

**Acceso a la justicia laboral:
Derecho y prácticas comparadas
sobre prevención y resolución
de conflictos laborales**



► **Acceso a la justicia laboral:
Derecho y prácticas comparadas
sobre prevención y resolución
de conflictos laborales**

Unidad de derecho laboral y reforma

Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE)

© Organización Internacional del Trabajo © 2023
Primera edición 2023



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *Acceso a la justicia laboral: Derecho y prácticas comparadas sobre prevención y resolución de conflictos laborales*, 2023, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN 978-92-2-039576-9 (impreso)

ISBN 978-92-2-039575-2 (pdf web)

Publicado también en inglés: *Access to labour justice: Comparative law and practice on labour disputes prevention and resolution*, ISBN 9789220395738 (impreso), ISBN 9789220395745 (pdf web); y en francés: *Accès à la justice du travail: Droit et pratiques comparées en matière de prévention et de résolution des conflits du travail*, ISBN 9789220395776 (impreso), ISBN 9789220395783 (pdf web).

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

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

Prólogo

El informe más reciente del director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Conferencia Internacional del Trabajo se centra en la necesidad de mayor justicia social a nivel mundial y en los medios para lograrla. El Informe pone de relieve que "...aunque puede parecer obvio, la [justicia social] se refiere al Estado de derecho y al acceso a la justicia dentro de una sociedad." El acceso a la justicia laboral está, por lo tanto, claramente reconocido como dimensión fundamental del acceso a la justicia social. Fortalecer y apoyar las instituciones de prevención y resolución de conflictos laborales es entonces una importante prioridad para la OIT.

Sin importar la naturaleza y las razones subyacentes en los conflictos laborales individuales o colectivos, un aspecto fundamental de la gobernanza del mercado del trabajo es contar con instituciones de prevención y resolución de conflictos laborales eficaces que los aborden. Los países en todo el mundo han organizado sistemas de prevención y resolución de conflictos, dentro y fuera del ámbito de sus ministerios de trabajo, para mantener entornos laborales armoniosos y productivos mientras salvaguardan los derechos e intereses de los empleadores y los trabajadores. Mientras las agencias de las Naciones Unidas establecen directrices amplias sobre el acceso a la Justicia bajo el Objetivo de Desarrollo del Milenio 16, y ponen de relieve que el conflicto, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia sigue siendo una seria amenaza para el desarrollo sostenible, el enfoque de la OIT es centrarse en dar respuesta a los desafíos relacionados con el acceso a la justicia en el mundo del trabajo.

Las normas sobre las relaciones laborales y de empleo y los sistemas de relaciones sindicales suelen desarrollarse en estrecha relación y, por ende, los vínculos legales e institucionales impactan sobre los mecanismos de prevención y resolución de conflictos laborales. Este informe reconoce estas influencias mutuas y aporta un análisis comparativo de los acuerdos normativos e institucionales que participan en la prevención y resolución de conflictos laborales. A través de una descripción de los marcos legales, institucionales y procesales que rigen la resolución de conflictos laborales en diversos países, este informe destaca los puntos comunes y las diferencias que existen entre los sistemas, en el derecho y en la práctica. La principal pregunta de la investigación busca conocer los mecanismos de resolución de conflictos que funcionan mejor en contextos diferentes y por qué; esta pregunta sirve de guía al análisis. Esperamos que la información y el análisis presentados puedan guiar la discusión sobre políticas.

Vera Paquete-Perdigão

Directora, Departamento de Gobernanza y Tripartismo

Organización Internacional del Trabajo

Ginebra, septiembre de 2023

Agradecimientos

Este informe ha sido preparado por la Unidad de Derecho Laboral y Reforma (LABOURLAW) del Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE) de la Oficina Internacional del Trabajo. La elaboración del informe fue liderada por Tvisha Shroff bajo la supervisión de Cristina Mihes, jefa de la Unidad de LABOURLAW. Los siguientes integrantes del equipo hicieron sus aportaciones técnicas: Valérie Van Goethem, Pablo Arellano, Elizabeth Echeverría Manrique, Dominique Rocha Mattos e Yiwen Zhang. Un agradecimiento especial a los anteriores integrantes de LABOURLAW que desarrollaron estudios iniciales y borradores que sirvieron como recursos fundamentales para este trabajo. Vongai Masocha, Colin Fenwick y Maria Carolina Martins da Costa.

El informe aprovechó varios estudios nacionales sobre la prevención y resolución de conflictos laborales realizados por expertos independientes. Deseamos expresar nuestro cálido agradecimiento y gratitud a todos los expertos comprometidos en recabar la información pertinente para el informe (en orden alfabético): Andrés Ahumada, Christopher Albertyn, Zdenka Burzan, Sean Cooney, Thierry Galani, Christoph Garbers, Judge Avinash Govindjee, Rachid Filali, Georges Feghali, Judge Cathrine Lilja Hansson, Jakir Hossain, Senad Jašarević, Jenny Julén Votinius, Evance Kalula, Anthony Kerr, Muhammad Syam Ali Khan, Ara Khzmalyan, Ohseong Kwon, Martin Malin, Judge Alan Neal, Goran Nesevski, Desmond Odhiambo, Cesar Rosado Marzan, Jonathan Sale, Achim Seifert y Trang Tran.

Queremos agradecer a los colegas de la OIT, tanto en su sede central como en las oficinas regionales, por sus aportaciones, en particular (en orden alfabético): Sylvain Baffi, Delphine Bois, Jajoon Coue, Ockert Dupper, Jovan Protic, Nguyen Hoang Ha, Nina Krgovic, Emil Krstanovski, Ambra Migliore, Liphoo Mandoro, Mahandra Naidoo, Dorina Nika, Lejo Sibbel, Jovan Protic y Youngmo Yoon.

Finalmente, quisiéramos agradecer a nuestros colegas de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), en particular a Mélanie Jeanroy (ACTRAV) y Matías Espinosa (ACT/EMP) por sus contribuciones y opiniones en la finalización del informe.

► Índice

Prólogo	III
Agradecimientos	IV
1. Introducción	1
Resolución de conflictos en el contexto de un mercado laboral cambiante.....	3
Terminología de este informe y advertencias	4
2. Marcos legales y normativos que rigen la prevención y resolución de conflictos laborales.....	9
Cómo definir los conflictos individuales y colectivos.....	9
Garantizar la inclusión: ¿Quién está cubierto?	12
Exclusiones legislativas explícitas.....	12
Límites de la relación laboral y acceso a la justicia laboral.....	15
Principal alcance de los conflictos laborales.....	17
Conclusión	18
3. Instituciones y mecanismos de resolución de conflictos laborales.....	21
Funciones de las instituciones de resolución de conflictos laborales	21
Adjudicación: Instituciones judiciales y cuasi-judiciales	24
Instituciones judiciales.....	24
Instituciones cuasi-judiciales	30
Resolución alternativa de conflictos: Instituciones extrajudiciales y administración del trabajo	33
Resolución alternativa de conflictos e inspección de trabajo	37
Otros acuerdos institucionales	38
Conclusión	39
4. Aspectos procesales de la prevención y resolución de conflictos.....	43
Voluntarismo para resolver conflictos laborales: Procesos obligatorios y voluntarios	46
Cómo procesar solicitudes de resolución de conflictos: Accesibilidad y velocidad	49
Admisibilidad de los reclamos	49
Sistema de gestión de casos.....	51
Plazos	51
Costes y tasas.....	52
Imparcialidad procesal en la resolución de conflictos.....	53
Representación en los procesos	54
La carga de la prueba	55
Derecho de apelación.....	57
Ejecución	58
Conclusión	59
5. Conclusión	61

Capítulo 1.

Introducción

Los conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, son una característica inevitable de los entornos de trabajo. Los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales eficientes y accesibles que pueden resolver conflictos de manera justa y oportuna son esenciales para sostener relaciones sindicales armoniosas. El acceso a la justicia laboral es un componente fundamental de la justicia social. La Meta 3 del Objetivo 16 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 es “promover el Estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. La Meta 6 dice “crear instituciones eficaces y transparentes en todos los niveles”, y la meta 7 es “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas en todos los niveles”. Si bien buena parte de la bibliografía académica y muchos documentos normativos internacionales se centran en el acceso a la justicia en general, las condiciones previas a un acceso efectivo e inclusivo a la justicia laboral no han sido suficientemente investigadas.

Sin dudas, no se puede dar por sentado que las instituciones de prevención y resolución de conflictos laborales son efectivas. Los desafíos de accesibilidad, independencia y rendición de cuentas, la escasez de recursos, los complejos requisitos procesales y los recursos judiciales inadecuados siguen afectando los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales en todo el mundo. Por otra parte, es importante que esos sistemas den un espacio a la prevención de conflictos laborales y a la resolución voluntaria de los conflictos a través de un diálogo social genuino entre los interlocutores sociales.¹ Este informe describe la legislación y la práctica relacionadas con la prevención y resolución de conflictos laborales, judicial y extrajudicial, en una amplia variedad de Estados miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El principal foco de este informe es un análisis comparativo de la legislación y las normas, así como también de los acuerdos institucionales y su rol en el funcionamiento efectivo de los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales, tanto en el derecho como en la práctica. El informe destaca los puntos comunes y las diferencias de los marcos legales y normativos, institucionales y procesales que rigen los mecanismos de prevención y resolución de conflictos en los países incluidos en el estudio. Revisa cómo se definen los conflictos laborales en las distintas jurisdicciones, su alcance legal y principal, el mandato y la composición de las instituciones de resolución de conflictos y cómo los asuntos procesales que rigen el manejo de los conflictos, incluso si los procesos son obligatorios o voluntarios. Como un elemento importante de su efectividad, el informe también aborda la forma en que esas instituciones de prevención y resolución de conflictos manejan sus finanzas y el papel de los interlocutores sociales en su diseño y operaciones. En resumen, el informe busca contribuir a las directrices existentes a nivel internacional sobre el acceso a la justicia trayendo la dimensión laboral y la perspectiva del mundo del trabajo.

La metodología para preparar este informe implicó usar datos de tres fuentes: estudios por país preparados por expertos nacionales, relevamiento documental interno, e información recabada con la nueva herramienta de diagnóstico de la OIT² en países seleccionados. Con el fin de elaborar este informe, se eligió un rango de jurisdicciones que representan una cantidad diversa de sistemas legales, Estados miembro de diferentes niveles de desarrollo económico y humano y en diferentes regiones geográficas. El informe abarca datos comparativos sobre conflictos laborales individuales y colectivos y aborda, principalmente, los mecanismos provistos por el estado para la resolución judicial y extrajudicial de los conflictos laborales. No aborda mecanismos a nivel de empresa para el manejo de reclamaciones o la

¹ Véase también, OIT, Diálogo social: Discusión recurrente conforme la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión 102, Ginebra, 2013, párrafos 132-139.

² OIT, [Acceso a la justicia laboral: Una herramienta de diagnóstico para la autoevaluación de la efectividad de la prevención y resolución de conflictos laborales](#), 2023.

cooperación en el lugar de trabajo. Se abordan brevemente los mecanismos establecidos privadamente para la resolución de conflictos y los procedimientos instituidos por convenios colectivos en aquellos contextos donde son destacados.

Este informe busca analizar y responder a la pregunta de la investigación: “¿Qué mecanismos de resolución de conflictos funcionan mejor en diferentes contextos y por qué?” tal como lo solicitaron los mandantes tripartitos de la OIT.³ La Resolución 2013 referida a las discusiones recurrentes sobre diálogo social pidió a la OIT ampliar su asistencia para fortalecer y mejorar el desempeño de los sistemas y mecanismos de prevención y resolución de conflictos laborales, incluido el manejo efectivo de las reclamaciones laborales individuales a través de la investigación, asesoramiento experto, construcción de capacidades e intercambio de experiencias.⁴ Estos resultados fueron refrendados en el Plan de acción del seguimiento de los debates sobre diálogo social en la Sesión 102 de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013) adoptados en la 319a Sesión del Consejo de Administración para generar investigaciones sobre la resolución de conflictos laborales y aumentar su capacidad de brindar asesoramiento técnico efectivo y servicios de desarrollo de capacidades.⁵

Durante su 107a Sesión en 2018, en los debates durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) se recibió un informe de respaldo que señalaba que los Estados miembro estaban enfrentando un sinnúmero de desafíos para establecer y mantener sistemas de resolución de conflictos justos, efectivos y sostenibles, en particular en lo referido a conflictos laborales individuales. Los desafíos surgían, entre otros motivos, de marcos legales imprecisos o inconsistentes, de múltiples mecanismos o foros que daban pie a incertidumbre y superposición de jurisdicciones, y también a la exclusión de aquellos cuya condición de empleo no estaba clara.⁶ La Resolución 2018 referida a la segunda discusión recurrente sobre diálogo social y tripartidismo⁷ además pidió a la OIT fortalecer los sistemas de prevención y resolución de conflictos en varios niveles para promover un diálogo social efectivo y crear confianza.

Más recientemente, la investigación de la Oficina se ha reorientado al área de acceso a la justicia laboral, con el objetivo de “mejorar el acceso a la justicia laboral mediante la revisión de los marcos jurídicos para ampliar y proteger los derechos de todos, la racionalización de los procedimientos y reducción de los costes y el refuerzo de las calificaciones y capacidad de todo el personal de los tribunales y las instituciones de prevención y resolución de conflictos”.⁸ La importancia del tema fue reiterada en la Resolución 2023 referida a la segunda discusión recurrente sobre la protección de los trabajadores adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, que pone de relieve el acceso a la justicia, el acceso a recursos efectivos y la resolución de los conflictos en la búsqueda de protección laboral inclusiva, adecuada y efectiva para todos.⁹

A la luz de esto, la Oficina lanzó la herramienta de diagnóstico¹⁰ para la autoevaluación de la efectividad de las instituciones de prevención y resolución. La herramienta ofrece directrices para procesos de reflexión dentro de los organismos de resolución de conflictos judiciales y extrajudiciales, y busca ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a identificar posibles oportunidades y desafíos referidos al

3 OIT, Conclusiones referidas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y tripartismo, Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión 107, puntos 3(j) y 5(j).

4 OIT, Resolución referida a la discusión recurrente sobre el diálogo social, Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión 102, 2013. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223813.pdf

5 OIT, Seguimiento de la discusión sobre diálogo social en la Sesión 102 de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2013: Plan de acción. Consejo de Administración, 319 Sesión, Ginebra, p. 3. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_222498.pdf

6 OIT, *Diálogo social y tripartismo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107th Sesión, 2018, párrafo 49.

7 Adoptada en la 107a sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2018). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_633157.pdf

8 OIT, *Examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023*, GB.340/PFA/2, Sesión del Consejo de Administración 340, Ginebra, octubre-noviembre 2020, p. 13.

