

## LOS TRIBUNALES DE TRABAJO

Rolando MURGAS TORRAZZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Competencia de los tribunales de trabajo*. III. *Formas de integración de los tribunales de trabajo*. IV. *Procedimiento especial*.

### I. INTRODUCCIÓN

La existencia de tribunales especializados de trabajo constituye uno de los avances significativos en el desarrollo del derecho procesal del trabajo, sobre todo si esa jurisdicción especial se acompaña de un procedimiento también especial.

La idea de la jurisdicción especial de trabajo está largamente establecida en Iberoamérica, como expresión de lo que en su momento representó una nueva concepción del derecho procesal, que todavía hoy proyecta una viva discusión sobre la autonomía o no del derecho procesal del trabajo.

En este sentido, la necesidad de esta jurisdicción especial surge del reconocimiento de la autonomía del derecho del trabajo (en sentido material); de la existencia de normas procesales propias, y, comparativamente, de la tradicional lentitud y onerosidad de los procesos ante la jurisdicción común, que contrastan con las exigencias de una justicia rápida y simplificada para las causas laborales.

Lo anterior ha conducido a la extensión en nuestra región de un sistema de tribunales de trabajo, caracterizados por su separación de la jurisdicción común.

Este sistema encuentra, por un lado, bases constitucionales en varios países, como México, Brasil y Panamá, así como en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (artículo 36), aprobada en Bogotá el 2 de mayo de 1948.

En este trabajo haremos una reseña sobre las diferentes modalidades que presenta la administración de justicia laboral en Iberoamérica.

## II. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE TRABAJO

Debe precisarse que corresponde a la jurisdicción especial de trabajo el conocimiento y decisión, por vía jurisdiccional, de determinados conflictos de trabajo. Ésa es su función típica y propia. Sin embargo, con sujeción a las variantes que ofrecen las diferentes legislaciones, no todos los conflictos de trabajo son susceptibles de decisión jurisdiccional.

En todo caso, es frecuente que la justicia de trabajo tenga atribuidas también funciones de conciliación, ya sea dentro del proceso o como una función separada.

La regla general es la de atribuir la función jurisdiccional a los tribunales de trabajo, circunscrita a los conflictos jurídicos, ya sean individuales o colectivos.

La competencia de la justicia de trabajo se extiende no sólo a los conflictos entre trabajadores y empleadores, sino también a determinados conflictos de trabajo entre sindicatos de trabajadores; entre un sindicato y uno o más de sus miembros; entre un sindicato y uno o más trabajadores que no son miembros de dicho sindicato, y entre empleadores o entre un empleador y un tercero (en la parte de tales conflictos que se atribuya a los tribunales de trabajo, incluso como parte de un conflicto con uno o más trabajadores).<sup>1</sup> En todos estos casos deberá tratarse de conflictos relacionados con la aplicación de normas laborales o por razón de relaciones de trabajo. También conoce la justicia de trabajo de los llamados asuntos de carácter penal de trabajo, sin perjuicio de la facultad sancionadora que también suele reconocerse a la autoridad administrativa de trabajo.

Néstor de Buen indica que en México conocen igualmente de los conflictos derivados de la seguridad social.<sup>2</sup>

Por excepción, se plantea legislativamente —es el caso de Brasil— la posibilidad de que los tribunales de trabajo también conozcan y decidan los conflictos colectivos de intereses.

<sup>1</sup> Néstor de Buen identifica en el artículo 604 de la Ley Federal de Trabajo de México, un supuesto de conflicto entre empleadores (*Derecho procesal del trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 86 y 87).

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 78.

No parece existir en Iberoamérica terreno propicio para extender este sistema, que al suponer el sometimiento forzoso del conflicto económico o de intereses a los tribunales, viene a comprometer el libre ejercicio del derecho de huelga. En realidad, dentro del concepto de tutela de la libertad sindical en los convenios de la OIT, tal sistema viene a comprometer el libre ejercicio del derecho de huelga.

Sin embargo, algunas legislaciones limitan igualmente el derecho de huelga al imponer el arbitraje obligatorio. Tal es el caso Colombia (para los servicios públicos y huelgas prolongadas o que afecten la economía nacional) y Panamá (para los servicios públicos), mediante tribunales arbitrales expresamente constituidos para un caso particular. También se da el arbitraje obligatorio, para los conflictos colectivos de intereses, en Ecuador, Paraguay y República Dominicana. En Argentina hay diversas posibilidades de arbitraje obligatorio. En Nicaragua, en los conflictos colectivos de carácter “económico-social”, el arbitraje es obligatorio para los trabajadores en el caso de huelgas prolongadas, cuando se declare el estado de emergencia o cuando el tribunal de huelga lo estime necesario para evitar daños irreparables. En Perú es posible el arbitraje obligatorio, de manera más bien excepcional.

