

PARTE QUINTA

**DERECHO ADMINISTRATIVO JUDICIAL
E INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

CAPÍTULO XXIV

**ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, JUDICIALES
Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO**

§ 152. Los organismos administrativos	467
§ 153. El fuero del trabajo	478
§ 154. Organización internacional del trabajo	481

PARTE QUINTA

**DERECHO ADMINISTRATIVO, JUDICIAL
E INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

CAPÍTULO XXIV

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, JUDICIALES Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

§ 152. **LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS.** – La creciente complejidad en las relaciones laborales, a consecuencia del desarrollo industrial, obliga al Estado a dictar numerosas leyes para reglamentar las condiciones en que debe prestarse la actividad profesional, sin descuidar la evolución del mercado y la distribución de la mano de obra asalariada, y esta situación impone la necesidad de crear órganos especiales de carácter administrativo, destinados a ejercer el control jurídico y proteger los derechos de los trabajadores, como oficinas, departamentos, secretarías y ministerios de trabajo¹.

Como antecedente del derecho administrativo del trabajo en nuestro país podemos recordar que, al transformarse en el año 1912 la Dirección General del Trabajo, en Departamento Nacional del Trabajo, este organismo asume funciones de inspección y vigilancia acerca del cumplimiento de las leyes obreras, aunque con jurisdicción solamente para la Capital Federal.

Las provincias, pues, en ejercicio del poder de policía, reservado por la Constitución Nacional, con el mismo objeto y finalidad crean los departamentos provinciales de trabajo.

Pero, en el año 1943, con la creación de la Secretaría

¹ Pérez, Benito, *Libros sujetos al cumplimiento de las leyes laborales*, en "Estudios contables", Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, jul.-dic. 1977, p. 81 y siguientes.

de Trabajo y Previsión por decr. ley 15.073/43, dicha Secretaría asume a su cargo las funciones asignadas a aquellos organismos provinciales, al establecer en su art. 124: "los departamentos, direcciones y oficinas del trabajo existentes en las provincias, quedan convertidas en delegaciones regionales de trabajo y previsión". Esta absorción por parte del gobierno federal, suscitó la censura consiguiente por parte de la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales. Y aquel *statu quo* se prolongó hasta que, por decr. ley 5207/57 se restituye a las provincias el ejercicio de la función fiscalizadora asignada a dichos organismos administrativos. No había transcurrido mucho tiempo cuando la ley de ministerios dispone nuevamente el traspaso de los órganos de contralor laboral al ámbito nacional, prescribiendo la ley: "Compete al Ministerio de Trabajo... el ejercicio del poder de policía en todo lo inherente al cumplimiento de la legislación laboral, nacional y provincial y de convenciones colectivas de trabajo, en todo el territorio de la Nación, quedando facultado cuando las circunstancias lo requieran, para dictar las normas pertinentes, que hacen a la adecuada y uniforme aplicación de la legislación laboral" (art. 17, inc. 5º, ley 20.526).

Recordamos, al pasar, que, por nuestra parte siempre hemos sido partidarios de la federalización del derecho del trabajo. Esta opinión la expresamos hace más de 30 años en el prólogo al libro de Rodolfo Nápoli².

² En abono de nuestra tesis, a simple título de ejemplo, recordamos en aquella oportunidad la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, de carácter eminentemente federal y a causa de cuya reforma de 1928 se dictó la ley federal del trabajo de 1931. Las dificultades creadas por el particularismo legislativo en las relaciones de trabajo en los Estados de organización federal, se advierten más fácilmente en materia de conciliación y arbitraje, dado que al solucionar un conflicto de carácter colectivo se deben fijar necesariamente las condiciones de trabajo: jornada, salario, vacaciones, etc.; elementos éstos que repercuten indefectiblemente sobre el costo de producción. Y estos conflictos colectivos suelen abarcar generalmente, varias jurisdicciones políticas en los Estados federales. Por eso, las constituciones modernas, a fin de prever las dificultades que puede traer aparejada una multiplicidad de jurisdicciones, se han orientado en el sentido de sustraer a los Estados particulares las facultades de dictar leyes destinadas a reglamentar las relaciones de trabajo. Y así nos es dado observar, desde la Constitución de la Confederación Australiana de 1900, en la cual, el Parlamento se reserva la facultad de dictar las leyes sobre: "Conci-

a) *Organismos administrativos de contralor.* La circunstancia de que en la práctica de su aplicación, la legislación obrera era desnaturalizada por los abusos cometidos por los empleadores, determinó al Estado a crear organismos administrativos encargados de velar por su cumplimiento. Por este motivo se crean los primeros organismos administrativos a cargo de funcionarios especializados, encargados de controlar la ejecución de las leyes y de reprimir sus infracciones.