9 OIT, Resolución referida a la segunda discusión recurrente sobre la protección de los trabajadores, Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión 111, 2023. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_886678.pdf

10 OIT, *Acceso a la justicia laboral: una herramienta de diagnóstico*.

acceso a la justicia para así abordarlos en forma conjunta. La herramienta define un conjunto de principios generalmente aceptados de “efectividad” que sirven como criterios de evaluación: eficiencia, rapidez, rendición de cuentas, accesibilidad, independencia, imparcialidad, justicia, equidad, profesionalismo y ejecución; además, en instituciones extrajudiciales, el voluntarismo, confidencialidad y prevención.

En línea con este entendimiento común, este informe busca cerrar una brecha de conocimiento importante en los aspectos prácticos de la prevención y resolución de conflictos laborales e intenta identificar y destacar las buenas prácticas que conducen a un acceso pleno e inclusivo a la justicia laboral.

Resolución de conflictos en el contexto de un mercado laboral cambiante

El acceso a la justicia laboral enfrenta nuevos desafíos importantes desencadenados, en particular, por cambios recientes en el mercado laboral y en la organización del trabajo. El uso de “relaciones de empleo típicas” o abiertas ha erosionado las formas más flexibles de relaciones contractuales de trabajo.¹¹ Esta fragmentación de las relaciones laborales y el hecho de que las empresas utilizan una amplia gama de contratos con sus proveedores ha llevado al “agrietamiento” del lugar de trabajo en la bibliografía académica reciente.¹² Al mismo tiempo, la segmentación del mercado laboral, con empleo formal e informal por un salario, y en trabajo autónomo voluntario o involuntario, persiste desde hace mucho tiempo en los mercados laborales en todo el mundo, sobre todo en las economías en desarrollo.¹³ Los trabajadores del sector informal sufren la débil ejecución de las leyes y normas del mercado laboral, lo que presenta un desafío fundamental para garantizar su acceso a la justicia.

Por ende, los mercados de trabajo se han visto afectados por una cantidad de desafíos: informalidad, brechas salariales de género, desaceleración del crecimiento de la productividad, barreras en las transiciones del mercado laboral. Todo ello unido a cambios en los lugares de trabajo, los perfiles laborales y la estructura organizativa de las empresas inducida por las nuevas tecnologías, el cambio climático y también las modificaciones sectoriales por la nueva demanda. Todas estas tendencias tienen el potencial de directa o indirectamente afectar a la justicia, tanto para empleadores como trabajadores. Además, estos problemas de larga data se vieron exacerbados durante la pandemia de COVID-19. Durante la pandemia, los trabajadores informales tenían mayor riesgo de perder sus trabajos que los formales y las unidades económicas informales corrieron más riesgo de cierre. Muchos trabajadores fueron empujados a trabajar por cuenta propia para enfrentar la crisis financiera que produjo la pandemia.¹⁴ Una de las tendencias notables que surgió en los mercados laborales fue el trabajo en plataformas digitales y aplicaciones móviles por el aumento de la economía *gig* o “a demanda”.

Son temas que desafían las normas del mercado laboral, viejas y nuevas, y han alterado no solo la organización de los procesos laborales sino también *la relación* entre los trabajadores y los empleadores.¹⁵ La creciente diversidad de relaciones laborales y de preferencias de los trabajadores, combinada con

11 ILO, [Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects](#) [Formas atípicas de empleo en todo el mundo: entender los desafíos, configurar las perspectivas] 2016.

12 David Weil, [The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It \[El lugar de trabajo fisurado: Por qué el trabajo pasó a ser tan malo para tantos y qué se puede hacer para mejorarlo\]](#), 2017.

13 John Bennett y Matthew D. Rablen, “Self-employment, wage employment, and informality in a developing economy” [Empleo por cuenta propia, empleo por un salario, e informalidad en una economía en desarrollo] *Oxford Economic Papers* 67 No. 2 (2015), pp. 227–244.

14 OIT, [Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2022](#), 2022.

15 OIT, [Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo](#), 2021, p. 3.

la prevalencia de relaciones laborales individualizadas más que colectivas generan un entorno más complejo en el que abordar el descontento y los reclamos de los trabajadores.

Ninguna norma laboral internacional por sí misma aborda directamente la prevención y resolución de conflictos laborales de manera holística e integrada. Las directrices incluidas en las normas existentes carecen de detalle o son solo fragmentadas.¹⁶ La ausencia de un enfoque unificado a la prevención y resolución de conflictos laborales obstaculiza la capacidad de la Oficina para responder a las necesidades de los Estados miembro y los interlocutores sociales en la medida que las relaciones laborales siguen evolucionando, y surgen temas nuevos en los conflictos en los lugares de trabajo. En un contexto más amplio, el de estas dinámicas nuevas, este informe presenta un análisis comparativo de la forma en que varias políticas y elecciones legales e institucionales han afectado el acceso a la “justicia laboral para todos” en los países objeto de estudio. Además, ofrece algunos primeros aprendizajes sobre el trabajo de los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales para que sirvan de guía a los debates futuros de políticas sobre el tema.

Terminología de este informe y advertencias

Tanto la libertad de asociación como el reconocimiento efectivo del derecho a acordar convenios colectivos están reconocidos como principios y derechos fundamentales en el trabajo según la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998.¹⁷ Son derechos fundamentales que enmarcan todos los sistemas de relaciones industriales en todos los países. Al principio, el informe reconoce, por un lado, la estrecha relación entre los mecanismos de resolución de conflictos laborales y, por otro, las relaciones industriales y los sistemas legales más amplios donde funcionan.¹⁸ Por cierto, el entorno de todas las relaciones industriales establece el tono de las interacciones entre empleadores y trabajadores en una jurisdicción en particular, y son la naturaleza y las características de esas interacciones las que pueden determinar la manera en que se prefieren manejar los conflictos que pueden surgir. Un clima en el que las relaciones industriales son de cooperación y el uso de enfoques basados en el consenso puede ayudar a prevenir conflictos o, al menos, a impedir que escalen y se conviertan en huelgas y cierres patronales (lockouts).¹⁹

En un sentido amplio, entonces, es una multiplicidad de factores la que ayuda a definir las relaciones entre el empleador y el trabajador y, por extensión, la resolución de los conflictos que surgen en el contexto de esas relaciones. Este contexto incluye el *entorno político*: si el derecho de asociación y de negociar en forma colectiva están reconocidos y si la gobernanza del mercado laboral es inclusiva y participativa; el *entorno legal*: si las leyes laborales apoyan la libertad de asociación y si el alcance de las leyes laborales se extiende a todos los empleadores y trabajadores; y el *entorno socio-económico*: si la economía es débil o fuerte, si la producción exige mucha mano de obra, y qué tipo de normas socioculturales actúan en el manejo del conflicto.²⁰ Una de las limitaciones de una revisión comparativa como esta son las restricciones de tiempo y espacio que no permiten un análisis de cada sistema de resolución de conflictos en estos entornos político, legal y socio-económico.

16 OIT, Orden del día de futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, GB.344/INS/3/1, 2022, párr. 71. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_838085.pdf

17 OIT, Declaración de 1998 de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf

18 Aristeia Koukiadaki, “Individual and collective dispute resolution systems – A comparative review” [Sistemas de resolución de conflictos individuales y colectivos - Una revisión comparativa] (ILO, 2020).

19 OIT y Centro Internacional de Formación de la OIT (ITC), *Sistemas de conflictos laborales: Directrices para la mejora del rendimiento*, 2013, p. 5.

20 OIT e ITC, *Sistemas de conflictos laborales*, pp. 9–11.

Más específicamente, este análisis excluye un debate sobre las interacciones entre la resolución de conflictos laborales, por un lado, y la negociación colectiva y la acción sindical, por otro. Sin dudas, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva implica el derecho de las organizaciones patronales y sindicales a dedicarse libremente a resolver los conflictos entre ellos. La Convención de negociación colectiva, 1981 (No. 154) reconoce que “los organismos y procedimientos para solucionar los conflictos laborales deberían concebirse como una aportación a la promoción de la negociación colectiva”. En la práctica, la regulación de los mecanismos de resolución de conflictos puede tener consecuencias en el ejercicio del derecho de las partes a actuar.²¹ En nuestra opinión, este aspecto de la resolución de conflictos merece un análisis independiente, pero no nos aventuramos a darlo en este informe.

Además, y esto es importante, el informe reconoce que los diferentes sistemas legales tienden a definir los términos pertinentes a la resolución de conflictos laborales de maneras diferentes, algo que se puede esperar en el amplio rango de jurisdicciones que se cubren en este informe. Sin embargo, las publicaciones de la OIT han definido ciertos términos fundamentales y los reconocemos por anticipado como guías para nuestro enfoque general (Cuadro 1). Finalmente, a la vez que identifica los valores compartidos y las buenas prácticas comunes, este informe también reconoce la diversidad de soluciones y prácticas legales en contextos económicos, políticos, sociales y de relaciones industriales.

21 Las leyes que limitan o excluyen a los funcionarios públicos del derecho de huelga, particularmente si prestan “servicios esenciales”; leyes que distinguen entre los derechos colectivos y los conflictos sobre intereses que permiten acciones sindicales solo en el caso de conflictos sobre intereses; y procedimientos arbitrales obligatorios antes o durante una acción sindical prolongada.

▶ Cuadro 1. Definiciones de los términos fundamentales de las publicaciones de la OIT

- ▶ **Institución de resolución de conflictos:** Una organización que asiste en la resolución de conflictos laborales. Este término abarca a las instituciones judiciales y extrajudiciales, incluidos los organismos basados en el consenso y los resolutorios. También abarca, según el contexto nacional, una serie de diferentes acuerdos, incluidos los ministerios y departamentos de trabajo (organismos dentro de las administraciones laborales nacionales o estatales de servicio público), organismos estatutarios independientes (financiados por el Estado, pero que funcionan con cierto grado de independencia y autonomía), tribunales y acuerdos compartidos (en los que la resolución de conflictos laborales es, en parte, responsabilidad de la administración del trabajo y, en parte, de una institución independiente).
- ▶ **Conflicto colectivo:** Un desacuerdo entre un grupo de trabajadores generalmente, pero no necesariamente, representado por un sindicato, y un empleador o grupo de empleadores.
- ▶ **Conflicto individual:** Un desacuerdo entre un único trabajador y su empleador, en general, sobre derechos existentes. También puede incluir situaciones en las que un número de trabajadores no están de acuerdo con su empleador en un tema, pero en las que cada trabajador actúa en forma individual.
- ▶ **Conflicto sobre intereses:** Un desacuerdo entre trabajadores y su empleador referido a derechos y obligaciones futuros conforme el contrato de empleo. Esos conflictos no se basan en derechos existentes sino en el deseo de una de las partes de crear derechos nuevos en el futuro, por ejemplo, un nivel salarial más alto y beneficios adicionales. Los conflictos sobre intereses son aquellos concernientes a la creación de derechos nuevos y surgen a consecuencia de un fracaso en el proceso de negociación.
- ▶ **Conflicto sobre derechos:** Un desacuerdo entre un trabajador o varios trabajadores con su empleador referido a la violación de un derecho existente establecido por ley, un convenio de negociación colectiva o conforme un contrato de empleo. Una confrontación a la que suele llamarse conflicto legal. Estos conflictos pueden ser individuales o colectivos.

Fuente: OIT y Centro Internacional de Formación de la OIT (ITC), [Sistemas de conflictos laborales: Directrices para la mejora del rendimiento](#), 2013.

Capítulo 2.

Marcos legales y normativos que rigen la prevención y resolución de conflictos laborales

Esta sección presenta un análisis de los marcos legales y normativos que definen y rigen la prevención y resolución de conflictos laborales colectivos e individuales y los mecanismos de resolución, tanto judiciales como extrajudiciales. La seguridad jurídica es un factor fundamental del proceso legislativo y de la defensa del Estado de derecho; en consecuencia, es de gran importancia para garantizar el acceso a la justicia.²² Un mecanismo de prevención y resolución de conflictos laborales contribuye al Estado de derecho porque facilita la reparación equitativa de los conflictos mediante mecanismos de ejecución apropiados²³. Esta facilitación debe basarse en principios jurídicos sistemáticos y claramente definidos que sirven para garantizar a todos los empleadores y trabajadores el acceso a dichos mecanismos.

En este informe, el análisis se centra en las disposiciones legislativas que definen los conflictos individuales y colectivos, distingue entre conflictos sobre derechos o sobre intereses, y ofrece la base jurídica que los empleadores y trabajadores pueden utilizar para acceder a mecanismos de prevención y resolución de conflictos laborales. Los desafíos al aplicar algunas de estas disposiciones subrayan la necesidad de derechos sustantivos bien definidos, apoyados por procesos claros que garanticen el acceso a las autoridades adecuadas y competentes.

Cómo definir los conflictos individuales y colectivos

La falta de claridad legislativa en los términos “conflicto laboral individual” y “conflicto laboral colectivo” conlleva una preocupación real, ya que puede llevar a la ambigüedad y la ejecución no uniforme de la ley. Por cierto, no hay un enfoque común en la definición de conflictos laborales individuales o colectivos, y se aplican soluciones legislativas variadas en diferentes países, como veremos más adelante. La pregunta fundamental es si esas definiciones, o la falta de ellas, mejora u obstaculiza la capacidad de un trabajador individual, un empleador, o una organización sindical o patronal a acceder a mecanismos de prevención y resolución de conflictos. La terminología que hace referencia a los conflictos laborales en los países objeto de estudio varía mucho y es específica a cada jurisdicción.²⁴

22 La seguridad jurídica está incluida en la concepción del Estado de derecho en el Informe 2004 del Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General*, 23 de agosto de 2004, p. 4.

23 OIT, *Acceso a la justicia laboral: Una herramienta de diagnóstico*, 5.

24 Por ejemplo, en Irlanda, Kenia y Malasia es un “conflicto comercial”, en la India y la República de Corea, es un “conflicto sindical”, y, en Rumania, es una “conflicto laboral”.

En algunos casos, las leyes del trabajo definen los conflictos laborales en términos generales, sin distinguir entre conflictos individuales y colectivos.²⁵ Por ejemplo, la definición de un conflicto comercial en Irlanda es “cualquier conflicto o diferencia entre empleadores y trabajadores o entre trabajadores y trabajadores relacionado con el empleo o falta de empleo, o los términos del empleo, o las condiciones de empleo, de cualquier persona e incluye ese conflicto o diferencia entre empleadores y trabajadores cuando el empleo ya ha cesado”.²⁶ Si bien las partes de un “conflicto comercial” aquí se nombran en plural, está establecido que el término incluye también conflictos entre un trabajador individual y su empleador.