Una función accesoria de la justicia laboral es la de ejercer funciones de conciliación, en las cuales el tribunal o la autoridad jurisdiccional no decide el conflicto, pero interviene como tercero que auxilia a las partes en la búsqueda de un acuerdo.

Esta función, en los conflictos jurídicos o de derecho, es una característica del proceso laboral. Puede ejercerse como una posibilidad separada del proceso, o sea, como una conciliación previa, o bien, dentro de un proceso, como etapa del mismo proceso.

En Colombia, existe la posibilidad de que antes de presentar la demanda, el interesado promueva la conciliación ante el inspector o ante el juez de trabajo. El procedimiento se surte en forma de audiencia, con comparecencia de las partes ante el juez.

En República Dominicana, la conciliación es obligatoria, tanto en la primera instancia como en la apelación, salvo en materia de calificación de huelga o paros y de ejecución de sentencias. En los procesos ordinarios se surte como una etapa separada de la audiencia relativa a la presentación y práctica de pruebas.

En Nicaragua, también está prevista una audiencia separada de conciliación.

Gelsi Bidart expresa su preferencia por la conciliación en el curso del proceso (intraprocesal), pero manifiesta la validez de un sistema que, además de ella, tenga prevista la conciliación previa, de carácter necesario, pero “ante Juez especializado en la materia del trabajo, para que aporte su conocimiento del Derecho a la dilucidación del conflicto (v. gr. los jueces del trabajo no competentes para el proceso contencioso en el caso concreto)”.<sup>3</sup>

El mismo autor afirma que la conciliación previa con intervención del juez y de las partes es en realidad un proceso de carácter previo, preliminar e independiente del proceso principal.<sup>4</sup>

La conciliación como etapa del proceso es la fórmula más generalizada en la legislación latinoamericana. En este sentido, al mismo tiempo que etapa —generalmente obligatoria— del proceso laboral, la conciliación constituye un verdadero modo de terminación de aquél, aunque puede decirse que es más bien un medio para que el proceso termine por el allanamiento a la pretensión o reconocimiento, o bien envuelva la fórmula del avenimiento, con la salvedad de que este último debe revestir particularidades especiales, a fin de que no constituya renuncia de derechos por parte del trabajador.

Podría afirmarse que en el fondo, la conciliación es el acto o etapa procesal prevista para el desarrollo del proceso, que puede tener resultados positivos o negativos; mientras que el reconocimiento o la transacción vienen a constituir el resultado positivo (total o parcial) de este acto procesal.

El problema histórico de la conciliación en los conflictos jurídicos es la frecuencia con que se utiliza para encubrir auténticas renunciaciones de derechos, bajo la premisa de que se trata de derechos inciertos o en disputa. Así, desde el punto de vista material, la jurisdicción laboral o la administración del trabajo son utilizadas, en una actitud formalista, para la disminución de derechos de los trabajadores. Por supuesto que la dificultad estriba en cómo precisar de antemano que un derecho en disputa constituye en verdad un derecho del trabajador. Sin embargo, el punto en discusión puede radicar en que sea enfocado con la interrogante de hasta dónde, en la práctica, quienes favorecen el resultado positivo de una con-

<sup>3</sup> Gelsi Bidart, Adolfo, “Proceso laboral y conciliación”, *Derecho laboral*, Montevideo, t. XXII, julio-septiembre de 1979, pp. 473 - 474.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 469.

ciliación son o no conscientes de la merma real de los beneficios del trabajador. En fin de cuentas ¿en mayor o menor medida no se asiste muchas veces a una auténtica incapacidad del proceso laboral para reconocer real, total y oportunamente los derechos de los trabajadores?

En lo que se refiere a los conflictos colectivos de intereses, en México las juntas pueden actuar en tales conflictos, en tanto que en Costa Rica, Ecuador y Guatemala se pueden formar juntas específicas, presididas por el juez, con funciones de conciliación y de arbitraje. En Paraguay, para estos conflictos, existe una Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, de carácter tripartito.

