reconociendo un recurso de apelación ante los Tribunales del Trabajo.

7.^o Las controversias colectivas por formulación de normas o controversias de intereses no es conveniente incluirlas en la competencia normal de los Tribunales del Trabajo ni ajustarlas a medios de resolución compulsiva. Se considerarán más adecuados los métodos voluntarios y, en particular, la negociación colectiva.

8.^o En casos muy excepcionales en los que se hallen comprometidos superiores intereses públicos, o cuando la falta de desarrollo sindical no permitiera lograr el necesario equilibrio entre las partes respecto del poder de negociar, el Estado debería, de manera subsidiaria, establecer condiciones de trabajo y de remuneraciones para algunas actividades.

9.^o Cuando se trate de controversias colectivas de naturaleza jurídica, las mismas atenta su naturaleza y el alcance normativo de las decisiones, deberían ser sometidas a organismos profesionales de integración paritaria.

10.^o Es aconsejable establecer normas jurídicas expresas respecto de la representación sindical y de los derechos y facultades de sus delegados, y debiera reconocerse el recurso de apelación respecto de las decisiones administrativas ante los Tribunales del Trabajo.