En la India, la definición de un “conflicto sindical” es similar,²⁷ pero, mientras la definición en este país también se lee como si solo incluyera conflictos colectivos, incluye varios, pero no todos los conflictos individuales. Los tribunales de la India han interpretado que el término significa que cualquier conflicto defendido por un sindicato o un número sustancial de trabajadores puede ser tratado como un conflicto laboral. Una modificación a la Ley de Conflictos Laborales²⁸ aclara que cualquier forma de rescisión de servicios de un trabajador debe ser tratada como un conflicto industrial, sin importar que cualquier otro trabajador o sindicato sea parte del conflicto. De hecho, una definición tan estrecha como esta puede limitar los posibles caminos de reparación en conflictos individuales (excepto los relacionados con una rescisión) que no son tomados por un sindicato u otros trabajadores.²⁹

Las legislaciones de algunos países objeto de análisis definen claramente los conflictos individuales y colectivos en la ley,³⁰ numerosas leyes laborales en este estudio no tienen una definición legal específica de los conflictos laborales, ni individuales ni colectivos.³¹ Cuando la ley establece una definición, no son muchas las maneras en que se pueden distinguir conflictos individuales y colectivos. Con frecuencia, la distinción está estrechamente ligada a los conflictos sobre derechos y sobre intereses; los conflictos individuales son aquellos relacionados con el ejercicio de un *derecho individual*, mientras que los conflictos colectivos se asocian con el ejercicio o defensa de un *interés colectivo*.³² En otros casos, la ley no establece explícitamente la misma distinción, pero está implícita en la forma como se manejan los conflictos.³³ Hay pocos ejemplos de países que distinguen entre conflicto sobre intereses colectivos y conflictos sobre derechos colectivos.³⁴

25 Al igual que en Irlanda, India, Brasil, Kenia, Bangladés, Suecia, Sudáfrica y el Reino Unido.

26 Véase la sección 3 de la Ley de Relaciones Industriales de 1946 y sus modificaciones en sección 40 de la Ley Relaciones Industriales de 2015.

27 Sección 2(k) de la Ley de Conflictos Laborales: “... cualquier conflicto o diferencia entre empleadores y empleadores, o entre empleadores y trabajadores o entre trabajadores y trabajadores relacionado con el empleo o falta de empleo, o los términos del empleo, o las condiciones de empleo, de cualquier persona”.

28 Sección 2A, agregada en 1965.

29 Por ejemplo, la discriminación antisindical como una suspensión o traslado ilegal. Véase R. Gopalakrishnan y L. Tortell, “Access to justice, trade union rights, and the Indian Industrial Disputes Act, 1947” [*Acceso a la justicia, derechos sindicales y la Ley de Conflictos Laborales de India*], *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 22(4) (2006).

30 Este es el caso, por ejemplo, en algunos países del África Occidental, incluido Burkina Faso, Níger y Togo, así como también Armenia, Bulgaria, Rumania y Vietnam.

31 Por ejemplo, Alemania, Líbano, Mozambique, Argentina, Chile, Colombia, Malasia, Albania no incluyen en la ley una definición de “conflictos laborales individuales” pero el Código del Trabajo sí incluye una definición de “conflictos laborales colectivos”.

32 Como en Burkina Faso, Níger y Togo.

33 Como se ejemplificó en Irlanda, no se distingue entre conflictos individuales y colectivos o entre conflictos sobre derechos o sobre intereses. Los conflictos sobre derechos se resuelven en forma individual (aun cuando sean de naturaleza colectiva) mediante adjudicación. Los conflictos sobre intereses (individuales o colectivos) se resuelven a través de recomendaciones no obligatorias. Los sistemas de Alemania, Líbano, República de Corea, Brasil, Kenia, Colombia y Serbia tienen implícita una distinción similar.

34 Incluido Vietnam, Montenegro, Panamá y México. En México, la Ley Federal del Trabajo establece que los tribunales laborales resuelven conflictos que surgen de relaciones laborales, entre trabajadores y empleadores, entre trabajadores o entre empleadores. Esa ley identifica que los conflictos pueden ser individuales y colectivos (pero no los define) y que pueden ser resueltos por procedimiento ordinario o especial (el procedimiento ordinario se aplica a los conflictos individuales y sobre derechos, y no hay proceso especial fijado en la ley; véase su Capítulo VII y Capítulo VIII). Solo los conflictos colectivos de naturaleza económica (según este informe, “los conflictos sobre intereses”) se definen como aquellos que tienen por objeto la modificación o implantación de nuevas condiciones de trabajo, o bien, la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo, salvo que Ley Federal del Trabajo señale otro procedimiento (Capítulo XIX).

En los países donde los convenios colectivos sirven como fuente importante de los derechos de los trabajadores, la distinción entre conflictos sobre derechos individuales y colectivos puede ser confusa. Por ejemplo, en Suecia, en muchos casos, un conflicto sobre los derechos de empleados individuales (es decir, un conflicto laboral individual), implica simultáneamente una violación del convenio colectivo, lo que lo convierte en un conflicto laboral colectivo. Por lo tanto, es común que el mismo caso se presente (por parte del sindicato) tanto en nombre del empleado individual representado por el sindicato como en nombre del sindicato mismo; esto significa que el caso no puede ser categorizado a partir de la distinción entre individual y colectivo. El sistema sueco diferencia entre conflictos sobre derechos y conflictos sobre intereses más que entre conflictos individuales y colectivos.

Otro factor que a veces se pone de relieve en la definición de conflictos individuales y colectivos, son las *partes* del conflicto. Específicamente, se puede hacer referencia a un conflicto individual como aquel entre un trabajador y su empleador, mientras que un conflicto colectivo puede describirse como aquel entre un grupo de trabajadores y uno o más empleadores.³⁵ En algunos casos, la definición puede especificar que las partes son una *organización sindical o patronal*. En Vietnam, tanto los conflictos sobre derechos como aquellos sobre intereses se expresan como “una o varias organizaciones representantes de trabajadores y un empleador o una o más organizaciones patronales”, por ejemplo.³⁶

Finalmente, algunas definiciones, específicamente sobre conflictos individuales, tienden a asociar un conflicto individual con los derechos que pueden dar origen a un conflicto: fundamentalmente, toma como fuente el contrato de empleo individual y la legislación laboral que fija normas de empleo específicas. Por ejemplo, el Código de Trabajo de Senegal define los conflictos laborales individuales como conflictos que surgen entre trabajadores y empleadores en relación con el contrato de empleo, el contrato de formación, los convenios colectivos, las condiciones de trabajo, la seguridad social y las normas de seguridad, higiene y salud en el trabajo.³⁷ En Senegal, la existencia de conflictos individuales se vincula con los contratos de empleo.³⁸ Por otro lado, son pocas las definiciones de conflictos colectivos vinculadas a la noción de conflicto que surge en el contexto de la negociación de un convenio colectivo.³⁹ Por ejemplo, el Código de Trabajo de Mozambique hace referencia a “conflictos que surgen de la firma o revisión de instrumentos colectivos”.⁴⁰

Por lo tanto, vemos que los conflictos individuales y colectivos pueden estar legalmente definidos y diferenciados, poniendo de relieve una o varias combinaciones de estos tres factores: *la naturaleza del conflicto* (sobre derechos o sobre intereses); *las partes del conflicto* (un solo trabajador o empleador o un grupo de trabajadores o empleadores); o *la fuente de los derechos* sobre los cuales existe el conflicto (la relación de empleo individual versus los convenios colectivos). Por ejemplo, cuando conflictos individuales son planteados por un grupo de trabajadores plantea conflictos individuales en relación con el mismo derecho reclamado, en algunas jurisdicciones dichos conflictos no se tratan como un conflicto colectivo, sino como una suma de conflictos individuales.⁴¹

Por supuesto, una definición legal puede no ser importante en sí misma. Aun así, en la medida que determina (o contribuye a determinar) el camino procesal e institucional que sigue un conflicto, es

35 Por ejemplo, Níger, Togo, Bulgaria y, para conflictos colectivos, Albania.

36 Art. 179 del Código del Trabajo de Vietnam. El Código de Trabajo de Senegal (art. L.86) hace referencia a conflictos laborales colectivos como conflictos entre organizaciones sindicales y empleadores.

37 Art. 229.

38 Es el mismo caso en Armenia y Argentina.

39 En Armenia, los conflictos colectivos se definen como desacuerdos entre el sindicato y el empleador u otras partes con derecho a ejecutar un convenio colectivo, en relación con demandas planteadas por una parte y que dejan insatisfecha a la otra parte. Las demandas en cuestión deben relacionarse con las negociaciones de un convenio colectivo, la ejecución de ese convenio, cambios en los términos de un convenio colectivo, la introducción de modificaciones a leyes, o por la estipulación de nuevas condiciones de trabajo (art. 64 del Código de Trabajo). Es igual en Vietnam, donde un conflicto laboral colectivo sobre intereses es un conflicto que surge durante el proceso de una negociación colectiva. En Macedonia del Norte, la legislación sobre la resolución pacífica de conflictos laborales considera que un conflicto laboral colectivo es aquel que surge de la conclusión, modificación, agregado, o aplicación de un convenio colectivo, en el ejercicio de los derechos de una organización sindical y de huelga.

40 Art. 164(1)(b), frente a “conflictos que surgen de relaciones de empleo individuales” (art. 182(1)).

41 Como en Canadá.

muy importante para el funcionamiento del sistema que la definición sea clara y esté bien entendida. En Canadá, por ejemplo, el énfasis no está tanto en las definiciones legales de los conflictos individuales o colectivos sino en si los trabajadores están sindicalizados o no. Cuando se trata de trabajadores sindicalizados, la resolución de conflictos se hace principalmente a través de una mediación, con árbitros independientes, mientras que los no sindicalizados pueden presentar una reclamación ante un inspector del Ministerio de Trabajo o hacer una solicitud de amparo ante el Tribunal Superior En general, por lo tanto, la clasificación de un conflicto (o, ente caso, la clasificación de los trabajadores) puede a veces ser un tema fundamental para decidir si un trabajador o empleador individual, un grupo de trabajadores, o una organización sindical o patronal tiene la capacidad o la legitimidad (*locus standi*) para presentar una reclamación ante una autoridad determinada. Esta consideración debe guiar los intentos de lograr claridad legal cuando se definen los conflictos individuales y colectivos.

Garantizar la inclusión: ¿Quién está cubierto?

Exclusiones legislativas explícitas

Un aspecto importante de los marcos jurídicos que rigen la resolución de conflictos laborales es la medida en que incluyen y por tanto, protegen, los derechos de *todos* los participantes del mercado de trabajo para que accedan a mecanismos para la prevención y resolución de conflictos laborales. La exclusión directa e indirecta de ciertos tipos de empleadores y trabajadores es un desafío importante para la efectividad de los sistemas nacionales de resolución de conflictos y el sistema de relaciones sindicales en general. Como veremos, con mucha frecuencia, son los trabajadores quienes están *explícitamente excluidos* de la protección legal y quienes tienden a ser susceptibles de explotación y enfrentan barreras importantes en cuanto a protección y reparaciones.

Las exclusiones legislativas explícitas (a los fines de esta subsección) no incluyen excepciones generales en la legislación laboral referidas a trabajadores sujetos a marcos normativos y procesos especiales. Por esto es que numerosos códigos laborales y leyes sobre resolución de conflictos analizados en este estudio excluyen a funcionarios públicos, policía, fuerzas de defensa, fuerzas armadas y marinos.^{42,43} Es práctica común en muchos de los sistemas analizados; en sí mismo, son sistemas alternativos de resolución de conflictos que no presentan un desafío a la paz sindical y suelen estar a disposición de esas categorías de trabajadores: tribunales administrativos/militares o de reparación y conciliación administrados por el gobierno. En algunas jurisdicciones, estas categorías de trabajadores están incluidas en la legislación del empleo, pero quedan sujetas a ciertas exclusiones legales. En Armenia, por ejemplo, la ley de trabajo es de ejecución plena a los funcionarios públicos, pero las normas sobre relaciones colectivas (incluidos acuerdos y conflictos colectivos) no aplican a las fuerzas armadas, la policía, empleados de organismos de seguridad nacionales y personas en cargos públicos.⁴⁴ En otras jurisdicciones, los funcionarios públicos

42 En Macedonia del Norte, el personal marítimo de la marina mercante, los miembros de la tripulación de aviones y los extranjeros empleados en empresas de transporte de pasajeros y ferrocarril con casas centrales registradas en el extranjero están excluidos del marco legal de resolución de conflictos laborales.

43 Incluida Irlanda, Alemania Líbano, República de Corea, India, Burkina Faso, Togo, Vietnam, Mozambique, México, Brasil, Montenegro, Kenia, Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Croacia, Bulgaria, Canadá, Bangladés, Suecia, Albania, China, Marruecos, Sudáfrica y Costa Rica.

44 En Irlanda, por ejemplo, la policía y las fuerzas de defensa, en algunos casos, aún si están dentro del alcance de una ley, quedan excluidas del proceso de resolución de conflictos de esa ley (por ejemplo, la Ley de permiso parental de 1998). En Níger, los trabajadores en áreas restringidas de empresas del sector de la defensa o vinculadas con el sector militar están dentro del alcance de las normas laborales, sin embargo, los servicios de inspección laboral y la implementación de las normas laborales son responsabilidad de personal designado por las autoridades militares. En Chile, la Ley nro. 21.280 sobre la cobertura legal en procesos sobre derechos humanos de los trabajadores incluye a los funcionarios públicos en caso de violaciones a los derechos humanos.

quedan incluidos en el alcance del Código del Trabajo correspondiente, pero los funcionarios públicos de mayor jerarquía están excluidos.⁴⁵

Más allá de estas categorías limitadas de trabajadores con acceso a otros canales de reparación, sin embargo, muchas de las leyes laborales en los países analizados excluyen explícitamente categorías específicas de trabajadores vulnerables, dejándolos sin acceso a mecanismos de resolución de conflictos laborales, en general, esto sucede con los trabajadores domésticos.⁴⁶ La Ley de Trabajo del Líbano excluye específicamente a los trabajadores domésticos que trabajan en casas privadas, y las relaciones entre ellos y sus empleadores se rigen por un contrato privado con ciertas disposiciones obligatorias impuestas por el Ministerio de Trabajo. Aun así, este arreglo deja a los trabajadores domésticos del Líbano en una posición precaria, particularmente porque muchos de ellos no son libaneses.⁴⁷ En algunos países, los trabajadores domésticos pueden ser alcanzados por una protección parcial: en la República de Corea, por ejemplo, están fuera de la competencia de la Ley de Normas Laborales (es decir, la ley de empleo individual) pero sí dentro de la cobertura de la Ley de Sindicatos (es decir, el derecho laboral colectivo). Por lo tanto, es factible que los trabajadores domésticos formen y sean miembros de un sindicato, lo que les permite participar de negociaciones colectivas con sus empleadores según lo dispuesto en la Ley de Sindicatos, y así tener acceso a los mecanismos de resolución de conflictos allí contemplados.⁴⁸

En cambio, Argentina es un ejemplo de proceso completamente independiente aplicable en conflictos que surgen entre trabajadores domésticos (de casas particulares) y sus empleadores. Los trabajadores domésticos se rigen por una ley específica⁴⁹ que establece un tribunal para el personal de casas particulares y se sigue un procedimiento particular. Ese procedimiento establece que, antes de interponer la reclamación, es obligatorio presentar el conflicto ante un organismo administrativo dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo, para una conciliación.⁵⁰ Si las partes no alcanzan un acuerdo en esa etapa, el Tribunal para el personal de casas particulares debe convocarlas a una audiencia en la que los jueces proponen un acuerdo conciliatorio.⁵¹ Sin embargo, en México, Panamá y Chile, por ejemplo, los trabajadores domésticos están específicamente incluidos en el Código del Trabajo.⁵²

Con frecuencia, los trabajadores cuyo empleador tiene derecho a reclamar inmunidad soberana o diplomática quedan excluidos del alcance de la legislación laboral y, por ende, del acceso a mecanismos de resolución de conflictos laborales.⁵³ (Pero no siempre: Togo, por ejemplo, adoptó un nuevo Código del Trabajo en 2021 y una de sus reformas más notables es que incluye expresamente las relaciones entre un trabajador y cualquier empleador que tenga el beneficio de la inmunidad diplomática o consular.) En algunos países, ciertos tipos de trabajadores agrícolas y rurales también están explícitamente excluidos

45 Como en Senegal y Níger.

46 Incluida China, Malasia, Líbano, Brasil, Bangladés y Canadá (en algunas provincias, como Ontario, New Brunswick, Alberta, Nova Scotia, y la Isla Prince Edward); por otro lado, el marco jurídico incluye a los trabajadores domésticos en Irlanda, Macedonia del Norte y Marruecos (basado en estudios de países encargados para estas jurisdicciones).