Efrén Córdova presenta serias dudas sobre la efectividad en América Latina de las juntas de conciliación en los conflictos colectivos, en especial los de intereses. Indica que esta experiencia resultó poco conveniente, y que en algunos casos fue un verdadero fracaso, lo cual condujo a que los gobiernos prefirieran la conciliación administrativa.<sup>5</sup>

### III. FORMAS DE INTEGRACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE TRABAJO

No son uniformes las opciones legislativas en orden a la composición de la justicia de trabajo y, más específicamente, a la forma como se integran los tribunales de la jurisdicción especial de trabajo y se atribuyen o no funciones jurisdiccionales a otras autoridades o entes de carácter público.

Describimos a continuación varios modelos existentes en Latinoamérica, con la salvedad de que en varios países se da la utilización simultánea de más de un modelo.

#### 1. “Tribunales” de trabajo con jueces letrados

Se trata de tribunales similares a los de la jurisdicción ordinaria, integrados por jueces togados o letrados, que predominan en nuestra región. Para los efectos de este estudio, entendemos que se trata de “tribunales” de trabajo en sentido estricto. Tal es el caso de Argentina, Perú, Chile,

<sup>5</sup> Córdova Cordovez, Efrén, “Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina: un esfuerzo de reevaluación”, *La intervención del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo de España, 1980, p. 47.

Costa Rica, Nicaragua, Uruguay, Colombia, Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala y, luego de las recientes reformas, Brasil, sin perjuicio, en este último país, de la situación de transición entre el sistema anterior y el actual, por razón de los periodos no vencidos de los miembros clasistas. Igualmente, es el caso de Venezuela, con la reciente Ley Orgánica Procesal del Trabajo, de 2002, que debió entrar en vigencia completa a partir del 13 de agosto de 2003.

En Ecuador, los tribunales de trabajo tradicionales tienen competencia para los conflictos individuales, pero existen, además, los tribunales de conciliación y arbitraje, que actúan en los conflictos colectivos. Estos últimos se integran para cada conflicto en particular, con posibilidades de decidir el conflicto, por vía del arbitraje. Aunque en realidad tienen funciones conciliatorias y de arbitraje, el artículo 574 del Código de Trabajo señala que la administración de justicia funciona con juzgados de trabajo y tribunales de conciliación y arbitraje.

En Panamá, desde que se introdujo la justicia especializada de trabajo, con el primer Código de Trabajo, que comenzó a regir en 1948, existen los tribunales de trabajo, que se mantienen con el Código vigente desde 1972 y sus sucesivas modificaciones. Además, en 1975 fueron creadas las Juntas de Conciliación y Decisión.

En República Dominicana existe un modelo especial, que tratamos por separado.

## 2. *“Tribunales” de trabajo que comparten competencia con jueces ordinarios*

Es el caso de Paraguay, Perú, Honduras, Colombia, Guatemala y Costa Rica, países en los cuales, aunque la competencia en general se atribuye a “tribunales” de trabajo en sentido estricto, por excepción, los jueces ordinarios pueden llegar a conocer de procesos laborales. Se trata, entonces, de una administración de justicia compartida entre la jurisdicción especial de trabajo y la jurisdicción ordinaria. Fue el caso de Venezuela, hasta la reciente vigencia de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo.

En Venezuela, conforme al artículo 655 de la Ley Orgánica del Trabajo, eran competentes los de parroquia o municipio y distrito en primera instancia, independientemente de la cuantía, en la jurisdicción donde no existían tribunales especializados, y también, siempre en primera instan-

cia, dichos tribunales ordinarios eran competentes cuando la cuantía fuese hasta el equivalente de veinticinco salarios mínimos, en la jurisdicción donde existan tribunales de trabajo. En todo caso, la segunda instancia se surtía ante los juzgados de trabajo.<sup>6</sup>

La Ley Orgánica del Trabajo de 1990 creó los Juzgados de Estabilidad Laboral, pero, conforme nos ha indicado Óscar Hernández Álvarez, el extinto Consejo de la Judicatura otorgó a los jueces de trabajo existentes la competencia propia de los Juzgados de Estabilidad Laboral. En la práctica, según nos señala Hernández Álvarez, la mayoría de los tribunales tenían competencia compartida, que incluye lo laboral en general, lo de estabilidad laboral y otros asuntos de la jurisdicción común.

