

Montevideo, 8 de agosto de 2019

Proceso de judicialización de los conflictos colectivos.

I. Introducción

Una cuestión que preocupa al Movimiento sindical es la creciente judicialización de los conflictos colectivos de trabajo.

La permanente recurrencia a los tribunales judiciales para resolver conflictos que son de naturaleza colectiva, soslayando o dejando de lado los medios de solución que han sido tradicionales en las relaciones colectivas de trabajo en el país (negociación colectiva, conciliación, mediación). Mecanismos estos, por otra parte, fomentados y promovidos por la Organización Internacional del Trabajo, y que son propios para la dilucidación de las controversias entre capital y trabajo.

Actualmente se recurre a la competencia residual de los Juzgados Civiles – ya ni siquiera a los especializados en materia de trabajo – para que estos actúen y resuelvan en asuntos que tiene su origen en un conflicto colectivo de trabajo. Decisiones judiciales que terminan por inclinar la balanza hacia el sector más fuerte de la relación capital-trabajo, colocando en un mismo nivel derechos de jerarquía o rango diferente.

El ejemplo más patente viene siendo la interposición de acción de amparo frente a medidas sindicales (ejercicio de la huelga en sus modalidades de ocupación o piquetes); acciones que se inician ante tribunales competentes en materia civil, quienes en sus fallos no solo priorizan derechos patrimoniales en detrimentos de derechos colectivos fundamentales, sino que desconocen principios y derechos propios del Derecho Sindical o Colectivo, en cuanto rama jurídica autónoma.

El conflicto colectivo de trabajo es inherente a la forma de organización de la producción y el trabajo en las sociedades contemporáneas.

Las sociedades democráticas y pluralistas al reconocer la existencia de sujetos colectivos, representantes de intereses socioeconómicos contrapuestos, y de conflictos colectivos que éstos promueven en la defensa de esos intereses, procuran establecer medios de solución de conflictos que atiendan a esa particularidad. Al respecto destaca VALDÉS DAL-RÉ que “El principio básico de cualquier sistema democrático de relaciones laborales es la autonomía colectiva”¹.

En el plano metodológico la solución de los conflictos colectivos debe ajustarse al principio de especificidad o singularidad de los sujetos colectivos. Señala SARTHOU que el derecho del trabajo, rama jurídica dogmáticamente autónoma, posee objeto, métodos y principios propios por lo cual cuando deben regularse los conflictos de trabajo debe estar presente el *enfoque autonómico*².

En segundo lugar, para atender el objeto de pacificación y de justicia, los medios de solución de controversia – atendiendo el conflicto social subyacente y la relevancia de sujeto sindical en una sociedad democrática – deben adecuarse (principio de adaptación o adecuación) a esas características. Como muy bien expresa SARTHOU “No es posible al determinar el método de solución, suponer al conflicto esterilizado de sus connotaciones económico-sociales, de índole clasista”³.

No es pertinente ni conveniente que la Justicia Ordinaria actué o esté llamada a resolver conflictos que son esencialmente sociales, como lo son los conflictos colectivos de trabajo, cuya solución siempre es transitoria. Estos conflictos y la solución de los mismos se rigen por parámetros diversos a las controversias o litigios ordinarios, sean de naturaleza civil o comercial.

II. Autonomía, heteronomía y tutela judicial.

Lugar común al abordar el conflicto en el mundo del trabajo, es comenzar por distinguir entre conflicto individual y conflicto colectivo, y conflicto colectivo de derecho o jurídicos y conflicto colectivo de interés o económico. Ambas clasificaciones poseen ciertas características de incerteza y dinamismo, por cuanto muchas veces un conflicto individual deriva en conflicto colectivo y no siempre es posible, más allá del criterio de la existencia o no de una regla jurídica previa, distinguir nítidamente entre un conflicto de derecho de un conflicto económico.

¹ Fernando Valdés Dal-Ré, Conciliación, mediación y arbitraje laboral en los países de la Unión Europea. Colección Estudios e Informe, Serie Relaciones Laborales, Núm. 48. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

² Helios Sarthou, Trabajo, Derecho y Sociedad, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo. FCU, 1ª edición, setiembre 2004, p.93-94.