47 Históricamente, el *Kafala*, un sistema abusivo del derecho islámico, ha mantenido a los trabajadores domésticos bajo disposiciones legales distintas. En el Líbano, se estima que el número de trabajadores domésticos ronda los 250 000. Más recientemente, buscando desmantelar este sistema, Líbano ha puesto en marcha un contrato unificado estándar revisado para los trabajadores domésticos. https://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_755008/lang--en/index.htm.

48 En consecuencia, en la República de Corea, si surge un conflicto sobre intereses colectivos durante una negociación, se puede recurrir a mediación o arbitraje como medio de resolución, si bien las instancias de mediación o arbitraje son escasas.

49 Ley nro. 26.844. Esta ley incluye la asistencia personal y apoyo brindado por los integrantes de la familia o aquellos que viven en el mismo domicilio que el empleador, así como también el cuidado no terapéutico de personas enfermas o discapacitadas (art. 2, Ley nro. 26.844.)

50 Art. 53, Ley nro. 26.844.

51 Art. 54, Ley nro. 26.844.

52 Arts. 230 y 231 del Código del Trabajo de Panamá. Art. 146 del Código del Trabajo de Chile. Para México, véase Capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo (FLA.)

53 Irlanda, por ejemplo.

de la protección jurídica.⁵⁴ Con unas pocas categorías de trabajadores las que también quedan excluidas de la protección del derecho laboral: aquellos que trabajan en zona de procesamiento de exportaciones,⁵⁵ trabajadores familiares,⁵⁶ trabajadores de microempresas tradicionales,⁵⁷ personal de gerencia y ejecutivo,⁵⁸ aprendices⁵⁹ y trabajadores en formación. Por otro lado, en algunos códigos laborales son pocas las *inclusiones* de trabajadores extranjeros o migrantes,⁶⁰ personas sin estado empleadas bajo un contrato de empleo individual,⁶¹ personas con estatus de refugiado y con un contrato de empleo individual,⁶² aprendices⁶³ y miembros de cooperativas.⁶⁴

Por último, dos de los países analizados tienen criterios referidos a los umbrales salariales de los trabajadores, lo que tiene consecuencias sobre su acceso a mecanismos de resolución de conflictos (Cuadro 2).

► Cuadro 2. Umbrales salariales

Hasta hace poco, en Malasia, los empleados estaban cubiertos por la Ley de Empleo según sus umbrales salariales (es decir, quedaban cubiertos aquellos que no ganaban más de 2000 ringgit) o según la naturaleza de su trabajo (es decir, quienes hacen tareas manuales u operan vehículos mecánicos, sin importar su ingreso). El director general de Trabajo también podía mediar en conflictos de empleados con salarios superiores a 2000 ringgit pero menores de 5000 ringgit mensuales cuando el reclamo era por salarios impagos u otros pagos adeudados según su contrato de empleo.^a Definir por umbrales salariales excluyó a trabajadores mejor pagos del alcance de la ley y los dejó sin poder recurrir a mecanismos de resolución de conflictos excepto aquellos estipulados en sus contratos de empleo. La Ley de Empleo Modificada de 2022, que entró en vigor el 1 de enero de 2023, ha sido ahora modificada para garantizar que todos los empleados estén cubiertos por la Ley de Empleo, sin importar sus salarios.

54 Incluido Líbano, Brasil, Bangladés, Canadá (Ontario, Alberta, Nova Scotia y la Isla Prince Edward). En los Estados Unidos, los trabajadores agrícolas están excluidos del alcance de la Ley Nacional de Relaciones Laborales (la NLRA).

55 Como en Bangladés e India.

56 Por ejemplo, Bangladés, Albania y Marruecos.

57 Incluido Marruecos.

58 India, por ejemplo, según la sección 2(s) de la Ley de Conflictos Sindicales, quedan excluidos quienes trabajan en cargos gerenciales o administrativos. En los Estados Unidos, los supervisores y gerentes quedan fuera del alcance de la NLRA.

59 Como en Malasia.

60 Panamá, por ejemplo.

61 Como en Rumania.

62 Incluida Rumania.

63 Como en Rumania.

64 La conformación y afiliación a un sindicato queda, una vez, más puesta de manifiesto por Rumania; esos trabajadores tienen acceso a procesos alternativos de resolución, tal como lo fija la ley para conflictos colectivos que surgen durante las negociaciones colectivas.

► *Cuadro 2 (cont.)*

Los umbrales salariales en Sudáfrica tienen un papel muy diferente: determinan el acceso rápido a mecanismos de resolución de conflictos de trabajadores de bajos ingresos. El ministro de Empleo y Trabajo de Sudáfrica tiene la autoridad^b para determinar lo que comúnmente se llama el “umbral”^c como manera de compensar la vulnerabilidad de los empleados que ganan por debajo de ese umbral. La legislación laboral otorga más derechos a los empleados con ingresos por debajo de este umbral que a quienes están por encima. Cuando hay dudas sobre la condición de estos empleados y su derecho a protección, una presunción de empleo^d facilita establecer que son empleados. La legislación laboral también otorga mayor acceso a la Comisión para la Conciliación, Mediación y Arbitraje (la CCMA), que ofrece acceso más rápido y barato a la resolución de conflictos laborales que Tribunal laboral a los empleados por debajo de ese umbral. Por ejemplo, en Sudáfrica, mientras las reclamaciones contractuales en general deben ir al tribunal laboral o a tribunales civiles, los empleados con ingresos por debajo del umbral pueden presentar una reclamación contractual a la CCMA por “monto adeudado”. De igual manera, si bien los conflictos por discriminación injusta en general se presentan a los Tribunales laborales, los empleados con ingresos por debajo del umbral pueden presentarlos a la CCMA.^e

a Michael Gay y Craig Bosch, [Report on review of Malaysia's dispute resolution system](#) (Informe del análisis del sistema de resolución de conflictos de Malasia), Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo, 2020.

b Según 6(3) de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo 75, 1997.

c Actualmente, 241 110,59 rands sudafricanos por año.

d En la sección 200A de la Ley de Relaciones laborales 66 de 1995 y en la sección 83A de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo 75 de 1997.

e Según sección 10 de la Ley de Igualdad de Empleo 55, 1998.

Límites de la relación laboral y acceso a la justicia laboral

Reconociendo los temas anteriores derivados de la exclusión legislativa *explícita*, la exclusión *indirecta* es la que crea algunos de los mayores retos para garantizar el acceso a la justicia, a causa de las definiciones y requisitos jurídicos. Sencillamente, muchos trabajadores y algunos grupos de empleadores⁶⁵ no pueden cumplir con las condiciones mínimas para tener cobertura legal. Las leyes laborales analizadas en este estudio incluyen una variedad de disposiciones que establecen una base de aplicabilidad y, generalmente, definen las partes de conflictos individuales como empleado o trabajador, por un lado y empleador, por otro. En la gran mayoría de las jurisdicciones estudiadas, así como en muchos otros países,⁶⁶ los sistemas nacionales de resolución de conflictos laborales solo son accesibles a aquellos que son las partes en relaciones laborales legitimadas por contratos de trabajo. En algunos casos, corresponde a la parte que desea acceder a un mecanismo de resolución de conflictos laborales quien debe demostrar la existencia de una relación de empleo entre el empleador y los trabajadores (relación de trabajo) o demostrar que el conflicto está en el ámbito de competencia de la institución en cuestión.⁶⁷ Sin embargo, los tribunales pueden estar facultados, en virtud de una presunción legal de empleo, para abordar el falso empleo por cuenta propia en el momento que se plantea el conflicto.⁶⁸

65 En la mayoría de los casos se trata de pequeñas y medianas empresas.

66 Nicola Countouris, [Defining and regulating work relations for the future of work \[Cómo definir y regular las relaciones laborales para el futuro del trabajo\]](#).

67 Jurisprudencia reciente en Kenia (2018 y 2019) ha sostenido que “para que una persona acceda a la competencia del Tribunal de Empleo y Relaciones Laborales (ELRC) debe demostrar que existe una relación de trabajo, un contrato de servicios verbal o escrito o que el problema es un conflicto pertinente a lo dispuesto en la Sección 12(1) de la Ley del ELRC”.

68 Por ejemplo, Panamá, Colombia, Chile, Argentina, México, Francia y España.

Esos obstáculos jurídicos están bien documentados; fueron creados porque una relación laboral estándar se toma como única puerta de acceso a la protección jurídica.⁶⁹ En muchos casos, por tanto, la legislación laboral suele contemplar categorías de trabajadores que quedan fuera del molde tradicional del “empleado”. En Irlanda, por ejemplo, los trabajadores autónomos dependientes están cubiertos explícitamente por algunas leyes de protección del empleo,⁷⁰ así como por la legislación sobre relaciones laborales. Del mismo modo, en la República de Corea, existe una diferencia entre el significado de “empleado” en la legislación laboral individual y en la legislación laboral colectiva, ya que la primera hace hincapié en la subordinación personal y la segunda en la dependencia económica. Así, aunque los trabajadores autónomos dependientes no son empleados según la legislación laboral individual de la República de Corea, a menudo pueden estar amparados por la Ley de Sindicatos. En Alemania, los contratistas independientes que dependen económicamente de su socio contractual⁷¹ se consideran “cuasi-empleados” y, por tanto, tienen acceso a los tribunales laborales si surge un conflicto laboral derivado de su relación contractual con su cliente principal. Del mismo modo, algunos particulares o empresas pueden ser considerados empleadores, aunque no cumplan con los requisitos estipulados en la ley. En la República de Corea, una vez más, la Ley de Normas Laborales contempla algunas exenciones para las empresas o lugares de trabajo que no empleen regularmente a más de cuatro trabajadores,⁷² aunque se daban muy pocos casos en las legislaciones analizadas.

En algunos casos, también puede producirse un conflicto laboral entre un empleador y una persona que no está ni ha estado nunca empleada por ese empleador. Por ejemplo, en Suecia, los conflictos sobre la ejecución de la legislación pertinente a agencias de trabajo temporal entre trabajadores cedidos por estas empresas y empresas usuarias de este servicio se consideran conflictos laborales conforme la Ley de Conflictos Laborales.⁷³ Lo mismo puede decirse de casos de discriminación en los que el concepto de conflicto laboral abarca no solo los conflictos entre empleadores y empleados, y entre agencias de trabajo temporal y empresas usuarias, sino que también abarca los conflictos entre empleadores y una persona que busca empleo, personas que preguntan o solicitan un trabajo, y personas que solicitan o están realizando una pasantía.⁷⁴ Los conflictos entre empleadores y las personas que buscan empleo se consideran conflictos laborales cuando se refieren a la prohibición de trato desfavorable por permiso parental.⁷⁵

Más allá de la relación de empleo, la exclusión de facto de la legislación laboral suele verse en trabajadores migrantes indocumentados que, con frecuencia, quedan fuera de la ejecución de la legislación laboral y de bienestar social.⁷⁶ En algunos casos, los tribunales o las autoridades han intervenido para garantizar el acceso de los trabajadores migrantes a los procedimientos de resolución de conflictos, independientemente de su permiso de trabajo o de su situación legal. Por ejemplo, los tribunales de la República de Corea han establecido que los trabajadores migrantes, independientemente de su situación

69 Nicola Countouris, *Defining and regulating work relations for the future of work [Cómo definir y regular las relaciones laborales para el futuro del trabajo]*. Véase también OIT, 2006, “La relación laboral, Informe V(1), Sesión 95 de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2006, Ginebra, OIT. Sobre trabajadores de plataformas, véase [Trabajo decente en la economía de plataformas: documento de referencia para la Reunión de expertos en trabajo decente en la economía de plataformas](#) (Ginebra, 10-14 de octubre de 2022), p. 5.

70 Por ejemplo, la Ley de Condiciones de Empleo de 1994 y la Ley de Igualdad en el Empleo de 1998.

71 Si al menos el 50 por ciento de sus ingresos provienen de la relación contractual correspondiente.

72 Ley de Normas Laborales, secciones 11(1) y (2). Por ejemplo, el requisito de “causa justa” que fija la Ley de Normas Laborales de la República de Corea para despedir o aplicar medidas disciplinarias a un empleado no se aplica a las empresas con menos de cinco empleados. Además, la mencionada ley exige que las horas extra, el trabajo nocturno y en días festivos se compense con un pago adicional de mínimo el 50 por ciento del salario regular. También contempla vacaciones anuales pagas para los trabajadores con derecho a ellas. Sin embargo, estas disposiciones no se aplican a las empresas con menos de cinco empleados.