La nueva Ley Orgánica Procesal del Trabajo dispone la existencia, para la primera instancia, de los Tribunales de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Trabajo, y también la de los Tribunales de Juicio del Trabajo

En Paraguay, los juzgados de paz en lo civil, comercial y laboral, conocen de las controversias laborales, cuando la cuantía no exceda del equivalente de sesenta jornales. Si excede de dicho equivalente, la competencia es de los jueces de primera instancia del trabajo. La justicia de paz letrada y los juzgados en lo correccional del menor conocen también de determinados casos laborales.<sup>7</sup>

En Perú, los jueces de paz letrados (no especializados) conocen de procesos laborales de poca cuantía y de las demandas relativas a sanciones disciplinarias.<sup>8</sup>

En Honduras, en los departamentos donde no haya juez especial de trabajo, son competentes los respectivos jueces de letras de lo civil (artículo 674 del Código de Trabajo).

En Colombia, los jueces civiles de circuito conocen de las causas laborales en los lugares donde no haya juzgados de circuito laboral; mientras que los jueces municipales conocen de causas con una cuantía que no exceda de dos salarios mínimos.

<sup>6</sup> Cfr. Durán León, Gloria, "La reforma en el proceso laboral venezolano", *Derecho del trabajo, XVII Jornadas "J. M. Domínguez Escovar"*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Lara, 1992, pp. 50-76.

<sup>7</sup> González, Carlos Alberto, "La justicia del trabajo en Paraguay", *Processo do trabalho no América Latina*, São Paulo, LTR, 1992, 99- 65-70.

<sup>8</sup> Ferro Delgado, Víctor *et al.*, "La justicia laboral en el Perú", *Encuentro Iberoamericano de Justicia Laboral*, San José, Costa Rica, 1999, p. 6.

En Guatemala, los jueces de paz conocen de causas laborales con una cuantía que no exceda de los 3,000 quetzales (artículo 291 del Código de Trabajo).

En Costa Rica, según el artículo 392 del Código de Trabajo, está prevista la posibilidad de que las alcaldías, en algunos casos, conozcan de causas de poca cuantía.

### 3. *Juntas con poder decisorio*

Conocidas son las experiencias de incorporar a la administración de justicia laboral a los llamados representante o jueces clasistas, legos o no togados. Experiencias importantes se dieron en varios países y se mantienen en otros.

Las propias particularidades de la administración de justicia laboral, derivadas, a su vez, de las peculiaridades del mundo del trabajo y sus protagonistas, llevaron al ensayo de fórmulas como la incorporación de jueces legos y de tribunales de carácter mixto, que trazaron y trazan todavía una categorización de la justicia del trabajo en algunas legislaciones y presentan uno de los puntos de discusión más interesantes entre los tratadistas y los propios litigantes. Esta discusión adquiere ribetes especiales en torno a la bondad o no de la incorporación de jueces no togados a la administración de justicia, provenientes de los tres sectores envueltos en las relaciones laborales, circunstancia que ha llevado a que algunos utilicen la expresión de “tribunales clasistas”.

En ciertos casos, estos tribunales mixtos, como en México, representan el modelo único y, en otros, como en Panamá, es un modelo que coexiste con los tribunales de trabajo tradicionales.

Examinaremos en primer lugar algunas experiencias que ya no están vigentes, para, posteriormente, referirnos a la estructura actual en los países que todavía mantienen esta clase de tribunales.

#### A. *Experiencias previas, que no están vigentes*

En España, desde las Leyes de 1908 y 1912 se dieron experiencias de tribunales mixtos, en 1926 se crearon los comités paritarios, con funciones jurisdiccionales, mientras que en 1931 aparecen los jurados mixtos, eliminados en 1938.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Alonso Olea, Manuel, *Derecho del trabajo*, 3a. ed., Madrid, Universidad de Madrid, 1974, pp. 451-469.



En Venezuela, si bien la Ley Orgánica de los Tribunales y Procedimiento del Trabajo integra la jurisdicción especial de trabajo con jueces letrados, para la aplicación de la derogada Ley contra Despidos Injustificados, existieron las comisiones tripartitas. La Ley Orgánica del Trabajo de 1991, en sustitución de estas comisiones, introdujo la figura de los jueces de estabilidad laboral, pero en la práctica, como ya expresamos, sus funciones se han integrado a las de los jueces de trabajo.