³ Idme, p.93.

Si bien, en principio, la tendencia dominante es que ante controversias colectivas de interés (donde están en juego intereses colectivos que conciernen o afectan a un grupo genérico de trabajadores o empleadores) se prefiera los medios de solución autónoma; ello no parece ser tan claro tratándose de controversias colectivas de derecho.

El derecho comparado, principalmente el derecho de los países europeos, nos muestra dos grandes tipologías en cuanto a la composición de los conflictos colectivos jurídicos.

Un primer modelo, caracterizado por la “tutela judicial”, existiendo jueces o tribunales encargados de resolver en cada caso el derecho aplicable. Estos tribunales pueden ser especializados (jurisdicción social) u ordinario; a su vez pueden estar integrados solo con jueces profesionales, jueces no profesionales o mixtos.

Aquí la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntario mantienen una relación de dependencia funcional o periférica.

Un segundo modelo muestra que entre el sistema judicial y el sistema no jurisdiccional existe una relación de autonomía, decantándose una tendencia – en los últimos años – hacia soluciones no jurisdiccionales.

Debemos recordar además que la Organización Internacional del Trabajo promueve a la negociación colectiva como el mecanismo más idóneo para la prevención y solución de los conflictos colectivos de trabajo; pero también procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje voluntario.

III. Derecho uruguayo.

III.1.Principio constitucional.

En solución a nuestro criterio acertada, las leyes nacionales atribuyen a los tribunales especializados (Juzgados de trabajo y Tribunales de Apelaciones de Trabajo) jurisdicción para entender en asuntos *originados en conflictos individuales de trabajo*. Quedando excluidos los conflictos laborales de naturaleza colectiva.

Solución que es acorde a la Constitución de la República, en cuanto ésta reconoce el conflicto social y mandata al legislador para que mediante la ley promueva la creación de tribunales de conciliación y arbitraje para su canalización y solución (inciso 2º, artículo 57). Asimismo, el artículo 65º (inciso 2º), establece que la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias (conflictos colectivos) entre las autoridades de los servicios

y sus empleados y obreros; así como los medios y procedimientos para asegurar la continuidad de los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios.

Es indudable que el constituyente no atribuyó al Poder Judicial la competencia para actuar en los conflictos colectivos, sino que mandató al legislador crear “tribunales de conciliación y arbitraje” (o un “órgano” con competencia específica en el caso de los servicios públicos) para actuar en las controversias colectivas de trabajo.

En conclusión, la disposición Constitucional, en principio, exilia de la jurisdicción del Poder Judicial, los conflictos de carácter colectivo.

Y el presente, no sería el único caso en que se asigna jurisdicción a otros órganos ajenos al Poder Judicial.

*“De la jurisdicción podemos hacer una doble clasificación, atendiendo en cada caso a criterios distintos. Una primera clasificación según la pertenencia o no del órgano jurisdiccional al Poder Judicial, nos permite distinguir la jurisdicción común u ordinaria, esto es la ejercida por los órganos que pertenecen al Poder Judicial, de las jurisdicciones especiales, es decir de la ejercida por órganos jurisdiccionales si, pero no pertenecientes al Poder Judicial. (...) Constituyen jurisdicciones especiales en nuestro Derecho la que en materia contencioso administrativo ejerce el TCA, la que en materia de delitos militares y en caso de estado de guerra (Art. 253 de la Const.) ejercen los tribunales militares, y la que ejercita la Corte Electoral en materia de delitos electorales”.*⁴

III.2. Prevalencia de los medios de prevención y solución no jurisdiccionales (judiciales)

En armonía con la orientación constitucional la normativa legal consagra un régimen que prioriza la solución no judicial de prevención y solución de conflicto, con algunas excepciones.