73 Ley de Agencias de Trabajo Temporal (2012:854), sección 17.

74 Ley de Discriminación (2008:567), ch. 6, sección 1.

75 Ley de Permiso Parental (1995:584), secciones 16 y 23.

76 Este tema se destaca, por ejemplo, en el estudio de país de Marruecos donde la mayoría de los trabajadores migrantes sufren la amenaza de ser trabajadores no registrados. Como su contratación está sujeta a que la autoridad administrativa competente en materia de empleo dé aprobación previa al contrato de trabajo del extranjero, muchos trabajadores no quieren correr el riesgo de ser rechazados; esto lleva a que los empleadores, al igual que los trabajadores migrantes, acepten acuerdos informales y atípicos que no permiten hacer valer sus derechos por la vía de la conciliación y los tribunales.

legal, tienen derecho a la misma protección laboral que los trabajadores locales, incluido el derecho a organizarse y formar un sindicato. Así, se les otorga a los trabajadores migrantes acceso equitativo y no discriminatorio a los mecanismos de resolución de conflictos, que abarcan tanto los tribunales como las comisiones laborales. En cambio, se puede identificar un enfoque normativo en la legislación laboral de los países de Europa Central y del Este en cuanto a las normas que protegen a sus ciudadanos que trabajan en el extranjero,⁷⁷ y que, históricamente, son susceptible de quedar sin protección legal.⁷⁸ Los códigos laborales de estos países se aplican a quienes trabajan en el extranjero sobre la base de una relación laboral con un empleador en la misma jurisdicción.⁷⁹

Principal alcance de los conflictos laborales

Una serie de disposiciones en las leyes analizadas establecen motivos específicos para que un conflicto pueda someterse a procesos de conflictos laborales individuales y colectivos. En la mayoría de las leyes laborales puede identificarse un enfoque normativo tradicional, aunque duradero, que trata los conflictos laborales sobre derechos independientemente de los conflictos colectivos sobre intereses.⁸⁰ Las concepciones más amplias de los conflictos individuales sobre derechos permiten a las partes presentar reclamaciones relativas a derechos laborales, contratos de trabajo individuales, convenios colectivos y cualquier otro instrumento que tenga un efecto regulador.⁸¹ Esto se vincula estrechamente con la determinación de las instituciones de resolución de conflictos con la correspondiente competencia o jurisdicción. La legislación laboral específica qué instituciones tienen jurisdicción sobre los diferentes conflictos; el enfoque de algunos países es que los conflictos sobre derechos deben resolverse por vía judicial, mientras que los procesos alternativos de resolución de conflictos (ADR) deben utilizarse en los conflictos sobre intereses.⁸²

Un tema extremadamente común a todos los países del estudio se refiere a conflictos sobre la legalidad de un despido, sobre si es justo o justificable. Los conflictos sobre despidos pueden recibir tratamiento diferente en cada jurisdicción. Según la Ley de Trabajo del Líbano, los conflictos colectivos pueden surgir por despidos colectivos, pero, en Irlanda, los conflictos por despidos colectivos se tramitan individualmente. En muchos marcos jurídicos son frecuentes los conflictos individuales relacionados con reclamos salariales, discriminación, horario de trabajo, horas extra y derecho a vacaciones, pagos a la seguridad social, indemnizaciones por despido, períodos de preaviso y con la salud y seguridad en el trabajo. En lo que respecta a los conflictos sobre derechos, los temas que generalmente se destacan tienden a girar en torno a la capacidad de los sindicatos para celebrar convenios colectivos,⁸³ la representatividad y el reconocimiento de los sindicatos,⁸⁴ las violaciones al derecho de sindicación

77 Se trata de trabajadores enviados temporalmente por su empleador a trabajar a otro país (a menudo entre países de la Unión Europea).

78 Existe una historia bien documentada de dependencia de Europa Occidental de la mano de obra barata de Europa del Este, cubierta por el llamado desplazamiento por motivos laborales. Información más reciente sobre los esfuerzos para fortalecer la protección jurídica de trabajadores que se desplazan por motivos laborales en Europa del Este, véase Centro Europeo de Políticas de Investigación y Bienestar Social, *Proyecto sobre el desplazamiento de trabajadores en Europa del Este* (EEPOW).

79 Por ejemplo, Rumania, Montenegro y Serbia.

80 Entre los países, están incluidos Irlanda, Alemania, Suecia, Marruecos y Sudáfrica.

81 En Canadá, por ejemplo, un conflicto laboral individual planteado por empleados no sindicalizados puede surgir de una ley o del derecho común (su contrato de trabajo se rige por el derecho común) mientras que los conflictos planteados por empleados sindicalizados pueden surgir de una ley o de la interpretación del convenio colectivo.

82 Por ejemplo, Irlanda, Alemania, República de Corea y Suecia.

83 Por ejemplo, Alemania.

84 Como en Líbano, Malasia, India, Vietnam, Serbia y Argentina.

y a negociar colectivamente⁸⁵ y los actos de discriminación contra los responsables sindicales.⁸⁶ Los conflictos sobre intereses colectivos en general se refieren a conflictos que surgen durante la negociación colectiva.⁸⁷

Conclusión

Se pueden rescatar varios mensajes del análisis anterior. Los conflictos individuales y colectivos pueden estar legalmente definidos y diferenciados, poniendo de relieve una o varias combinaciones de tres factores: *la naturaleza del conflicto* (sobre derechos o sobre intereses); *las partes del conflicto* (un solo trabajador o un grupo de trabajadores o empleadores); o *la fuente de los derechos* sobre los cuales existe el conflicto (la relación de empleo individual versus los convenios colectivos). De hecho, como se observa en estos variados enfoques normativos de las distintas jurisdicciones, lo importante no es sólo la presencia de definiciones legales de dichos conflictos. Lo importante es que dicha definición sea *inclusiva*, de modo que no excluya ningún tipo de conflicto del sistema de prevención y resolución de conflictos laborales. Las definiciones que se circunscriben a incluir ciertos conflictos, pero no otros podrían limitar efectivamente el acceso de las partes a los foros apropiados para la resolución de conflictos. El propósito de tales definiciones es aportar claridad sobre los caminos específicos que las partes de un conflicto laboral pueden tomar, independientemente de cómo se defina dicho conflicto. La falta de claridad al respecto, ya sea por definiciones jurídicas deficientes o por confusión sobre la competencia jurisdiccional de las distintas instituciones de resolución de conflictos laborales, puede obstaculizar seriamente el acceso a la justicia laboral.

Además, es fundamental que la legislación laboral no excluya explícitamente a ninguna de las partes, trabajador o empleador, del marco que regula la resolución de conflictos laborales. Dicha exclusión, ya sea de facto o de jure, dificulta enormemente el acceso a la justicia laboral y, en última instancia, a la resolución eficaz de los conflictos para mantener unas relaciones laborales armoniosas. Este enfoque es vital no sólo para que las definiciones incluyan todos los tipos de conflictos, sino para que incluyan a todas las posibles partes de un conflicto, de modo de brindarles acceso a los foros adecuados para la resolución los mismos.

Por último, y sobre todo, debemos reconocer que incluso cuando las vías legales y normativas para la resolución de conflictos están claras, es fundamental que, en la práctica, se *den a conocer y sean accesibles* a las partes. Es esencial que cuenten con un amplio conocimiento de las opciones legales disponibles para que puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia laboral. Por lo tanto, es necesario que estas definiciones no sólo estén claramente estipuladas en la ley, sino que se den a conocer a través de canales de información adecuados a los trabajadores y empleadores que puedan necesitar esta información.

85 Como queda de manifiesto en la República de Corea y Serbia.

86 Por ejemplo, Líbano, República de Corea, Malasia, India, Serbia y Argentina.

87 En Canadá, por ejemplo.

Capítulo 3.

Instituciones y mecanismos de resolución de conflictos laborales

Los Estados miembro han establecido una amplia variedad de mecanismos institucionales para prevenir y resolver los conflictos laborales. Esta sección presenta un análisis de los distintos tipos de instituciones en los países objeto de estudio; las funciones que desempeñan, su mandato, composición y estructuras de gobierno. Como en el caso anterior, seguimos la definición de institución de resolución de conflictos laborales que figura en la herramienta de diagnóstico de la OIT, es decir, una organización que presta asistencia en la resolución de conflictos relacionados con el trabajo. Esta definición abarca a las instituciones judiciales y extrajudiciales, incluidos los organismos basados en el consenso y los resolutorios o jurisdiccionales. También abarca, según el contexto nacional, una serie de diferentes modalidades, incluidos los ministerios y departamentos de trabajo (organismos dentro de las administraciones laborales nacionales o estatales de servicio público), organismos estatutarios independientes (organismos financiados por el Estado, pero que funcionan con cierto grado de independencia y autonomía), tribunales y acuerdos compartidos (en los que la resolución de conflictos laborales es en parte responsabilidad de la administración laboral y en parte de una institución independiente).⁸⁸.

Funciones de las instituciones de resolución de conflictos laborales

Las funciones desempeñadas por las instituciones aquí analizadas incluyen aquellas que ejercen la autoridad final (o casi final) para dictar una decisión vinculante en un conflicto. Es el caso de todas las instituciones judiciales, ya sean tribunales ordinarios, tribunales laborales especializados o salas laborales de tribunales civiles ordinarios. También es el caso de las instituciones cuasi-judiciales. El análisis también abarca a las instituciones que utilizan mecanismos basados en el consenso y fomentan un grado significativo de *voluntarismo* de las partes para resolver un conflicto. Entre estas instituciones se incluyen las que ofrecen formas de resolución alternativa de conflictos (ADR), es decir, servicios de conciliación, mediación y arbitraje para encontrar soluciones a los conflictos laborales fuera del ámbito judicial tradicional.

Existen importantes complementariedades entre el enfoque adjudicatorio y el consensuado de la resolución de conflictos laborales. Estos procedimientos de ADR pueden servir para filtrar los conflictos que llegan a las instituciones judiciales o cuasi-judiciales. Las instituciones judiciales, cuasi-judiciales y extrajudiciales, cuando funcionan de forma coordinada, se complementan entre sí y contribuyen a reforzar la efectividad del sistema de resolución de conflictos en su conjunto, aunque a menudo puede producirse un solapamiento y una repetición innecesaria de casos en estos distintos organismos.

88 OIT, [Acceso a la justicia laboral: Una herramienta de diagnóstico](#).

Inicialmente, es importante entender cómo las diferentes jurisdicciones definen o aplican estas diversas funciones, a saber: adjudicación, negociación, conciliación, mediación y arbitraje.⁸⁹

Algunos países no ofrecen definiciones formales de la mayoría de estos términos o incluso de ninguno de ellos.⁹⁰ En la mayoría de las legislaciones analizadas, el término “adjudicación” no se define en ningún código o ley,⁹¹ aunque se entiende comúnmente como un proceso formal de toma de decisiones en el que los derechos y obligaciones de las partes se determinan sobre la base de pruebas y argumentos jurídicos para resolver disputas. Tampoco suele definirse el término “negociación”. Una excepción es Senegal, que define la negociación como “procesos que implican discusiones entre empleadores y empleados con el fin de buscar acuerdos y soluciones a los conflictos laborales individuales y colectivos”.⁹² El marco jurídico de las cuatro jurisdicciones de África Occidental estudiadas, aunque no la define formalmente, se refiere a la negociación en términos similares, haciendo hincapié en el aspecto de las discusiones entre empleadores y trabajadores.⁹³ Mozambique se refiere al “proceso de negociación colectiva” como el que comienza con la propuesta de firma o revisión de un instrumento de negociación colectiva.⁹⁴

Lo más habitual es que los países tengan definiciones de los términos “conciliación”, “mediación” y “arbitraje”, que a veces entran en conflicto o se solapan.⁹⁵ Los términos “conciliación” y “mediación” pueden utilizarse como sinónimos para referirse al proceso en el que un tercero neutral ayuda a las partes a encontrar una solución mutuamente aceptable,⁹⁶ como en algunas de las jurisdicciones estudiadas.⁹⁷ Pero en otros casos, se hace una distinción entre los dos términos basada en la noción de que un conciliador puede desempeñar un papel de asesor o evaluador,⁹⁸ o a veces ofrecer una recomendación a las partes,⁹⁹ mientras que un mediador actúa sólo como facilitador de discusiones voluntarias. Esta distinción se ve más claramente en Brasil, donde el Consejo Superior del Tribunal del Trabajo distingue entre la conciliación y la mediación como una tercera persona que reúne, habilita y orienta a las partes “en la creación o propuesta de opciones para la resolución del conflicto” (conciliación) y “sin la creación o propuesta de opciones para la resolución del conflicto” (mediación) [el énfasis es nuestro].¹⁰⁰

89 El glosario de la OIT y del ITC indican qué se entiende por estos términos en OIT, [Sistemas de conflictos laborales](#).

90 Bangladés, Alemania e Irlanda, por ejemplo, solo definen formalmente la “mediación”.

91 Una excepción es Suecia, donde la adjudicación se define como “la resolución de un tribunal sobre el fondo del asunto objeto de una acción mediante una sentencia [...]”. Código Procesal Sueco (1942:740), ch. 17, sección 1, [disponible en traducción \(no oficial\) al inglés](#).

92 El Código del Trabajo (art. L.5.) y Decreto nro. 2009-1413 del 23 de diciembre de 2009 (preámbulo y art. 1). Suecia también es una excepción. La Ley de cogestión (1976:580) regula la negociación; establece que la obligación de negociar es un deber de “comparecer, en persona o a través de un representante, en las reuniones de negociación y, en caso necesario, presentar una propuesta razonada para la solución del asunto al que se refieran las negociaciones. Las partes podrán decidir conjuntamente una forma de negociación distinta de la reunión”. Véase Ley de Codeterminación (1976:580), secciones 15 y 16.

93 Como en Burkina Faso, Níger y Togo.

94 Art. 167. Senegal también hace referencia a la “negociación colectiva” en su legislación laboral.

95 Términos definidos en el glosario de la OIT y del ITC, [Sistemas de resolución de conflictos laborales](#), como sigue:

Arbitraje: La resolución de un conflicto por una o varias terceras partes independientes en lugar de por un tribunal. Durante el arbitraje, un árbitro escucha los argumentos de ambas partes en conflicto y resuelve el caso dictando un fallo o laudo. El procedimiento es menos formal que en un tribunal, pero existen algunas similitudes, como la presencia de testigos, el derecho a repreguntas y el derecho a representación legal. En la mayoría de los casos, el laudo es definitivo y vinculante. Las apelaciones suelen limitarse a los casos en que el laudo es contrario a la ley o no se ha respetado el derecho de las partes a ser oídas.

Conciliación: Proceso en el que un tercero independiente e imparcial ayuda a las partes en conflicto a alcanzar un acuerdo mutuamente aceptable para resolver su conflicto. La conciliación amplía el proceso de negociación animando a las partes en conflicto a llegar a un consenso, pero sin imponer una solución a su conflicto. A veces se denomina negociación asistida. A efectos de esta publicación, conciliación y mediación se utilizan para describir el mismo proceso, por lo que se emplean los términos conciliación/mediación y conciliador/mediador.

Mediación: En la mayoría de las jurisdicciones, el término es sinónimo de conciliación. Sin embargo, algunos aspectos más académicos de la mediación se centran en diferentes enfoques del proceso, pero sin cambiar su orientación básica y su papel no determinante. La mediación facilitadora se centra únicamente en el proceso, sin ofrecer sugerencias ni soluciones a las partes en conflicto.

96 Véase la definición en la nota al pie anterior.

97 En, por ejemplo, Croacia, Canadá y Suecia.

98 Como en Irlanda.

99 Incluso en Serbia, Montenegro, Colombia, China y Sudáfrica.

100 Consejo Superior del Tribunal del Trabajo (*Conselho Superior da Justiça do Trabalho*, CSJT) Resolución no. 252 del 22 de noviembre de 2019.