En Brasil, durante alrededor de sesenta años se mantuvo, en todos sus niveles, la llamada justicia “paritaria”, eliminada por la reforma constitucional núm. 24, del 9 de diciembre de 1999.<sup>10</sup>

Una ruptura significativa con este modelo representa la eliminación en Brasil de la justicia paritaria. Giglio, que defendía la existencia de estos tribunales, indicaba antes de su eliminación las principales críticas que se esgrimían en Brasil en contra de los tribunales paritarios:

- a. Falta de preparación de los jueces clasistas, en especial los de las juntas (primera instancia), que no contaban con asesores.
- b. Su tendencia a votar a favor de la clase que representaban.
- c. Falta de independencia.
- d. El alto costo para la administración de justicia.<sup>11</sup>

Argumentos parecidos, a los que nos referiremos, se han esgrimido en la doctrina de diversos países.

## B. Países que mantienen los tribunales mixtos

### a. México

Es quizá el modelo más conocido en Latinoamérica y, sin duda, uno de los que ha ejercido gran influencia en otras experiencias.

Con una distribución de la competencia, existen en México la Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y también las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que tienen carácter permanente. Igualmente, hay la posibilidad de juntas accidentales.

Las juntas se integran con representantes de los tres sectores: gobierno, trabajadores y empleadores. Los representantes de los trabajadores y

<sup>10</sup> Giglio, Wagner, *Direito processual do trabalho*, 11a. ed., São Paulo, Saraiva, 2000, p. 7.

<sup>11</sup> *Idem*.

los de los empleadores, son escogidos por cada sector, luego de una convocatoria especial.<sup>12</sup>

En México se da la particularidad de que las juntas no dependen administrativa ni funcionalmente del órgano Judicial, sino más bien del órgano Ejecutivo, aunque sus decisiones sean susceptibles de revisión por el primero.

#### b. Panamá (sistema doble de juzgados y juntas)

En Panamá, la jurisdicción especial de trabajo se integra en primera y única instancia con tribunales de trabajo en sentido tradicional y también con las juntas de conciliación y decisión, que son tribunales mixtos, integrados con representantes de los tres sectores.

Originalmente ninguno de los dos códigos que ha tenido el país llegó a crear esta clase de tribunales mixtos, que fueron establecidos mediante la Ley 7, del 25 de febrero de 1975, en un principio como tribunales de única instancia, y en la actualidad también como de primera instancia. El resto de la jurisdicción especial de trabajo se integra por tribunales con jueces togados.

Administrativamente, las juntas de conciliación y decisión dependen del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que escoge a los representantes clasistas de listas presentadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, mientras que escoge libremente al representante del gobierno en cada junta. Sin embargo, la ley señala que, como tribunales de trabajo, son parte de la jurisdicción especial de trabajo.

Los representantes clasistas tienen un periodo máximo de tres meses (un mes y hasta dos prórrogas de un mes cada una).

#### c. Sistemas especiales de juntas

Aparte de estos dos casos claros de tribunales mixtos, se dan algunas experiencias de juntas que, en lo fundamental, no resultarían equiparables a tribunales de trabajo, porque se integran en atención a un conflicto colectivo en particular. Se trata de experiencias en las cuales las juntas especiales actúan, en los conflictos colectivos, con la participación del juez de trabajo, como instancias de conciliación y arbitraje, sea este últi-

<sup>12</sup> Buen Lozano, Néstor de, *op. cit.*, nota 1, pp. 172-174.

mo voluntario u obligatorio. Lo peculiar es que esta intervención alcanza los conflictos colectivos de intereses.

En México, las juntas, que en lo fundamental tienen carácter permanente, también pueden intervenir en los conflictos colectivos de intereses. En Costa Rica, Guatemala y Ecuador se pueden formar juntas específicas, presididas por el juez de trabajo, con funciones de conciliación y arbitraje. En el caso de Ecuador, ya expusimos que el Código de Trabajo las denomina tribunales de conciliación y arbitraje y que, por la obligatoriedad del arbitraje, indica que son parte de la administración de justicia.

En Paraguay, para estos efectos, no existen juntas accidentales, sino una Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje, que atiende la conciliación y el arbitraje obligatorio.<sup>13</sup> De manera similar, en Honduras existen juntas permanentes de conciliación y arbitraje, que no preside el juez sino un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La tendencia, sin embargo, es la de atribuir las funciones conciliatorias en los conflictos colectivos, en forma excluyente o superpuesta, a la administración del trabajo, la cual, como apunta Efrén Cordova, resulta, en general, más eficiente y preparada para tal función.<sup>14</sup>

### *C. Naturaleza jurídica de las juntas o tribunales mixtos*

Estimamos que se trata de tribunales especializados de trabajo, separados de la justicia ordinaria. Estamos en presencia de la función jurisdiccional del Estado, a la cual éste incorpora representantes de los sectores sociales.