Esta situación es una consecuencia de la revolución industrial, como lo anota González en su enjundiosa exposición de motivos, cuando nos dice: "Se advierte la necesidad de refrenar los abusos sociales enormes causados por el maquinismo bajo el régimen de la competencia ilimitada: se echan de menos las leyes protectoras de la vida y de la salud de los niños, de los adolescentes, de las mujeres, de los adultos, se exige su aplicación inmediata: el clamor es general"³.

Entre los antecedentes argentinos más remotos en esta materia, cabe recordar que González, con objeto de reprimir aquellos abusos, creaba ya en su Proyecto una Junta Nacional del Trabajo, entre cuyas funciones comprendía la de inspeccionar los talleres, fábricas y establecimientos industriales y comerciales, exigir la presentación de registros y demás documentación que por prescripción de la ley debían llevar los empleadores⁴.

Pero, si bien González contemplaba esa situación de desamparo de los trabajadores en los centros urbanos, no por ello descuidó en su "Proyecto de ley nacional del trabajo" las condiciones del trabajador agrario, al extremo de ocuparse hasta "del trabajo de los indios" (Título X de su Proyecto).

liación y arbitraje para prevenir y resolver los conflictos industriales que se extienden más allá de los límites de un Estado" (art. 51, inc. 35). En la Constitución Federal alemana de Weimar de 1919 que tanta repercusión ha tenido en las nuevas tendencias del derecho constitucional del trabajo, la facultad de dictar las leyes obreras queda reservada a la Constitución general del Estado (cfr. prólogo al libro de Rodolfo Nápoli titulado: *Manual de derecho procesal del trabajo*, La Plata, 1945).

³ González, Joaquín V., *Mensaje al Proyecto de ley nacional del trabajo*, en "Obras completas", Bs. As., 1935, t. VI, p. 387.

⁴ González, *Mensaje*, (arts. 415 a 417), t. VI, p. 553 y siguientes.

La situación de los trabajadores rurales se encontraba, en nuestro país, en el mayor desamparo a causa del régimen imperante en la explotación de la tierra, en poder de una oligarquía insensible a los problemas sociales y esto hacía que los trabajadores vivieran al margen de toda protección legal, como lo destaca Luparia⁵.

Podemos decir, que hasta el año 1940 el trabajador rural ha estado ausente de las leyes obreras, pues, recién entonces es cuando se lo incluye entre los beneficiarios de la legislación sobre accidentes del trabajo con la sanción de la ley 12.631.

Durante el siglo pasado y comienzos del presente, en la época del auge del liberalismo económico, las infracciones a las leyes obreras tanto en los centros urbanos como en el interior del país, eran cosa de todos los días. A esta situación social de desamparo, agravada por una falta de conciencia en los obligados a observar la ley, debe agregarse la carencia de una conciencia sindical en los trabajadores para organizarse en procura de sus reivindicaciones sociales y en defensa de los derechos adquiridos.

Como muy bien lo destaca Capelli en un enjundioso estudio, la función de los organismos administrativos en el contralor del cumplimiento de las normas no tiene en la actualidad la significación que tuvo en las primeras etapas de formación de esta legislación. Ello así, si nos referimos exclusivamente a la función de contralor; pero la función de policía del trabajo no se limita a la mera comprobación de la infracción, sino a toda una labor de investigación y prevención que reviste señalada importancia.

En sus orígenes fue evidente que la simple sanción de las disposiciones protectoras no era suficiente para asegurar su efectiva aplicación. Faltaba el estado de conciencia, que, en la materia, muestra la sociedad actual para entender que la sola sanción debe ser suficiente para asegurar el cumplimiento de la disposición legal.

El desarrollo de esa conciencia, por un lado, y la vigilancia permanente que hoy ejercen las asociaciones

⁵ Luparia, Carlos, *El grito de la tierra*, Bs. As., 1973.

profesionales de trabajadores por medio de los delegados de personal y de las comisiones internas, por el otro, han suplido, en gran parte, la necesidad de una labor intensa en ese sentido de los organismos administrativos⁶.

b) *Poder de policía.* El poder de policía del trabajo consiste en que el poder administrador vele sobre el cumplimiento de las leyes obreras por parte de los empleadores, en la práctica de su aplicación.

Pues la sanción y vigencia de las leyes obreras no es suficiente para que se observe su acatamiento, sobre todo, cuando falta una conciencia destinada a asegurar su cumplimiento.