En la República de Corea, entre otros países, los términos “conciliación” y “mediación” se utilizan a la inversa. La conciliación se refiere a un antiguo sistema utilizado para mediar en conflictos laborales. En ese sistema, un comisario de conciliación revisa los argumentos fundamentales de las partes implicadas e intenta facilitar la resolución. El papel del comisario no es proponer soluciones específicas, sino animar a las partes a que lleguen a un acuerdo por sí mismas. La mediación se produce cuando un conflicto laboral sigue sin resolverse, y un comisario de conciliación¹⁰¹ escucha los puntos de vista de los trabajadores y la patronal y, a continuación, formula y presenta un plan de conciliación, es decir, un acuerdo en una posición imparcial con el objetivo de facilitar la resolución y alcanzar un resultado mutuamente aceptable. La forma de entender la conciliación y la mediación en la República de Corea difiere de la de muchos otros países.

En Bangladés, por ejemplo, se entiende que el conciliador tiene un papel más pasivo que el mediador, y la conciliación es una forma de “negociación colectiva asistida” en la que las partes en conflicto tienen una oportunidad justa de llegar a un acuerdo gracias a los servicios de negociadores expertos. En la mediación, sin embargo, las partes están obligadas a cumplir los fallos dictados por un mediador seleccionado en forma unánime.¹⁰²

Más allá del papel de un tercero neutral como mediador, las definiciones de mediación tienden a hacer hincapié en el voluntarismo o autonomía de las partes,¹⁰³ la confidencialidad del proceso¹⁰⁴ y una solución mutuamente aceptable o amistosa.¹⁰⁵ Del mismo modo, las definiciones de conciliación hacen hincapié en alcanzar una solución amistosa.¹⁰⁶ Algunas jurisdicciones ponen de relieve el papel del mediador o conciliador como facilitador del diálogo o la comunicación entre las partes.¹⁰⁷

Son escasas las definiciones de “arbitraje”, pero las pocas que se encuentran hacen hincapié en el carácter vinculante del poder de decisión del árbitro.¹⁰⁸ Además, las características del arbitraje que se destacan tienden a girar en torno al voluntarismo¹⁰⁹ y a la independencia y neutralidad del árbitro.¹¹⁰ Sin embargo, a veces el arbitraje puede ser no vinculante, adoptando la forma de arbitraje consultivo. En esos casos, el procedimiento puede ser más formal que en la conciliación o la mediación, pero aun así el laudo arbitral es sugestivo, y corresponde a las partes aceptarlo o impugnarlo por vía judicial.¹¹¹ En Canadá prevalece el “*med-arb*” (mediación-arbitraje) que lo lleva adelante la misma persona neutral.¹¹² En este proceso, un árbitro designado de mutuo acuerdo, con el consentimiento (normalmente tácito) de las partes, mediará y arbitrará, y los procesos están entrelazados. Del mismo modo, en Sudáfrica existe el “*con-arb*”, con la idea de que el arbitraje sigue inmediatamente después de los intentos infructuosos de conciliación.¹¹³ En Sudáfrica, el *con-arb* (conciliación-arbitraje) sólo es obligatorio en conflictos referidos a libertad

101 Aquí, la terminología es la misma (es decir, oficial de conciliación) aunque el rol es diferente (en el primer caso, es conciliación, en el segundo, es mediación).

102 Sección 113 de las Normas laborales de Bangladés, 2015 En este caso, el término es “mediación”, aunque en la práctica puede parecerse más al arbitraje.

103 Por ejemplo, Irlanda, Alemania, Serbia, Rumania y Suecia.

104 Por ejemplo, Irlanda, Alemania y Rumania.

105 Incluida Irlanda, Alemania, Armenia, Mozambique, Macedonia del Norte y Rumania.

106 Como se pone de manifiesto en Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Macedonia del Norte y Rumania.

107 Como en Mozambique, Montenegro, Rumania, Argentina y Chile.

108 Por ejemplo, Rumania, Montenegro, Macedonia del Norte, Níger y Burkina Faso. Una excepción es Suecia: La Ley de Arbitraje de Suecia define el arbitraje (1999:116) como un acuerdo entre al menos dos partes que estipula que el conflicto “será sometido a uno o varios árbitros para su resolución”. Ese acuerdo puede relacionarse con conflictos futuros pertinentes a una relación legal especificada en el acuerdo. El conflicto puede referirse a la existencia de un hecho concreto”. Véase la Ley Arbitral de Suecia (1999:116), sección 1, [disponible en traducción \(no oficial\) al inglés en el Instituto Arbitral de Suecia](#).

109 Por ejemplo, Montenegro.

110 Montenegro y Macedonia del Norte son ejemplos.

111 Incluido Vietnam y Sudáfrica. En Sudáfrica, la legislación laboral define el arbitraje consultivo como no vinculante, puede formar parte de la conciliación, pero es necesario en un conflicto sobre la negativa a negociar (sección 64(2) de la Ley de Relaciones Laborales). Los artículos 150A-D de dicha ley ahora también establecen la posibilidad de un arbitraje consultivo (luego de una conciliación infructuosa) en caso de huelgas/cierres indebidamente prolongados o violentos, o cuando la huelga/cierre genera una crisis social. El objetivo es “facilitar” la resolución del conflicto.

112 Este proceso es ahora la norma del arbitraje laboral en Ontario y, en diversos grados, en otras partes de Canadá. Está disponible expresamente en la principal ley de relaciones laborales de Ontario; véase el artículo 50(1) de la Ley de Relaciones Laborales de 1995.

113 Sección 191(5A) y Norma 17 de la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA).

condicional (despido de supervisores de libertad condicional y otras conductas desleales relacionadas con libertad condicional); en todos los demás conflictos, sólo puede tener lugar si no hay objeción.

Adjudicación: Instituciones judiciales y cuasi-judiciales

Varios países han creado instituciones judiciales y cuasi-judiciales (definidas al principio de cada subsección) que reciben muchos conflictos laborales para adjudicación. En la mayoría de los países objeto de estudio, los tribunales siguen siendo la principal institución para resolver los conflictos laborales sobre derechos individuales. Los instrumentos jurídicos pueden establecer la competencia de las instituciones judiciales sobre los conflictos laborales; esas instituciones son juzgados y tribunales laborales especializados, o tribunales civiles del sistema judicial ordinario. Aunque muchos de estos tribunales tienen competencia exclusiva sobre los conflictos laborales, interactúan con diversas instituciones extrajudiciales o desempeñan también funciones de conciliación o mediación. Por su parte, las instituciones cuasi-judiciales tienen funciones resolutorias comparables, en líneas generales, a las de los tribunales y, generalmente buscan reducir la incidencia de casos sometidos a procedimientos judiciales. Observamos una tendencia a la creación de instituciones cuasi-judiciales en casi todos los países de la región Asia-Pacífico objeto de estudio.¹¹⁴

Instituciones judiciales

En este informe, definimos las instituciones judiciales como los foros de resolución de conflictos con potestad para interpretar la ley y hacer cumplir su ejecución, establecidos en una estructura o jerarquía judicial, es decir, en el tercer poder de un Estado de derecho, además del ejecutivo y el legislativo.

En este informe, definimos las instituciones judiciales como los foros de resolución de conflictos con potestad para interpretar la ley y hacer cumplir su ejecución, establecidos en una estructura o jerarquía judicial, es decir, en el tercer poder de un Estado de derecho, además del ejecutivo y el legislativo.

A pesar de la gran cantidad de órganos administrativos y cuasi-judiciales en los sistemas de resolución de conflictos laborales, en la mayoría de los países objeto de este estudio, las instituciones judiciales siguen siendo el mecanismo dominante para resolver esos conflictos, en particular los conflictos sobre derechos, individuales o colectivos.¹¹⁵ Los marcos legales analizados sitúan estos mecanismos judiciales, casi en igual número, en el ámbito de los juzgados y tribunales laborales especializados¹¹⁶ o de los

114 Incluidas China, República de Corea, Malasia, Pakistán, India y Bangladés. En Vietnam existe un tribunal colegiado de Arbitraje Laboral pero sus fallos no son de aplicación legal.

115 Se han observado unas pocas excepciones en Irlanda, Líbano, Malasia e India donde las instituciones administrativas y cuasi-judiciales tienen un papel resolutorio más activo.

116 Como en Alemania, Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Brasil, Mozambique, Kenia, Bangladés, México, Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Suecia, Sudáfrica, Costa Rica y el Reino Unido.

tribunales ordinarios del sistema civil.¹¹⁷ Mientras que en algunos sistemas las partes deben agotar los procedimientos de conciliación o mediación antes de someter un conflicto sobre derechos a adjudicación, en otros tienen el derecho, o la única opción, de presentar una demanda directamente ante un tribunal. En cambio, en los conflictos sobre intereses colectivos, en la mayoría de los casos, no se recurre a los foros judiciales.¹¹⁸ Sin embargo, los conflictos sobre intereses colectivos son a veces objeto de un proceso de adjudicación en el ámbito de las instituciones cuasi judiciales.¹¹⁹

En numerosos países se han establecido tribunales laborales que funcionan como instituciones independientes de los tribunales ordinarios, con mecanismos resolutorios especializados en el abordaje de conflictos laborales colectivos e individuales. En estos casos, los tribunales laborales se distinguen por la presencia de jueces o, a veces, jueces legos¹²⁰ con experiencia y conocimiento del derecho laboral, procedimientos judiciales simplificados, los costos son mucho más bajos para las partes, todos factores que favorecen la mejora del acceso a la justicia laboral. En las jurisdicciones de África Occidental analizadas,¹²¹ los tribunales especializados con jurisdicción en el territorio se encargan de resolver los conflictos laborales locales. En algunos casos, esta especialización abarca desde los tribunales de primera instancia hasta el más alto tribunal de apelación, como en Brasil (Recuadro 3). El funcionamiento de tribunales laborales especializados puede ser problemático; sin embargo, en Bangladés, por ejemplo, país que ha establecido esos tribunales y un tribunal laboral de apelación,¹²² se constatan largas demoras en la resolución de los casos, acumulación de casos, postergaciones frecuentes en los procesos judiciales y falta de jueces con experiencia.

En este estudio, a pesar de los numerosos sistemas jurídicos que cuentan con tribunales laborales especializados, los conflictos laborales individuales siguen siendo resueltos en tribunales ordinarios. Algunos sistemas jurídicos pueden establecer medidas especiales para mejorar el acceso de los litigantes a mecanismos adecuados y eficaces en materia laboral. En Macedonia del Norte, por ejemplo, se crean salas especializadas en función del tipo y volumen de trabajo del tribunal, incluidos los conflictos laborales, que también gozan de un régimen procesal especial, principalmente para agilizar la tramitación. Sin embargo, este enfoque puede ser más informal. En Serbia, por ejemplo, los tribunales ordinarios tramitan conflictos laborales individuales, por eso se suele informar que los tribunales están sobrecargados, que los jueces civiles carecen y no están especializados en derecho laboral, incluidas las normas internacionales del trabajo.

117 Como en la República de Corea, Armenia, Vietnam, Serbia, Macedonia del Norte, Montenegro, Rumania, Croacia, Bulgaria y Albania. (También Marruecos a través de tribunales ordinarios/civiles con salas laborales especializadas). En China, en algunas regiones con economías relativamente desarrolladas y muchos conflictos laborales, algunos tribunales también han empezado a analizar el establecer un tribunal especial para conflictos laborales. En julio de 2021, se estableció oficialmente el primer tribunal laboral del país, en el Tribunal Popular Intermedio de la ciudad de Suzhou, en la provincia de Jiangsu. Hasta marzo de 2023, este tribunal había aceptado 3939 casos de conflictos laborales y resuelto 3659; véase http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2023-03/13/content_226568.htm?div=-1)

118 Chile es una excepción, ya que muchos conflictos sobre intereses colectivos se tramitan en el sistema judicial.

119 Por ejemplo, la Comisión de Relaciones Laborales en la República de Corea y la Comisión Arbitral para la Resolución de Conflictos Laborales Colectivos en Líbano. En Líbano, sin embargo, la resolución de los conflictos sobre derechos se tramita en una institución cuasi judicial, aunque diferente: el Consejo Arbitral Laboral.

120 Como en Alemania, Bélgica, Bangladés, Rumania y Barbados.

121 Incluidos Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo.

122 Secciones 214 y 218 de la Ley Laboral de Bangladés de 2006.

► Cuadro 3. Sistema de justicia laboral de Brasil

Desde 1942, Brasil cuenta con un sistema judicial especializado en derecho laboral, responsable de conciliar y juzgar conflictos individuales y colectivos entre trabajadores y empleadores. Tiene independencia administrativa y financiera. Se selecciona a los jueces y al personal fundamentalmente a través de concursos públicos que se basan en evaluaciones técnicas y exigen un conocimiento específico del derecho laboral. En estos tribunales del trabajo se llevan a cabo procesos simplificados, incluida la posibilidad de presentar un caso sin tener un abogado, sin costo para las partes con recursos limitados; el sistema está en gran medida digitalizado, incluso se hacen audiencias en línea.

El sistema de justicia laboral de Brasil incluye tribunales de distrito y regionales, de primera instancia y de apelación respectivamente, y también un Tribunal Superior del Trabajo, la máxima instancia de apelación. La función principal de este sistema y de su Tribunal Superior es unificar la jurisprudencia laboral en todo el país. El Tribunal Superior está subdividido en dos salas especializadas en conflictos laborales colectivos e individuales. Además de resolver las causas, los tribunales laborales de todos los niveles median y concilian en los conflictos individuales y colectivos, sin importar la forma en que se presentó el caso. Los asuntos más recurrentes son pagos de indemnizaciones, incluidas multas por pagos atrasados, horas extra, previo aviso y pagos por tareas peligrosas.

El sistema del Tribunal Superior cuenta con 24 tribunales laborales regionales, 1587 de distrito, 102 centros judiciales de resolución de conflictos por medio de consensos, 3955 jueces y un personal de apoyo de 43 167 personas. Los tribunales de trabajo de Brasil reciben cerca de 3 millones de casos al año. El 100 por ciento de los nuevos casos se presentan en formato digital; la conciliación tiene lugar en cerca del 45% de los casos en la fase de instrucción; la tramitación de los casos en primera instancia, desde la presentación del caso hasta el pronunciamiento de la sentencia, demora, en promedio, unos ocho meses.

Fuente: [Tribunal Superior del Trabajo](#).

Algunos países se han esforzado por agilizar la tramitación judicial de los conflictos laborales mediante la creación de salas laborales especializadas dentro de los tribunales civiles, como Alemania y Rumania. Por ejemplo, en todas las jurisdicciones de África Occidental analizadas, si bien en primera instancia existen tribunales especializados, en las cortes de apelación y de casación se han creado salas especializadas en temas laborales.¹²³

Incluso en muchos sistemas con tribunales laborales especializados o con disposiciones para que los conflictos laborales sean tramitados por instituciones cuasi-judiciales, los tribunales ordinarios siguen desempeñando un papel fundamental en la resolución de conflictos laborales, ya sea porque actúan como corte de apelación en los temas laborales planteados por esas instituciones¹²⁴ o porque intervienen en asuntos laborales en ausencia de tribunales laborales competentes.¹²⁵ A veces, los tribunales

123 Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo.