En la experiencia brasileña, no cabe duda que se aceptaba la condición de tribunales de trabajo. Igual ocurre en Panamá.

En México, se ha dado una intensa discusión sobre la naturaleza de las juntas. Néstor de Buen recoge las opiniones de Bassols (tribunales administrativos); Trueba Urbina, Fix-Zamudio (tribunales de trabajo); De la Cueva (institución especial, como tribunal de equidad); Carpizo (tribunales de jurisdicción especializada). De Buen concluye que son “organismos constitucionales, autónomos en el ejercicio de sus funciones, pero dependientes administrativamente de los ejecutivos federal y locales, que

<sup>13</sup> González, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 7, pp. 8 y 9.

<sup>14</sup> Córdova Cordovez, *op. cit.*, nota 5, p. 227.

fungen como tribunales de derecho y están capacitados, con restricciones evidentes, a juzgar de los hechos ‘en conciencia’ ”.<sup>15</sup>

#### D. *¿Fallo en derecho o en equidad?*

Como ya expresamos, entendemos en general que los tribunales mixtos son tribunales de trabajo, con características especiales y que, por consiguiente, deben fallar en derecho y no en equidad. Una cosa es la posibilidad que se reconoce en algunos países de valorar la prueba “en conciencia” (libre convicción), y otra muy distinta que las juntas pudiesen prescindir de la sujeción a la aplicación de normas preexistentes, como ocurre con los jurados de conciencia en materia penal. De allí que, en lo que concierne a los conflictos de derecho, individuales o colectivos, su capacidad de decidir el conflicto está condicionada a la aplicación e interpretación del derecho existente.

Los supuestos de intervención en los conflictos colectivos de intereses que tenían estos tribunales mixtos en Brasil (que se mantiene en los tribunales actuales, que no son mixtos), planteaban una situación diferente, por la naturaleza misma de estos conflictos. Los casos vigentes, antes mencionados, en que el juez de trabajo preside una junta o “tribunal” accidental, con la eventual capacidad de decidir conflictos colectivos de derecho o bien de intereses, perfilan más bien supuestos de arbitraje, tanto cuando el arbitraje es obligatorio (caso de Ecuador), como cuando resulta voluntario.

#### E. *Debate sobre la justificación de los tribunales mixtos*

Tradicionalmente, ha existido un encendido debate en torno a la conveniencia o no de esta clase de tribunales.

Allocati, Ramiro Podetti y Plá Rodríguez, con argumentaciones contrarias a esta experiencia, han subrayado razones de falta de imparcialidad y de conocimientos apropiados.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Buen, Néstor de, *op. cit.*, nota 1, pp. 137-155.

<sup>16</sup> Allocati, Amadeo, “Derecho procesal del trabajo”, *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Mario L. Deveali, Buenos Aires, La Ley, 1979, t. I, pp. 21-25.

En otro sentido, de la Cueva realizó extraordinarias defensas del modelo mexicano, al cual llegó a considerar como producto de la lucha de clases.<sup>17</sup>

Wagner Giglio, en su conocida obra sobre el derecho procesal del trabajo, realizó repetidas defensas de esta clase de tribunales. Señala la necesidad de un juzgamiento que imponga un espíritu adaptado a las soluciones de las controversias, que tome en cuenta que la filosofía del derecho del trabajo lo conduce a otorgar especial valoración a bienes inmateriales relacionados con la propia dignidad del hombre. Resalta el aporte que los jueces clasistas tuvieron en el proceso, en relación con la vivencia de los hechos.<sup>18</sup>

Son conocidas en el ámbito iberoamericano las duras críticas de Néstor de Buen a la experiencia mexicana, vertidas en congresos, encuentros, jornadas y seminarios en diversos países.

Para Efrén Córdova, la participación de empleadores y trabajadores como jueces se justifica “en razón del conocimiento práctico que ellos aportan, en la mayor proximidad de los jueces legos a las partes y en la confianza a que ello da lugar”. No obstante, identifica tres problemas básicos derivados de esta participación: el modo de reclutamiento y de la duración del mandato; capacitación y los conocimientos que posean en relación con cada caso, y la falta de objetividad o probable parcialidad.<sup>19</sup>

A estos posibles problemas agregamos la materia atribuida a los tribunales mixtos. En tal sentido, nos parece provechosa la experiencia panameña, con la competencia limitada a procesos de menor cuantía, despidos injustificados y demandas de trabajadores domésticos. La competencia generalizada puede plantear problemas de falta de conocimiento técnico.