Conviene aclarar que la autoridad administrativa, encargada de velar por el cumplimiento de las leyes obreras, debe ajustar su conducta a la comprobación de los hechos que configuren infracciones, porque cuando la administración actúa en ejercicio del poder de policía no se propone hacer justicia, ni declarar derechos⁷.

Por nuestra parte, hemos sostenido hace ya tiempo que la policía del trabajo, velando por el cumplimiento de las leyes obreras, debe limitarse a obrar dentro de su esfera de competencia legal, es decir, concretarse a la simple comprobación de los hechos, pues en esto consisten las infracciones, cuidando siempre de que ese hecho no provenga de una distinta interpretación del derecho⁸.

c) *Carácter jurídico de las funciones administrativas laborales.* Dentro de las funciones administrativas de carácter laboral ejercidas por la policía de trabajo, hay que distinguir las de carácter administrativo de las de índole jurisdiccional.

Entre las primeras, según apunta Vazquez Vialard, están las de: inspeccionar, habilitar instrumentos, conceder excepciones al régimen legal, calificar lugares como insalubres, controlar la actuación y desarrollo de

⁶ Capelli, Humberto P., *Servicios administrativos del trabajo*, en Deveali (dir.), "Tratado de derecho del trabajo", t. IV, p. 639.

⁷ Pérez, B., *Libros sujetos al cumplimiento de las leyes laborales*, en "Estudios contables", Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, jul.-dic. 1977, p. 87 y siguientes.

⁸ Pérez, Benito, *La competencia de la policía del trabajo*, DT, XV-497.

la vida institucional de las asociaciones profesionales, convocar a las partes para la concertación de los convenios colectivos de trabajo, homologarlos, registrarlos, publicarlos, disponer su extensión, actuar como conciliador en los conflictos, hacer cesar las medidas de acción directa, calificarlas, hacer que retrotraigan la situación al estado anterior. Entre las segundas están comprendidas las que consisten en la interpretación y aplicación de una norma legal por la cual se impone una sanción de carácter pecuniario o reconoce el derecho de un grupo para solicitar la inscripción en el registro respectivo de la asociación que ha constituido o se le reconoce la personería gremial. En estos casos hace declaraciones sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo; en el otro caso se refiere a la comisión de un ilícito⁹.

Según la naturaleza de los actos realizados por el órgano administrativo, unos serán susceptibles de revisión por el Poder Judicial y los otros no, pues la legitimidad de la medida adoptada queda reservada a la prudencia del funcionario administrativo, siempre que haya sido dictada dentro de los límites de su competencia legal.

d) *La tutela penal del trabajo.* Las sanciones impuestas por una ley administrativa no tienen el carácter de sanciones del Código Penal, siendo, por tanto, de incumbencia del poder administrador el aplicarlas, pues el Congreso en su carácter de legislatura local, tiene facultades para establecer la forma y condiciones en que pueden hacerse efectivas; organizar el procedimiento y autorizar al funcionario encargado de verificar el cumplimiento de las leyes del trabajo; aplicar a los infractores las sanciones pecuniarias de índole puramente administrativa establecidas como correlativas de la función misma que emana del propio poder de policía social¹⁰.

Las infracciones por incumplimiento de las obligaciones emergentes de la relación de trabajo serán sancionadas con multas y por lo tanto revisten carácter económico. Firme la resolución sancionatoria, la falta de

⁹ Vazquez Vialard, *Derecho del trabajo y seguridad social*, t. 2, p. 267 y 268.

¹⁰ Pérez, Benito, *De las penas en la aplicación de las leyes del trabajo*, en "El Provincial", La Plata, 1938.

pago de la multa impuesta faculta a la autoridad de aplicación para proceder a su ejecución o para pedir su conversión en arresto, el que no podrá ser inferior a un día ni superior a un año. Asimismo, podrá disponer la clausura del establecimiento hasta el cumplimiento de la sanción, manteniendo, entretanto, el derecho de los trabajadores al cobro de las respectivas remuneraciones (art. 9º, ley 18.694).

Las sanciones impuestas no podrán aplicarse condicionalmente ni autorizarse su pago en cuotas.

Prescriben a los 2 años la acción y la sanción emergentes de infracciones a las leyes del trabajo, cuyos plazos correrán desde el día en que se compruebe la infracción o en que se notifique la resolución sancionatoria. La prescripción se interrumpirá si se comprueba una nueva infracción.

e) *Procedimiento aplicable a las infracciones.* Comprobada por la autoridad de aplicación una infracción a las normas que regulan la prestación de trabajo, procederá a labrar acta circunstanciada, la que hará fe en juicio mientras no se pruebe lo contrario.