124 Por ejemplo, Irlanda, India, Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo.

125 El Código Procesal Civil de Croacia ofrece un ejemplo único: otorga a los tribunales ordinarios jurisdicción sobre "litigios relacionados con el empleo" mientras contempla establecer organismos judiciales especializados para resolver esos conflictos. En la práctica, los conflictos laborales se tramitan principalmente en tribunales municipales, excepto en la capital, Zagreb, donde se ha establecido un Tribunal Laboral Municipal. En Brasil y Mozambique también existen tribunales laborales muy especializados, pero, en ausencia de un tribunal de ese tipo en el domicilio de la parte, estos conflictos se pueden tramitar ante un juez ordinario.

ordinarios pueden tener jurisdicción sobre tipos específicos de conflictos laborales o sobre ciertos asuntos relacionados con conflictos laborales. En Irlanda, por ejemplo, los tribunales superiores tramitan solicitudes de medidas cautelares para prohibir o limitar acciones sindicales durante un conflicto, así como también en casos por daños por despidos injustificados. Del mismo modo, los tribunales de circuito irlandeses pueden tramitar casos por discriminación de género. En Canadá, donde los conflictos de trabajadores sindicalizados se resuelven principalmente mediante arbitraje, los Tribunales de Justicia tramitan reclamaciones laborales individuales de trabajadores no sindicalizados.¹²⁶ En tanto la legislación laboral prevea sanciones penales, el proceso judicial puede tramitarse en los tribunales con jurisdicción penal apropiada.¹²⁷ Los tribunales ordinarios también pueden desempeñar un papel en la ejecución de fallos de otras instituciones.¹²⁸

Además, los marcos jurídicos establecen diversas bases de vinculaciones e interacciones institucionales entre los tribunales y otros mecanismos integrantes de los sistemas de resolución de conflictos laborales. Como ya se mencionó, algunos tribunales, supervisados por órganos administrativos, pueden tramitar casos tras un proceso en el que se han agotado los mecanismos alternativos de solución de conflictos.¹²⁹ En otros casos, los jueces pueden tener la facultad discrecional de interrumpir los procedimientos y remitir los casos a conciliación o mediación.¹³⁰ En Níger, por ejemplo, los tribunales están obligados, en primer lugar, a intentar resolver el asunto por la vía de la conciliación, siempre. Si esto no tiene éxito, las partes pueden iniciar procesos judiciales presentando una declaración escrita u oral en la secretaría del tribunal laboral con competencia en el territorio.

Del mismo modo, una característica distintiva de muchas jurisdicciones en las Américas es que ofrecen conciliación judicial.¹³¹ En Brasil, por ejemplo, cada tribunal laboral regional (corte de apelación laboral) cuenta con Centros Judiciales de Métodos Consensuales de Solución de Conflictos (*Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas*, CEJUSC-JT), responsables de llevar a cabo las reuniones de conciliación y mediación y las audiencias en reclamos individuales en cualquier etapa o instancia, incluidos aquellos procesos pendientes interpuestos ante el Tribunal Superior del Trabajo.¹³² Lo mismo sucede en Argentina, el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO) ofrece servicios de conciliación pre-judiciales obligatorios en todos los conflictos sobre derechos bajo la jurisdicción de los tribunales laborales.¹³³

En cuanto a la composición de la mayoría de instituciones judiciales, en primera instancia, una cantidad de países establecen que los conflictos laborales deben tramitarse ante un solo juez.¹³⁴ Unos pocos países establecen específicamente la creación de tribunales colegiados que incluyen no solo un juez profesional sino también “jueces legos” con la participación de interlocutores sociales en instituciones judiciales (Cuadro 4). En Rumania, el tribunal colegiado incluye un juez profesional y dos asistentes lego

126 Como en Suecia: para presentarse directamente en el tribunal laboral, la acción debe ser interpuesta por una organización patronal, organización sindical o un empleador que haya celebrado un convenio colectivo en forma individual. Por lo tanto, los tribunales de distrito en Suecia tramitan casos en los que un empleado trae una reclamación individual sin estar representado por un sindicato, porque el empleado no es miembro de uno o porque el sindicato considera que el reclamo no está justificado y entonces se niega a representar al miembro del sindicato. El tribunal de distrito también es el de primera instancia en conflictos en los que la acción es interpuesta por o contra un empleador que no está obligado por un convenio colectivo. En ambos casos, el Tribunal de Trabajo de Suecia es la corte de apelación.

127 Como en Irlanda e India.

128 En Irlanda, el tribunal de distrito tramita solicitudes de aplicación de fallos del tribunal laboral (un organismo cuasi-judicial).

129 Véase Vietnam y México en la Sección IV.

130 Alemania es uno de esos países.

131 Como en Colombia, Panamá, Chile, Argentina y Brasil. Serbia y Montenegro también ofrecen mediación judicial.

132 El CEJUSC-JT también ofrece resolución amigable de los conflictos laborales, sin necesidad de recurrir ante los tribunales. Si ya se ha recurrido a los tribunales, no es aplicable una solicitud de conciliación/mediación pre-judicial, sino una solicitud de que se designe la mediación o conciliación como parte del proceso judicial.

133 Los arts. 1 y 4 de la Ley sobre Conciliación Obligatoria en Conflictos Laborales nro. 24 635 establecen que los reclamos individuales y pluri-individuales que versen sobre conflictos sobre derechos dentro de la competencia de la justicia nacional del trabajo, serán dirimidos mediante conciliación con carácter de obligatoria.

134 Incluida Croacia (salvo que la ley estipule que el caso se tramita ante un tribunal colegiado), Panamá, Colombia, Chile, Argentina y Brasil.

que son propuestos por organizaciones nacionales representativas de los empleadores y trabajadores. En Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo, el tribunal laboral cuenta con dos jueces: el presidente del tribunal y otro magistrado; además “asesores” que también representan a organizaciones patronales y sindicales y que son nombrados por períodos renovables de una cierta cantidad de años. Surgen de listas presentadas por la mayoría de organizaciones patronales y sindicales, o por el inspector de trabajo con competencia local si la organización patronal y sindical no entregan listas de asesores. En algunos países como Vietnam, los interlocutores sociales, particularmente, los funcionarios en los niveles superiores de los sindicatos pueden, en ocasiones, ser nombrados jueces en un tribunal laboral. En algunos otros sistemas, no existe la práctica de contar con jueces lego en un tribunal.¹³⁵

► Cuadro 4. La participación de jueces lego en procesos laborales. Ejemplos europeos

Varios sistemas jurídicos europeos estipulan la presencia de jueces lego en los procesos en materia laboral.

En **Bélgica** tanto los tribunales laborales (de primera instancia) y las cortes de apelación en materia laboral se dividen en salas que incluyen un juez profesional que preside la sala, y dos jueces legos.^a Estos últimos son nombrados por sus respectivas organizaciones y su rol es asistir al juez profesional que se ocupa del caso. Según la naturaleza del conflicto, los jueces legos pueden representar a los trabajadores, los empleadores o los autónomos. Sin embargo, la Corte Suprema (Corte de Casación) está compuesta solo por jueces profesionales. En las deliberaciones, la voz del juez lego, en principio, tiene tanto peso como la del juez profesional, es decir, este último, está en minoría. En la práctica, el voto del juez profesional, al menos en cuanto a los puntos de la ley, conlleva cierto peso adicional.

En **Francia**, el *Conseil de Prud'hommes* es un tribunal de primer nivel (“*jurisdiction paritaire*”) con competencia en conflictos laborales individuales que surgen de contratos de empleo. Se compone de jueces no profesionales (*concejeros*) divididos en dos colegios compuestos por la misma cantidad de *conseillers* nombrados respectivamente por organizaciones patronales y sindicales. A nivel de apelación, tanto la Corte de Apelaciones como la Corte Suprema (*Cour de Cassation*) se componen exclusivamente de jueces profesionales.

En **Suecia**, la Corte de Apelaciones desempeña un rol doble. Puede servir como instancia de apelación de los fallos dictados por un tribunal de distrito. También puede ser un tribunal especial de instancia única para ciertos tipos de conflictos laborales (primera y última instancia). El tribunal de trabajo en general cuenta con siete integrantes, incluidos tres integrantes “neutrales” y cuatro jueces legos que representan a las organizaciones patronales y sindicales (dos por lado): los tres integrantes neutrales y el o la presidente, vicepresidente y especialista del mercado de trabajo que suele venir de un departamento ministerial. Solo el o la presidente y vicepresidente son jueces profesionales. Cuando los asuntos legales no son complicados, el tribunal laboral puede estar conformado por tres integrantes únicamente: el o la presidente y dos jueces legos. No hay tipos de apelaciones en las que los jueces profesionales puedan intervenir sin jueces lego. Cada integrante del tribunal de trabajo tiene un voto, es decir que los cuatro integrantes legos podrían ser mayoría frente a los tres jueces profesionales, si bien esto sucedió solo una vez. Las respectivas organizaciones seleccionan a los jueces lego que son nombrados por el gobierno.

135 Entre los países están incluidos Irlanda, República de Corea, Armenia, Brasil, Argentina y México.

► Cuadro 4 (cont.)

En el **Reino Unido**, las audiencias de los Tribunales de Empleo siempre son presididas por un juez profesional (llamado “juez de empleo”) que es un integrante independiente del Poder Judicial. En principio, las audiencias preliminares siempre son llevadas adelante por un juez de empleo que preside el tribunal. Ciertos tipos de casos también pueden ser atendidos por ese solo juez. Todos los demás casos se tramitan en un tribunal colegiado que, normalmente se compone de un juez de trabajo y otros dos integrantes (“los integrantes no juristas”). Los integrantes no juristas actúan como jueces independientes y se dividen entre un “panel de empleadores” y un “panel de empleados”. Pueden tener mayoría de votos frente al juez profesional que preside (como a veces ocurre). Un fallo dictado por un tribunal de empleo puede generar una apelación (sobre un punto de la ley) que se interpone ante el Tribunal de Apelaciones de Empleo, compuesto por un juez de la Corte Superior que lo preside y dos o cuatro integrantes legos. Luego, una apelación puede interponerse en la Corte de Apelaciones (División Civil) y la Corte Suprema, compuesta solo por jueces profesionales.

En **Dinamarca**, el sistema es bastante similar al belga, si bien los fallos dictados por el Tribunal de Trabajo no pueden ser apelados en cualquier otra instancia judicial (aunque el mismo Tribunal de Trabajo danés está compuesto por un o una presidente y cinco vicepresidentes, seis integrantes ordinarios y 14 sustitutos nombrados por organizaciones patronales privadas y públicas, seis integrantes ordinarios y 17 sustitutos nombrados por organizaciones sindicales. En general, el o la presidente y vicepresidentes son jueces de la Corte Suprema. Por consiguiente, ningún miembro está asignado a tiempo completo al Tribunal de Trabajo.

En **Alemania**, la participación de jueces lego está establecida en los tres niveles, pero la cantidad de jueces profesionales varía según la instancia. Los casos interpuestos ante el Tribunal de trabajo de primera instancia y ante las cortes de apelación regionales en materia laboral son tramitados por cuerpos colegiados (*Kammern*) conformados por un juez profesional y dos jueces lego que representan a los empleadores y trabajadores, respectivamente. En el tribunal laboral federal (instancia final), los cuerpos colegiados (*Senate*) están conformados por tres jueces profesionales (uno es quien lo preside) y dos jueces legos que representan a los empleadores y trabajadores.

La participación de jueces lego en los procesos laborales tiende a ser percibida positivamente, como un factor que fortalece la confianza de los empleadores y trabajadores en la administración de justicia y que, por tanto, contribuye a la paz social.^b

a Los jueces lego son llamados “jueces sociales” en el tribunal, y “consejeros sociales” en la corte. El Código Judicial Belga estipula aquellos casos en los que el juez profesional puede dictar un fallo por sí mismo, sin la asistencia de jueces lego.

b Véase OIT, Reunión de los Jueces de Tribunales Laborales Europeos, 10a reunión, Estocolmo, 2002. Tema 1: Jueces legos de los tribunales laborales. Disponible aquí.

Finalmente, un factor fundamental para el mantenimiento de la independencia y eficiencia de las instituciones judiciales es la fuente y confiabilidad de los fondos. Con mucha frecuencia, en los países analizados, los recursos financieros de las instituciones judiciales provienen del estado y son estables y predecibles.¹³⁶ En algunos países, hay disposiciones en el presupuesto para que se transfieran fondos al sistema judicial,¹³⁷ lo que puede permitir cierta flexibilidad en el manejo de los fondos. Aun así, algunos países informan que sus instituciones judiciales no son financieramente independientes y no cuentan con un presupuesto propio.¹³⁸ Incluso cuando los fondos son confiables y predecibles, el monto es cuestionable.¹³⁹ Esto tiene consecuencias tanto en la cantidad de jueces disponibles como en sus salarios que pueden no resultar atractivos para atraer y retener a los mejores talentos, lo que entorpece la efectividad y profesionalismo del sistema judicial de resolución de conflictos laborales.

Instituciones cuasi-judiciales

En este informe, definimos a las instituciones cuasi-judiciales como aquellas que están fuera del ámbito del poder judicial y tienen una función resolutoria; en concreto, aquellas instituciones que dictan resoluciones finales o casi finales (definitivas) con un margen limitado de revisión o apelación. Si una institución tiene potestad jurisdiccional pero sus decisiones son fácilmente recurribles a voluntad de una de las partes, no la incluimos entre las instituciones cuasi-judiciales sino entre las instituciones extrajudiciales.

En este informe, definimos a las instituciones cuasi-judiciales como aquellas que están fuera del ámbito del poder judicial y tienen una función resolutoria; en concreto, aquellas instituciones que dictan resoluciones finales o casi finales (definitivas) con un margen limitado de revisión o apelación. Si una institución tiene potestad jurisdiccional pero sus decisiones son fácilmente recurribles a voluntad de una de las partes, no la incluimos entre las instituciones cuasi-judiciales sino entre las instituciones extrajudiciales.

Las instituciones cuasi-judiciales que resuelven conflictos laborales sirven para reducir el volumen de procedimientos interpuestos ante los tribunales laborales u ordinarios, al tiempo que garantizan a las partes perjudicadas el acceso a un recurso rápido con resultados vinculantes y legalmente ejecutables. Varias instituciones cuasi-judiciales de los países estudiados adoptan la forma de organismos arbitrales públicos, dotados de una equivalencia funcional a los tribunales de primera instancia para los conflictos individuales. Desde comisiones,¹⁴⁰ juntas¹⁴¹ y consejos,¹⁴² hasta juzgados¹⁴³ y tribunales,¹⁴⁴ los organismos cuasi-judiciales tienen varios nombres y aparecen con diversos formatos institucionales. Sin embargo, no todos los organismos arbitrales/jurisdiccionales tienen la misma autoridad. Por ejemplo, tanto Líbano como Vietnam tienen un Consejo de Arbitraje Laboral, pero, mientras en Líbano los fallos son definitivos y oficiales, en Vietnam no son jurídicamente vinculantes. Los organismos arbitrales desempeñan funciones muy diferentes en las distintas jurisdicciones.