En primer lugar podemos citar como antecedente, no obstante haber caído en desuso y más allá de la cuestión de su vigencia formal⁵, la Ley No. 10.913, de 25/06/1947. Esta norma preveía un mecanismo de prevención y solución de controversias laborales en empresas de servicios públicos, que tenía distintas etapas: una instancia en un Consejo Paritario, que a su vez podía integrarse con un árbitro; si en esta instancia no se lograba una solución que pusiera término al diferendo, el asunto era elevado a un Tribunal de Conciliación cuya integración era designada

4. Tarigo, Enrique. Lecciones de Derecho Procesal Civil. Tomo 1, 3ª edición, FCU, año 1998, pág. 96.

⁵ A nuestro criterio esta ley ha quedado derogada por las leyes de negociación colectiva.

por el Poder Ejecutivo y, finalmente, de no existir acuerdo pasaba a un Tribunal Arbitral, cuyas decisiones eran inapelables y obligatorias.

Esta norma, cuestionable por consagrar el arbitraje obligatorio (ya que el Poder Ejecutivo podía pedir su instalación de oficio y además tenía la potestad de designar los miembros del tribunal), mantuvo la solución constitucional de dejar fuera de la competencia de los Tribunales Judiciales los conflictos colectivos de trabajo en los ser vicios públicos.

Actualmente la Ley 18.566, de 11 de setiembre de 2009, luego de establecer que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencia en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos⁶, dispone que los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales podrán acordar, en ejercicio de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos (procedimientos de información y consulta, instancia de negociación, conciliación previa y arbitraje voluntario⁷).

Pero además, en el marco de esta ley o al amparo de la Ley No. 10.449, de 12 de noviembre de 1943⁸, los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones sindicales pueden recurrir a la mediación y conciliación voluntaria sea ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINATRA) o el Consejo de Salario con jurisdicción en la actividad a la cual pertenece la empresa⁹.

Del régimen legal descrito surge claramente la preeminencia de la autonomía colectiva operando la solución heterónoma (conciliación y mediación) como complementaria o subsidiaria. Por otra parte, si bien no se excluye la tutela judicial debe interpretarse que el legislador, salvo situaciones expresas, optó por soluciones no jurisdiccionales.

III.3. Excepciones.

Vamos a ver ahora lo que consideramos excepciones al régimen general fundado en la prevalencia de los medios de solución autónoma y no judicial.

Uno es el relativo a la jurisdicción del Poder Ejecutivo otorgada por el artículo 19° de la Ley 10.449. Las decisiones de los Consejos de Salarios “serán apelables” ante el Poder Ejecutivo, siempre y cuando no hayan sido adoptadas por unanimidad. Se trata de una jurisdicción especial y limitada, en tanto se atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de resolver en alzada una decisión

⁶ Reafirmación legal de atribuciones otorgadas por Decreto No. 574/974, 12/07/1974 (numeral 12, art.9°),

⁷ Art. 18°, 19° y 20°.

⁸ Art. 20° (inciso primero).

⁹ Esquema similar se prevé en el Decreto 165/005, de 30/05/2006.

adoptada por un Consejo de Salarios. Y tal resolución, finalmente, recurrible ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su carácter de Acto Administrativo.

Otro tiene que ver con la disposición contenida en el inciso 3° del artículo 21° de la ya citada ley 18.566: “Para resolver las controversias en la interpretación del convenio deberán establecerse en el mismo procedimientos que procuren agotar todas las instancias de negociación directa entre las partes, y luego con la intervención de la autoridad ministerial competente, para evitar el conflicto y las acciones y efectos generados por éste.” Y, a su vez, en el inciso final se dispone que de agotarse los medios de solución acordados, o ante la ausencia de estos, se atribuye jurisdicción al Poder Judicial, y la competencia material a los Juzgados en materia laboral, para actuar en caso de solicitarse la rescisión del convenio.

La ley dice que “deberán establecerse”, por lo que, las partes no podrían obviar estos mecanismos, y son preceptivos, sin dudas “antes de concurrir a la justicia” por lo que estamos ante una cuestión “prejudicial”.

El texto refiere a convenios colectivos, por lo que, todo conflicto colectivo, que tenga su origen en la aplicación de un convenio colectivo, ya sea referente a su aplicación, vigencia, materia o cualquier otro aspecto, ingresa en la competencia de los juzgados laborales.

III.4. De la competencia residual de los juzgados civiles.