El procedimiento instituido revestirá el carácter de verbal y actuado y el sumario se instruirá de oficio, por lo que la autoridad de aplicación podrá realizar todas las diligencias que se consideren necesarias para la mejor averiguación de los hechos conducentes a la decisión pertinente, sin perjuicio de oír al presunto infractor, para lo cual se fijará una audiencia en la que formulará sus descargos y propondrá la producción de medidas de prueba, a cuyo efecto se lo citará con una anticipación no menor de 10 días corridos, por medio de telegrama colacionado o de cédula.

Todos los plazos son perentorios. El empleador imputado podrá actuar por sí o por representación, con o sin patrocinio letrado.

De no acreditar el presunto infractor la personería en la audiencia respectiva, dicha circunstancia no determinará la paralización de la instrucción sumarial, debiendo la autoridad de aplicación declarar la rebeldía del empleador imputado y continuar el trámite hasta la decisión final.

La resolución definitiva será fundada y deberá pronunciársela dentro de los quince días de clausurado el sumario.

Para graduar la sanción se tendrá en cuenta su finalidad, naturaleza de la infracción, importancia económica del infractor y el carácter de reincidente, si lo tuviere.

La resolución que imponga la multa podrá ser apelada, previo pago de ella y siempre que exceda de quinientos pesos, dentro de los cinco días hábiles administrativos de notificada.

Las actuaciones serán remitidas dentro del quinto día hábil administrativo a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la Capital Federal o al juez nacional en lo federal en el interior del país, atendiendo al lugar donde se hubiese cometido la infracción.

Interpuesta la apelación, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la Capital Federal o el juez nacional en lo federal en su caso, señalarán una audiencia con un plazo máximo de 15 días de recibidas las actuaciones, en la que el empleador sancionado y el letrado de la autoridad de aplicación, en forma verbal y actuada, podrán alegar sobre los hechos, sobre la legitimidad de la instrucción sumarial y sobre la procedencia de la sanción y de su graduación (art. 13, ley 18.695)¹¹.

f) *Colocación de la mano de obra.* La garantía constitucional referente al derecho del trabajo y los medios del Estado para proporcionarlos, constituye, dentro de los límites de su competencia legal, uno de los fines primordiales del Estado para evitar el fenómeno de la desocupación.

La colocación de la mano de obra, según Barassi, ha pasado a través de varias fases sucesivas, en las cuales la protección del desocupado pasa de una primera fase en la que domina la simple iniciativa privada a las fases

¹¹ La ley 18.695 califica en su art. 11 de apelación lo que en realidad no es un recurso de apelación, sino la simple impugnación de un acto administrativo considerado viciado de nulidad o susceptible de revisión. Este recurso introducido en el ámbito judicial es a los efectos de la garantía del debido proceso legal, puesto que al poder administrador le está vedado dictar resoluciones con los efectos de una sentencia definitiva por prohibírsele el art. 95 de la Const. Nacional.

posteriores, en las que se desarrolla gradualmente el interés público de esta protección¹².

La importancia de la colocación de la mano de obra no pasó inadvertida para las organizaciones sindicales, las que no tardaron en adoptarla como arma de lucha en sus reivindicaciones sociales.

La actividad de colocación, que responde a finalidades del Estado, será por lo tanto, una "función" en el sentido técnico de la palabra, o sea, una actividad obligatoria para la realización fundamental de un interés público. El carácter funcional queda excluido por el hecho de que aquella actividad favorezca a los trabajadores desocupados individualmente considerados, satisfaciendo así, además, intereses particulares, ya que éstos terminan cayendo dentro del cuadro mayor del interés público¹³.

En un comienzo, cuando el Estado se desentendió de los problemas laborales, la intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo, quedó en manos de la actividad privada. De tal suerte se crearon las denominadas agencias de colocación, las que aceptaban ofrecimiento y demanda de mano de obra. Tales agencias de colocación actuaban como intermediarias entre patronos y obreros y percibían de ambos un estipendio por su actuación al colocar a los postulantes. Pero aquellas agencias de colocaciones particulares, como lo anota Unsain, por estudios reiterados hechos por el Departamento Nacional del Trabajo, se demostró que realizaban fraudes pues se exigían comisiones anticipadas y se procuraban colocaciones inexistentes, o con el salario inferior al ofrecido, o de escasa duración¹⁴.

A fin de evitar semejantes abusos, la OIT en su primera Conferencia de Washington, de 1919, aprobó un proyecto de convención por el cual todo miembro que la ratificara debía establecer un sistema de agencias públi-

¹² Barassi, *Tratado* t. II, p. 29.

¹³ Barassi, *Tratado*, t. II, p. 41.