En cuanto a la crítica de posible falta de imparcialidad, Córdova señala que no le parece siempre justa. Los jueces legos —indica— “están al servicio de la justicia y no de los intereses de los sectores de trabajadores y empleadores que los han designado”, con lo cual pareciera alejarse de la tesis extrema de de la Cueva. Subraya que la parcialidad también puede darse en los jueces letrados. Finalmente, nos dice que la experiencia

<sup>17</sup> Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1979, t. II, p. 529.

<sup>18</sup> Giglio, Wagner, *Nuovo direito processual do trabalho*, São Paulo, LTR, 1975, pp. 26-28. Similar defensa realizó en ediciones posteriores de su obra.

<sup>19</sup> Córdova Cordovez, *op. cit.*, nota 5, p. 76.

demuestra que con más frecuencia de la que a simple vista se espera, los fallos en estos tribunales se adoptan por unanimidad.<sup>20</sup>

En Panamá, es sorprendente una experiencia reciente. A pesar de la existencia previa de críticas de algunos sectores al funcionamiento de las juntas, cuando se advirtió la posibilidad (no tan clara) de que una ley aprobada por la Asamblea Legislativa adscribiese las juntas al órgano Judicial, muchos abogados de trabajadores y de empleadores se pronunciaron en contra de esa ley. Incluso organizaciones gremiales de los dos sectores lo hicieron. Como consecuencia, el órgano Ejecutivo vetó parcialmente la ley aprobada por la Asamblea, que, hasta el momento en que redactamos este estudio, todavía no ha recibido la sanción correspondiente.

Como ya hemos expresado en otros estudios, a nuestro juicio los tribunales mixtos permiten la vinculación de los sectores que protagonizan las relaciones laborales —incluido el Estado— en la administración de justicia. Esto permite dotar de un cierto grado de equidad a los fallos, aun fallando esencialmente en derecho, hacerlos menos rígidos y ritualistas, siempre que no vayan en desmedro del interés proteccionista que debe resultar de la aplicación del derecho del trabajo. Esta participación puede resultar, y con frecuencia resulta, provechosa. Puede ser discutible, sin embargo, la atribución de toda la competencia a los tribunales mixtos. Nos parece más apropiada una competencia limitada a determinadas categorías de procesos, cuya naturaleza la haga aconsejable.

Por otro lado, periodos largos en la función del juez clasista pueden conducir a que se pierda la vinculación con el sector que se represente y se aleje el juez de las vivencias a que alude Giglio.

#### *4. Modelo especial de la República Dominicana*

En República Dominicana existe un modelo de tribunales mixtos, con la peculiaridad de que los miembros clasistas (vocales) no participan de las decisiones o de los fallos, pero el tribunal no se entiende legalmente constituido sin su presencia. Lupo Hernández Rueda indica que los miembros de dichos tribunales tienen funciones de conciliación; actuar como árbitros clasistas en los conflictos colectivos de intereses; intervenir en el in-

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 78.

terrogatorio de los testigos, en los procesos de trabajo; fungir de asesores o consultores del juez, cuando éste lo solicite, en especial “en asuntos técnicos o de la especialidad del vocal”. Sin embargo Hernández Rueda señala que los vocales no son jueces.<sup>21</sup>

### 5. *El modelo cubano*

Un caso particular es el de Cuba. Bronstein indica que en dicho país la justicia de trabajo se integra escalonadamente por: *a)* consejos de trabajo (elegidos por los trabajadores en los centros de trabajo), cuyas decisiones son apelables; *b)* tribunal municipal popular, con competencia general; *c)* por recurso respecto de los anteriores, las salas laborales de los tribunales de elección popular, y *d)* como última instancia, la Sala Laboral del Tribunal Supremo Popular.<sup>22</sup>

### 6. *Atribución de funciones jurisdiccionales a la administración de trabajo*

En algunos países, además de la administración de justicia por los tribunales de trabajo, para determinadas controversias se atribuyen funciones jurisdiccionales a la administración del trabajo.

Ejemplo de lo anterior es el ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en Panamá (Leyes 53 de 1975 y 44 de 1995), y las que anteriormente correspondían al fuero administrativo en Perú, estas últimas ya derogadas.