Dicha competencia, se alega en función de lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 17.750 (Ley Orgánica de los Tribunales) que establece: “Los *Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil entenderán: 1) En primera instancia de los asuntos de jurisdicción contenciosa, civil, comercial y de hacienda, cuyo conocimiento no corresponda a otros jueces.*”

La jurisdicción contenciosa refiere a “cuando ante ellos se plantea una contienda -de ahí el nombre – o litigio, o se formula una pretensión”¹⁰

Dentro del género contencioso, la legislación establece la materia en la que los jueces civiles tienen jurisdicción, y estas son la civil, comercial y de hacienda. A esto se agrega, que el conocimiento no haya sido atribuido a otros jueces.

En el caso de los conflictos colectivos, podemos estar ante conflictos de derecho y conflictos de interés. Notoriamente, este último caso está excluido de la jurisdicción de la Justicia ordinaria, ya

¹⁰Tarigo, obra citada, pág. 96.

que, el Juez no puede sustituir la voluntad de ninguna de las partes en conflicto, ni mandarlos hacer o no hacer, sustituyendo su interés.

Tampoco cabría soslayar el carácter relativo o difuso de las fronteras entre conflicto de interés y conflicto de derecho, atento a las características propias del conflicto colectivo. La peculiaridad del conflicto colectivo de trabajo, torna incierto que las partes en sus debates, o incluso negociaciones, se propongan arribar a una plena conformidad de los puntos de partida del enfrentamiento, ello como consecuencia de la subyacencia del conflicto en las relaciones laborales, tal como lo explicitara magistralmente BARBAGELATA¹¹.

En virtud de ello, atendiendo al conflicto de derecho, se ha sostenido que no pueden considerarse los “débiles acuerdos “que no son más que compromisos concretos con que se pretende finalizar un episodio conflictivo puntual, como una especie de conformidad absoluta sobre el fondo del asunto, por lo que, atendiendo a estas particularidades, no pueden servir tampoco para su comprensión e interpretación los criterios del derechos civil¹².

Por lo tanto, en el caso de los conflictos colectivos de derecho, será competente el juzgado civil, si estamos ante asuntos civiles, comerciales o de hacienda.

No existen dudas que estamos ante conflictos de naturaleza laboral, ya que, la única duda referente a la jurisdicción radica en la naturaleza de los sujetos del conflicto, individual o colectivo, pero todos dichos conflictos, incluso los colectivos, en último caso siempre refieren a cuestiones de trabajo.

Por lo tanto, en ningún caso, un conflicto colectivo de trabajo, puede ser entendido en razón de la jurisdicción residual de los juzgados civiles, ya que, no estamos ante contenciosos civiles, comerciales o de hacienda.

IV. Conclusión.

Nuestro ordenamiento jurídico otorga jurisdicción en la solución de conflictos colectivos, en primer lugar a la negociación directa entre las partes, en su carácter bipartito, o en el ámbito de los Consejos de Salarios.

¹¹Héctor-Hugo Barbagelata, El Particularismo del Derecho del Trabajo y los Derechos Humanos Laborales, FCU, 2ª Edición actualizada y ampliada, marzo de 2009, pág. 20 y ss.

¹² Héctor Hugo Barbagelata, “La imposición de la cláusulas de paz en los convenios colectivos y la intervención de la justicia laboral en los eventuales conflictos (El artículo 21 de la Ley No. 18.566), Rev. Derecho Laboral Tomo LII – No. 236(octubre-diciembre 2009), p. 744.

En dichos consejos, las propias partes deben establecer mecanismos de solución de dichos conflictos, siendo obligatorio recorrer los mismos antes de poder recurrir a la justicia laboral, a la cual la Ley 18.566 otorga jurisdicción, luego de agotados los mecanismo autónomos.

En ningún caso puede recurrirse a la jurisdicción residual de los juzgados civiles, ya que, la materia laboral no está prevista en el artículo 68 de la Ley 15.750, y sí está prevista, en el caso de conflictos originados por convenios colectivos, para la justicia laboral.

La discrepancia sobre la competencia relativa a los juzgados laborales en caso de conflictos colectivos, refiere a la naturaleza de las partes, pero en ningún caso a la materia del conflicto, la que, en todos los casos es laboral, y se encuentra exiliada de la jurisdicción residual.

Sala de Abogados
ICUDU PIT-CNT