¹⁴ Unsain, Alejandro M., *Antecedentes del sistema de colocación*, DT, XIII-119 y siguientes.

cas gratuitas de colocación, bajo el contralor de la autoridad competente. Es decir, prohibía la instalación de agencias de colocación particulares retribuidas.

El legislador argentino, con el propósito de ampliar las funciones otorgadas por la ley 8999, en materia de colocación de mano de obra, sanciona las leyes 9148 y 9661, que crean las agencias públicas y gratuitas y la reglamentación de las agencias particulares remuneradas.

Más adelante, por la ley 13.591, se crea la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, que tiene por objeto facilitar a los trabajadores las posibilidades de ocupación en todo el territorio del país, mediante un servicio gratuito de colocación, cualquiera que fuere su categoría profesional.

Por su art. 10 prohíbe el funcionamiento de las agencias privadas de colocación con fines de lucro.

Entre las funciones de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, está la de hacer conocer, por los medios de publicidad que estime pertinentes, las ofertas y demandas de trabajo, sin cargo para los trabajadores. Generalmente, este cometido lo cumplen las empresas periodísticas, para lo cual gozan en recompensa de algunas franquicias fiscales, respecto de materiales y mercaderías destinadas a dichas empresas.

Es indudable que un sistema de agencias de colocación de la mano de obra asalariada debe funcionar en armonía con las posibilidades y exigencias del mercado de trabajo. Por lo demás, un servicio de empleo bien organizado sobre la base de la calificación profesional de los trabajadores, residencia de ellos y lugares de prestación de servicios, tiene que coordinar con un régimen de seguros de desocupación.

En nuestra modesta opinión, una política sobre el empleo de la mano de obra que contribuya a solucionar el problema de la desocupación, es el de la enseñanza profesional orientada sobre la base de las repercusiones de los cambios técnicos y estructurales de las empresas, a propósito de los trabajadores manuales ocupados en las distintas industrias¹⁵.

¹⁵ Pérez, B., *Orientación profesional y productividad*, Sensus, III-1 y siguientes.

Para satisfacer esos propósitos es necesario estudiar la planificación y realización del proceso de esa evolución a nivel de la empresa, haciendo hincapié particularmente en los distintos sistemas de consulta e información de las personas a quienes hayan de afectar probablemente tales cambios. En esta tarea hay que estudiar asimismo las modificaciones inevitables de la forma en que se organiza el trabajo y, el consiguiente desplazamiento de los trabajadores, así como los diferentes medios para evitar los despidos y el desempleo. Todo esto, claro está, sin descuidar los problemas que plantea la evaluación de las tareas y todo lo relativo a los salarios y a los ingresos que se crean, a medida que se modifican los procesos de producción y las condiciones de trabajo, sin dejar de tener en cuenta los fondos de ayuda a los trabajadores perjudicados por las consecuencias de la automatización y otras medidas que plantean problemas a niveles que trascienden el ámbito de la organización del trabajo o de la empresa. Como medidas preventivas y mitigadoras de los efectos de la automatización y cambios tecnológicos, ha de contribuir, sin duda, el perfeccionamiento de la formación profesional del operario, la que puede consistir en mejorar su formación original o en obtener otra nueva para adaptarlo a una tarea diferente, aunque muchas veces para justificar esta última finalidad sea necesario reformar la instrucción básica preprofesional, sobre todo cuando ella está referida a trabajos técnicos y científicos¹⁶.

Ahora bien, en la adaptación social de la empresa al progreso técnico debe darse la correspondiente intervención al sindicato que representa a los trabajadores, ya que puede él contribuir a resolver los problemas planteados por la introducción del cambio tecnológico y la revolución científica, mediante la negociación colectiva. Aunque para lograrlo por este medio sea necesario rectificar los criterios tradicionales en materia de negociación colectiva. Pues las relaciones laborales en la industria moderna demuestran la necesidad de experimentar nuevos criterios, en el curso de las negociaciones

¹⁶ Dederling, H., *Die soziale anpassung des industriebetriebes an den technischen fortschritt*, Münster, 1969.

colectivas, a fin de hallar soluciones a los problemas extremadamente complejos que plantea la introducción del cambio tecnológico¹⁷.

En virtud de los cambios operados en las relaciones laborales a causa de la revolución científico-técnica, venimos insistiendo, desde la cátedra, hace tiempo, en la necesidad de abandonar la concepción liberal de la política social que propugnó la estabilidad formal en el contrato de trabajo para sustituirla por una política sobre el desarrollo económico, ya que es una noción común en nuestros días que no hay solución a la cuestión social sin desarrollo económico¹⁸. Pues esta política ha de aprovechar todos los recursos naturales, económicos, humanos y financieros, a fin de aumentar la productividad de bienes de consumo y mediante una distribución justa de ellos, dispensar al hombre de trabajo una vida digna, acorde con los adelantos de nuestra civilización. De esta manera se crearán fuentes de trabajo y se estará en condiciones de realizar una distribución racional de la mano de obra, para asegurar una ocupación permanente en armonía con sus aptitudes profesionales, en función del bienestar social. Porque el progreso técnico debe estar al servicio del hombre para labrar su felicidad, no para contribuir a su explotación.