Estas funciones rebasan el simple marco de funciones cuasi jurisdiccionales, de actos jurisdiccionales mixtos para algún sector doctrinal, “en que la administración es juez y parte y decide la impugnación promovida en contra de un acto suyo de carácter administrativo”, como afirma Jorge Fábrega.<sup>23</sup> Se trata de una tendencia a dotar a la administración de funciones jurisdiccionales, “caracterizada por decisiones sobre conflictos y

<sup>21</sup> Hernández Rueda, Lupo, *Derecho procesal del trabajo*, Santo Domingo, IET, 1994, p. 81.

<sup>22</sup> Bronstein, Arturo, “Conflictos laborales individuales: soluciones procesales y convencionales”, *Debate Laboral*, Montevideo, año III, núm. 5, 1990, p. 151.

<sup>23</sup> Fábrega, Jorge, “Crisis de los tribunales de trabajo”, *Revista Lex*, Panamá, mayo-agosto de 1978, pp. 95 y 96.

controversias entre particulares en que la Administración no es parte, sino órgano decisor, que decide típicamente una pretensión y que lo hace mediante un proceso que produce efectos de cosa juzgada, a lo menos de cosa juzgada formal”.<sup>24</sup>

Arturo Bronstein pone en duda la prudencia de estas atribuciones a la autoridad administrativa. Señala que la misma es “sancionadora” antes que “juzgadora”, y que difícilmente la imparcialidad e independencia —y por ende las garantías del debido proceso— podrán ser iguales en la administración a las de los tribunales de trabajo. Subraya cómo ya en 1949 la Conferencia Regional Americana de la OIT afirmó la necesidad de que los tribunales de trabajo se establecieran permanentemente y con entera independencia del Ejecutivo.<sup>25</sup>

#### IV. PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Existe una tendencia creciente en Iberoamérica a la regulación separada y autónoma del proceso laboral, que sólo se ve disminuida cuando la misma no es integral y se aplica supletoriamente el procedimiento común.

El artículo 36 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, antes citado, además de establecer la jurisdicción especial de trabajo, dispone la necesidad de “un procedimiento especial para la rápida solución de los conflictos”.

Plá Rodríguez expresa que la existencia de una justicia de trabajo estimula la implantación de un procedimiento especializado. Cita a Russo-mano, para quien el “reconocimiento de la autonomía de la Justicia de Trabajo como órgano judicial especializado, implícitamente autoriza el reconocimiento de la conveniencia de adoptar un procedimiento propio, esto es, que corresponde a las raíces determinantes de la existencia de una jurisdicción especial de trabajo”.<sup>26</sup>

Los principios y peculiaridades del derecho procesal del trabajo, que establecen trazos diferenciadores con el derecho procesal común, así como las exigencias mismas que a la administración de justicia imponen

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Bronstein, *op. cit.*, nota 22, p. 149.

<sup>26</sup> Plá Rodríguez, Américo, “La solución de los conflictos de trabajo”, *La solución de los conflictos laborales*, México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1985, vol. I, p. 239.



las angustias vitales de las relaciones laborales, conducen necesariamente a la conveniencia de un procedimiento especializado y distinto del común. Se reduciría sensiblemente el papel del juzgador si, al decidir conforme a normas materiales de trabajo, expresivas de una particular concepción del derecho, tuviera que conducir el proceso y regular su propio accionar conforme a los dispositivos procesales comunes, dictados en atención a relaciones laborales de diferente naturaleza y sobre la base de una idea formal de la igualdad.

Es así como algunas legislaciones adoptan códigos o leyes procesales de trabajo (Colombia, Bolivia, Paraguay, Perú, Venezuela, España), mientras que otras incorporan una regulación integral o casi integral del procedimiento en sus leyes o códigos de trabajo (México, Panamá, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Costa Rica, Nicaragua).

En Uruguay se da una situación particular, cuando, desde 1989, el proceso laboral se regula por el Código General del Proceso.<sup>27</sup>

En definitiva, salvo excepciones, prevalece en Iberoamérica la existencia de la especialidad en el procedimiento laboral, si bien no siempre con absoluta autonomía de las normas procesales ordinarias. Con ello, en lo que concierne a los países americanos, se da cumplimiento al artículo 36 de la Carta Americana de Garantías Sociales.

<sup>27</sup> Cfr. Font, Bismarck *et al.*, "La justicia del trabajo en Uruguay", *Encuentro Iberoamericano de administración de justicia*, San José, Costa Rica, 1999, p. 9.