§ 153. **EL FUERO DEL TRABAJO.** – Cabe recordar, ante todo, que nuestra preocupación por el derecho del trabajo, como rama jurídica autónoma en sus aspectos legislativo y didáctico, nos indujo a sostener la necesidad de crear el fuero del trabajo, destinado a entender, tanto en los conflictos de carácter individual como colectivo, que se susciten entre empleadores y trabajadores.

Sostuvimos esa tesis, siendo aún estudiantes, en un curso de seminario, expresando entre otros conceptos que, una vez determinada esta rama del derecho, era necesaria la creación de tribunales especiales encargados

¹⁷ Fryer, J.L., *The implications of technological change for collective bargaining*, Quebec, 1967.

¹⁸ Pérez, Benito, *Desarrollo económico y política social*, La Plata, 1981.

de entender en los litigios que se suscitaran a causa de la aplicación de sus leyes¹⁹.

Con el correr del tiempo y a medida que se desarrollaba el derecho del trabajo, se creó, por decr. ley 32.347/44, la justicia del trabajo para entender en los conflictos individuales del trabajo, en jurisdicción de la Capital Federal, organizada por juzgados unipersonales en primera instancia y por Cámaras de Apelación de composición colegiada en segunda instancia.

Señalábamos entonces que el fuero común, por su organización y prácticas procesales, no era el más apto para entender en los conflictos laborales.

La experiencia del foro puso de manifiesto la necesidad de crear el derecho procesal del trabajo, con el propósito de evitar que el litigante económicamente más poderoso pudiera desvirtuar y entorpecer los fines de la justicia. Con este elevado designio se instituyó también el beneficio de pobreza en el proceso laboral²⁰.

De esta manera nació el derecho procesal laboral, como disciplina jurídica, y junto con ella, se crea el fuero laboral para darle vigencia.

Porque el conflicto derivado de las relaciones de trabajo, por su complejidad, la naturaleza de la sustancia humana que constituye el objeto de la litis y las necesidades que este proceso está destinado a satisfacer, debe sustraerse del fuero ordinario, para ser resuelto por tribunales compuestos de jueces versados en derecho del trabajo.

Por lo demás, la finalidad social y económica imprime una característica especial al derecho procesal del trabajo, porque, aparte del interés obrero y patronal que se debate en el litigio, sus efectos pueden repercutir también en el ámbito social, afectando intereses de la comunidad.

Porque la lentitud en la solución del conflicto, sea individual o colectivo, además de privar al trabajador y

¹⁹ Pérez, Benito, *Los fueros del trabajo*, en "Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata", t. XII, 1ª parte, año 1941, p. 607 y siguientes.

²⁰ Pérez, B., *El beneficio de pobreza en el proceso laboral*, JA, 1967-V-949.

sus familiares de los medios de subsistencia, puede incidir en perjuicio de la comunidad, al dejar de elaborarse un producto de primera necesidad o de prestar un servicio público esencial a causa del conflicto laboral.

Esto no acontece en el proceso ordinario, donde generalmente se trata de cuestiones patrimoniales o de familia, que afectan únicamente a los interesados.

Los institutos del derecho procesal laboral, destinados a actuar el derecho sustancial del trabajo, informados en principios de orden público, están inspirados en los de la oralidad, intermediación, concentración, celeridad y gratuidad, que imprimen al proceso un desenvolvimiento particular. Al organizarlo, el legislador ha tomado en cuenta varias circunstancias, como el objeto de la litis, que casi siempre lo constituye el pago de salarios o indemnizaciones destinadas a satisfacer las necesidades del trabajador, la cultura de éste y los medios económicos disponibles para litigar. De ahí que la sustancia humana que se debate en la litis ha inducido a organizar un procedimiento que, ofreciendo la máxima garantía al derecho de las partes en el juicio, no desnaturalice en la práctica la finalidad del proceso²¹.

Más adelante, en 1947, la provincia de Buenos Aires, por la ley 5178, creó tribunales del trabajo de organización colegiada, compuestos de 3 jueces, de instancia única.

En cuanto a su competencia en la materia, entiende en las controversias individuales de trabajo que se planteen entre empleadores y trabajadores o aprendices, fundadas en disposiciones de los contratos de trabajo, convenciones colectivas de trabajo y en lo que se refiere a un contrato de trabajo, aunque se funden en disposiciones del derecho común aplicables a aquéllos.

El procedimiento es predominantemente oral, luego de presentada la demanda y su contestación, en cuyos escritos las partes deberán ofrecer todos los medios de prueba de que intenten valerse para demostrar sus afirmaciones, así como también acompañar toda la docu-

²¹ Pérez, B., *Características del derecho procesal laboral*, DT, XXII-481 y siguientes.

mentación que obre en su poder. En cuanto a la que no posean, deberán individualizarla, indicando su contenido, la persona en cuyo poder se halle, o el lugar, archivo u oficina donde se encuentre. Contestada la demanda y ofrecida la prueba, si la cuestión litigiosa versara sobre hechos, el tribunal designará una audiencia a fin de realizar la vista de causa, en la cual, se recibirán todas las medidas de prueba ofrecidas por las partes.

Producida la prueba y oídos los alegatos, el tribunal debe pasar inmediatamente a deliberar para expedirse sobre los hechos planteados y las cuestiones consideradas pertinentes, sobre cuyos efectos dictará el veredicto. Y sobre los hechos contenidos en el veredicto el tribunal pronunciará sentencia. Pero, si bien las partes podrán tomar intervención en la vista de causa para realizar el debido contralor sobre la prueba ofrecida y, aunque puedan formular sobre ella algunas observaciones, con el permiso del presidente del tribunal, de las cuales podrá quedar constancia escrita por secretaría, siempre que el tribunal lo considere pertinente, no consideramos que en la práctica este sistema procesal ofrezca a las partes las garantías del debido proceso legal.

Por eso nosotros siempre hemos sido partidarios de la organización y funcionamiento de los tribunales instituidos para la Capital Federal, por las garantías que ofrece al derecho de las partes y por la celeridad en el desarrollo del proceso legal. Pues, en la práctica de su aplicación, el procedimiento oral instituido en la provincia de Buenos Aires, a nuestro juicio, se encuentra completamente desvirtuado²².

§ 154. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. —

La reglamentación internacional del trabajo, como lo apunta Antokoletz, respondió a la necesidad de mantener y generalizar las ventajas obtenidas por los obreros de algunos países frente a la competencia industrial en el mercado exterior. También tuvo en vista la necesi-

²² Pérez, Benito, *La jurisdicción laboral en Argentina*, en revista "Política Social", Instituto de Estudios Políticos, ene.-mar., 1966, p. 177 y siguientes.

dad de asegurar a los nacionales residentes en el extranjero el derecho de trabajar en condiciones de igualdad con los obreros locales. A este efecto se han celebrado los primeros tratados, que se multiplicaron con el advenimiento del organismo de Ginebra²³.

a) *Antecedentes.* La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se promueve a instancias de la acción gremial, y su institución es una consecuencia de la primera guerra mundial de 1914.

La iniciativa de su fundación corresponde a las gestiones realizadas por la American Federation of Labour presidida entonces por el gran dirigente gremial Samuel Gompers, quien propuso a los dirigentes sindicales de los países aliados celebrar una Conferencia a los efectos de discutir un pliego sobre condiciones de trabajo, y que se celebró en Leeds (Inglaterra) en 1916. Con motivo de aquella reunión la Federación Internacional de Sindicatos convocó en 1917 a una nueva Conferencia en Estocolmo (país neutral), con participación de delegados obreros de las potencias centrales y escandinavas que adoptaron el programa de Leeds.

En aquella época existía ya una conciencia en la clase trabajadora sobre la reivindicación de sus derechos y la justicia de una legislación que garantizara condiciones humanas de trabajo y la dignidad de una vida decorosa.

Por ese motivo, en 1919, hubo una reunión amplia en Berna, a la que concurren los delegados obreros de los países beligerantes y neutrales, en la que se discutió y elaboró una *Carta del trabajo*.

Con aquel programa de acción, las organizaciones obreras que con su esfuerzo y renunciamientos habían contribuido al desarrollo de la contienda bélica, reclamaron tomar parte en la Conferencia de paz, reunida en París, convencidos de que la paz entre las naciones depende en gran parte de la armonía social.

Las altas partes contratantes, reconociendo el derecho de los trabajadores, se avinieron a designar una co-

²³ Antokoletz, *Tratado de legislación del trabajo y previsión social*, t. I, p. 123.

misión internacional del trabajo presidida por Samuel Gompers e integrada por representantes de Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Italia, Checoslovaquia y Cuba, encargada de colaborar en la confección del programa que hubiera de incluirse en el Tratado de Paz de Versailles.

Satisfaciendo este anhelo de los trabajadores, los miembros de la Sociedad de las Naciones, en el art. 23 del pacto declaran: "se esforzarán de asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño, en sus propios territorios y en los países a que se extiendan sus relaciones de comercio e industria, y con tal objeto establecerán y mantendrán las organizaciones internacionales necesarias". Sobre la base de esta disposición del pacto incluida en la Parte XIII del Tratado de Paz de Versailles, se instituyó la OIT con el propósito de lograr una paz universal basada en la justicia social. Los miembros de la Sociedad de las Naciones consideraron que estos principios eran los más adecuados para guiar su política social a los fines de asegurar una paz universal con carácter permanente. De ahí que incluyeran en el tratado los 41 artículos que forman la constitución del organismo de Ginebra.

b) *Estructura constitutiva.* La OIT está constituida por tres organismos: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo o *Bureau*.

La Conferencia Internacional del Trabajo constituye su organismo máximo y su autoridad suprema. Su composición es tripartita. Cada Estado miembro está representado en ella por dos delegados gubernamentales, uno de los empleadores y otro de los trabajadores.

La Conferencia es el órgano deliberativo, en el que se debaten todos los problemas de interés social. Cada delegado participa libremente de los debates y vota con absoluta independencia.

La Conferencia realiza una asamblea anual de delegados de los Estados miembros de la OIT.

En la Asamblea se considera el orden del día de la Conferencia, preparado por el Consejo de Administración de la OIT.

Como resultado de sus deliberaciones adopta normas internacionales con el nombre de convenios y recomendaciones.

Los convenios, por su forma y contenido, se asemejan a los tratados internacionales sobre trabajo. Por eso, después que nuestro país aprueba, por la ley 11.722 del 25/9/33, el pacto de la Sociedad de las Naciones, juntamente con la declaración de principios y los arts. 387 al 427 del Tratado de Paz de Versailles, que constituyen su parte XIII, referente a la OIT, se suscitaron algunos problemas acerca de los convenios ratificados por el Congreso de la Nación, en cuanto a su alcance en la práctica de su aplicación. Así aconteció, por ejemplo, con la ratificación de la Convención de Ginebra de 1921 sobre accidentes de trabajo por la ley 12.232, aplicable a los trabajadores de la agricultura²⁴.

Mientras unos sostenían que cuando el contenido de la convención armonizaba con las disposiciones de la ley vigente en el país, miembro de la OIT, era suficiente la ratificación para que los trabajadores tuvieran derecho a gozar de sus beneficios, otros, en cambio, opinaban que era necesaria una nueva ley del Congreso Nacional para que las normas del convenio ratificado entraran en vigencia en el país.

La cuestión, que en su hora llegó a adquirir manifestaciones polémicas, terminó con un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que decidió lo contrario de la tesis sostenida por nosotros²⁵. Esto es, que no obstante la ratificación de la convención operada por una ley del Congreso Nacional, era necesaria la sanción de una nueva ley ratificante por el mismo Congreso, para que los beneficios otorgados por la convención transformada en ley, pudieran hacerse efectivos por sus destinatarios ante los órganos jurisdiccionales del país²⁶.

La recomendación consiste en una sugerencia formulada sobre la solución de un problema de interés para

²⁴ Pérez, B., *Los accidentes del trabajo en la agricultura*, p. 74 y siguientes.

²⁵ Pérez, Benito, *Alcances de las convenciones internacionales de la OIT*, DT, XI-635.

²⁶ CSJN, *Fallos*, 186:258.

los Estados miembros, que sometida a la autoridad competente para su aprobación, se aplique en forma de ley o de cualquier otro modo, por lo cual el gobierno tiene el deber de informar al secretario general de la Sociedad de las Naciones sobre las medidas adelantadas para ponerla en práctica. En cambio, la ratificación de una convención obliga a adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva en la práctica de su aplicación, esto es, para adecuar las disposiciones de la convención ratificada a la legislación vigente en el país.

También es de competencia de la Conferencia Internacional del Trabajo elegir los miembros del Consejo de Administración²⁷.

La Oficina Internacional del Trabajo (*Bureau*) es la Secretaría permanente de la OIT, con sede en Ginebra.

La Oficina está a cargo de un director general que tiene, entre otras funciones, la de facilitar el personal de secretaría para las reuniones de la Conferencia General, del Consejo de Administración y otras reuniones especiales; realizar encuestas y estudios sobre problemas vinculados con el trabajo y editar publicaciones relativas a problemas sociales. Al comienzo la OIT dependía de la Liga de las Naciones, pero desde 1946 depende de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

²⁷ Vabre, *Le droit international du travail*, Paris, 1923.