136 Entre los ejemplos, Suecia, Alemania, República de Corea, Vietnam, Brasil, Kenia, Argentina, Chile, Colombia, Panamá y México.

137 Como Vietnam.

138 Por ejemplo, Burkina Faso, Níger, Togo y Senegal.

139 Como, por ejemplo, Armenia, donde el estudio destaca la insuficiencia del presupuesto asignado.

140 Por ejemplo, la Comisión de Relaciones Laborales en la República de Corea, la Comisión Arbitral en Líbano, la Comisión de Trabajo Justo en Australia, y la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA) en Sudáfrica.

141 Por ejemplo, las juntas de relaciones laborales en los Estados Unidos y Canadá.

142 Por ejemplo, el Consejo Arbitral Laboral en Líbano, y los consejos de negociación en Sudáfrica.

143 Como lo pone de manifiesto el Tribunal laboral en Irlanda, la Corte Patronal en Malasia y los tribunales arbitrales en Colombia y Panamá.

144 Incluidos los tribunales patronales en India, el Tribunal Arbitral en Croacia y el Tribunal Arbitral en Chile.

La Comisión de Relaciones en el Lugar de trabajo de Irlanda (WRC) desempeña un amplio rango de funciones, incluida la de adjudicación en conflictos sobre derechos laborales (dentro del ámbito de la Ley de Empleo) en primera instancia, más allá de la conciliación en conflictos sobre intereses colectivos. El Tribunal Laboral de Irlanda es un tribunal de apelación patronal para litigios sobre derechos laborales, que dicta fallos definitivos recurribles ante los tribunales de justicia por motivos muy restringidos. Además, el Tribunal de Trabajo irlandés entiende en los conflictos laborales colectivos que no se resuelven por vía de la conciliación y recomienda soluciones no vinculantes.

En algunos casos, los organismos de la administración laboral pueden tener autoridad exclusiva para hacer cumplir determinadas leyes, con o sin denuncia de una de las partes afectadas por la no ejecución. Un ejemplo extremo de control por parte de un órgano administrativo es el que se observa en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSH Act) de Estados Unidos. La Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo (OSHA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos no tiene que recibir una denuncia para iniciar el proceso de ejecución; puede inspeccionar cualquier lugar de trabajo por iniciativa propia (o, por supuesto, tras recibir una denuncia), citando las infracciones a los empleadores. En caso de impugnación, las órdenes de la OSHA son oídas y resueltas por un juez administrativo de la Comisión de Revisión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (OSHRC). La Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB), creada en virtud de la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLRA), tiene jurisdicción similar, pero, a diferencia de la OSHA, sólo puede actuar después de la presentación de una denuncia. Aun así, las partes dependen en gran medida de la discrecionalidad de estas dos instituciones para formular acusaciones y perseguir las infracciones, en lugar de poder demandar por sí mismas las infracciones a la ley. Sin embargo, una parte insatisfecha con la decisión administrativa tomada por estos organismos puede apelar y pedir que sea revisada por el Consejo de Revisión Administrativa y, luego, por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos.

En algunos países, el arbitraje puede ser la única vía de resolución de conflictos laborales. En Canadá, por ejemplo, cuando se trata de empleados sindicalizados, todos los conflictos derivados de la ley o de la interpretación del convenio colectivo y que las partes no logran resolver se someten al arbitraje de un árbitro independiente acordado por las partes. A falta de acuerdo, el Ministerio de Trabajo nombra al árbitro a partir de una lista que mantiene; el Tribunal Superior dispone de un margen limitado para revisar la decisión arbitral.

En otros países, las partes pueden elegir si someten su conflicto a arbitraje. En Bangladés, por ejemplo, si fracasa el procedimiento de conciliación, el conciliador tratará de persuadir a las partes de que acuerden someter el conflicto a arbitraje y las partes pueden aceptar (o no aceptar).¹⁴⁵ El laudo del árbitro es vinculante durante dos años, y no cabe recurso contra él. El estudio sobre Bangladés señala que esta circunstancia disuade a las partes de recurrir a un árbitro y prefieren dirigirse al Tribunal de Trabajo.

El arbitraje lo puede llevar adelante un tribunal arbitral tripartito¹⁴⁶ (con un presidente neutral, y miembros nombrados por el sindicato y la gerencia) o un único árbitro.¹⁴⁷ También en los Estados Unidos muchos empleadores, como condición de empleo, exigen que sus empleados acuerden no iniciar acciones por violación de las diversas leyes que regulan el lugar de trabajo, sino que, en su lugar, lleven sus reclamaciones a arbitraje individual. Los tribunales, en general, hacen cumplir estos acuerdos aún si impiden a los empleados participar en demandas o acciones colectivas.

145 Secciones 210(10) y 210(12) de la Ley Laboral de Bangladés de 2006.

146 Es decir, dar igualdad de voces a los trabajadores, empleadores y gobiernos.

147 En Canadá, por ejemplo, los tribunales arbitrales tripartitos no son comunes en arbitrajes por reclamaciones, sí lo son en arbitrajes sobre intereses.

► Cuadro 5. Remisiones gubernamentales para adjudicación

Las autoridades públicas de Malasia están muy implicadas en la resolución de conflictos laborales. La adjudicación en conflictos laborales corre a cargo principalmente de instituciones cuasi-judiciales.

El Tribunal Laboral de Malasia es una institución arbitral compuesta por un o una presidente y presidentes nombrados por el *Yang di-Pertuan Agong* (jefe de Estado), así como por un grupo de personas que representan a los empleadores y otro grupo en representación de los trabajadores, todos ellos nombrados por el ministro. Hasta hace poco, en Malasia, los conflictos conforme la Ley de Relaciones Laborales se tramitaban primero bajo los auspicios del director general de Relaciones Laborales (DGIR), se conciliaban en el ministerio y luego, si la conciliación fracasaba, se remitían al ministro para que tomara una decisión (cuando se trata de conflictos de reconocimiento) o para que determinara si debían remitirse al Tribunal Laboral para su resolución. El ministro solía tener facultades discrecionales (véase más abajo) para decidir si remitía el conflicto al Tribunal Laboral de oficio o tras una solicitud conjunta de las partes. El ministro también estaba facultado para intentar primero una nueva conciliación.

El 1 de enero de 2021 entró en vigor la Ley de Relaciones Laborales (Enmienda) de 2020, la que facultó al DGIR a remitir directamente al Tribunal Laboral las reclamaciones relativas a la protección de los derechos de trabajadores y empleadores, si lo considera oportuno. Con respecto a las denuncias por despidos, la DGIR debe remitir el asunto al Tribunal Industrial. Esta enmienda pretendía agilizar el proceso de resolución y eliminar la discrecionalidad administrativa, respondiendo así a las preocupaciones planteadas por la OIT sobre la discrecionalidad ministerial respecto a la remisión de conflictos sobre intereses. De hecho, esta reforma fue producto de la discrecionalidad gubernamental a la hora de remitir casos al Tribunal Industrial para adjudicación, paso que constituía un importante obstáculo para el acceso de las partes a la justicia laboral.

Las cualificaciones del árbitro varían según el país. En Irlanda, por ejemplo, no se exige a los funcionarios de adjudicación de la Comisión de Relaciones en el Lugar de trabajo de Irlanda (WRC) ninguna formación o cualificación jurídica; algunos son funcionarios, pero la mayoría de ellos son contratados mediante un concurso abierto organizado por el Servicio de Nombramientos Públicos. En algunos países, no hay una cualificación educativa o profesional mínima para actuar como árbitro.¹⁴⁸

Las instituciones cuasi-judiciales suelen ser tribunales patronales tripartitos, como el Consejo de Arbitraje Laboral y las Comisiones de Arbitraje en Líbano, el Tribunal de Trabajo en Irlanda y la Comisión de Relaciones Laborales de la República de Corea, pero, a veces, pueden establecerse mediante el nombramiento de un juez, como en los tribunales laborales y los patronales en India.

La independencia financiera de las instituciones cuasi-judiciales mostró ser menos uniforme que las instituciones judiciales. En algunos países objeto de estudio, el financiamiento es regular y predecible, provisto por el estado,¹⁴⁹ pero no en todos.¹⁵⁰ En general, los árbitros cobran por cada caso en el que trabajan, al valor estipulado por el árbitro y aceptado por las partes del arbitraje. Las juntas de trabajo

148 La mayoría de los árbitros en Canadá, por ejemplo, son abogados que han representado a los empleadores o los sindicatos en conflictos sobre derecho laboral. En Bangladés, la ley no aclara las cualificaciones necesarias para ser nombrado árbitro.

149 Como ocurre con el Tribunal Laboral y la Comisión de Relaciones en el Lugar de trabajo de Irlanda (WRC) y la Comisión de Relaciones Laborales en la República de Corea.

150 En el estudio de país de Líbano se informa que "las instituciones laborales de Líbano no trabajan con total independencia financiera. El gobierno define y aporta en su totalidad el presupuesto de estas instituciones; los fondos asignados están sujetos a restricciones o limitaciones".

en los Estados Unidos y Canadá tienen su propio presupuesto y son financieramente independientes, de acuerdo a los estudios de país.

Resolución alternativa de conflictos: Instituciones extrajudiciales y administración del trabajo

En este informe, definimos a las instituciones extrajudiciales como aquellas que están fuera del ámbito del poder judicial; están diseñadas para ofrecer un enfoque menos antagónico, menos conflictivo y más cooperativo para la resolución de conflictos laborales, poniendo de relieve las soluciones basadas en el consenso. Estas instituciones no se involucran directamente en la interpretación de las leyes.

En esta subsección, abordamos mecanismos para la prevención y resolución de conflictos laborales, excepto los que aplican medios adjudicatorios. En este sentido, la “resolución alternativa de conflictos” (ADR) se refiere a mecanismos como, por ejemplo, la mediación, la conciliación y el arbitraje. A diferencia de la sección anterior, que analiza el arbitraje vinculante como procedimiento cuasi judicial de resolución de conflictos, en la presente sección se examina el arbitraje “consultivo” o no vinculante, es decir, el arbitraje que no da lugar a un laudo arbitral vinculante y ejecutorio, y que sólo entra en vigor si las partes en conflicto lo aceptan.

La mayoría de los mecanismos extrajudiciales para la resolución de conflictos laborales incluidos en los sistemas analizados están incorporados en el sistema nacional de administración del trabajo,¹⁵¹ excepto aquellos en el ámbito del parlamento o del presidente, por ejemplo, las defensorías del pueblo o comisiones anti-discriminación /casos sobre derechos humanos (analizadas a continuación en *Otros acuerdos institucionales*). Algunos están incorporados o subordinados a ministerios o departamentos a cargo de temas laborales, asuntos sociales o de empleo,¹⁵² mientras que otros son agencias gubernamentales autónomas.¹⁵³ No incluimos la mediación judicial aquí ya que se la ha abordado en la subsección *Instituciones judiciales*. Como es frecuente que las instituciones judiciales dependan del Ministerio de Justicia, y las instituciones extrajudiciales tiendan a estar incorporadas en los sistemas de administración del trabajo, es necesario que exista coordinación entre ambas para garantizar un acceso efectivo a la justicia laboral.

En muchos países, la ley fija que las funciones de resolución de conflictos laborales son atendidas por instituciones especializadas independientes de los ministerios y departamento gubernamentales, pero, en la práctica, no son completamente autónomas de la autoridad del gobierno. En algunos países, el Ministerio de Trabajo nombra a los integrantes de estos organismos. En India, por ejemplo, los

151 El término “administración del trabajo” abarca todos los organismos públicos responsables o comprometidos con la administración de políticas nacionales del trabajo cuyo alcance incluye departamentos ministeriales o agencias públicas. Las agencias paraestatales, regionales o locales u otra forma de administración descentralizada también están dentro del ámbito de los organismos de administración del trabajo. Véase art. 1 de la Convención de Administración del Trabajo, 1978 (nro. 150) y la Recomendación sobre Administración del Trabajo, 1978 (nro. 158).

152 Por ejemplo, Bélgica, Irlanda, Albania, Macedonia del Norte, Bangladés y Albania.

153 OIT e ITC, *Sistemas de conflictos laborales*, p. 28; Comisión de Relaciones Laborales de la República de Corea; *Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral* (COMAL) y *Centros de Mediação e Arbitragem Laboral* (CEMAL) en Mozambique; el Servicio de Conciliación y Arbitraje (ACAS) en el Reino Unido; el Servicio Federal de Conciliación y Mediación (FMCS) en los Estados Unidos; el CCMA en Sudáfrica; y la Oficina Nacional de Mediación (NMO) en Suecia.

funcionarios de conciliación estipulados en la Ley de Conflictos Laborales (Sección 4) son nombrados directamente por el gobierno (en algunos sectores bajo la autoridad del gobierno central y en todos los demás casos, por el gobierno estatal).¹⁵⁴ En Burkina Faso, por ejemplo, los procesos de arbitraje los lleva adelante la Junta de Arbitraje convocada por el Ministerio de Trabajo y son obligatorios en conflictos colectivos luego de que la conciliación haya sido total o parcialmente infructuosa.¹⁵⁵

Algunos de los organismos administrativos responsables de la resolución alternativa de conflictos están integrados por igual cantidad de empleadores y trabajadores (Cuadro 6).¹⁵⁶ En otras instancias, tienen una constitución tripartita o “tripartita plus”, es decir, incluyen representantes del gobierno y, a veces, de la sociedad civil. Por ejemplo, en la República de Corea, la Comisión de Relaciones Laborales, está facultada para realizar mediación y arbitraje cuando se le solicita mediar en un conflicto laboral: conforma un comité de mediación compuesto por un miembro sindical, uno de la organización patronal y otro de interés público (tres en total) cuando el conflicto es en empresas en general, y un comité especial con tres miembros de interés público cuando el conflicto es en empresas de servicios públicos.

En algunos organismos de resolución de conflictos, la representación tripartita del gobierno, los empleadores y los trabajadores es un factor importante para garantizar la experiencia y comprensión de aquello que preocupa a las partes en conflicto, lo que contribuye a que los usuarios tengan confianza en el sistema. (El cuadro 7 presenta ejemplos de instituciones con representación diversa).

► Cuadro 6. El rol de los interlocutores sociales en la conciliación de conflictos colectivos - Bélgica

En **Bélgica**, se han establecido comisiones paritarias (*commissions paritaires*) para todas las ramas y sectores, con el objetivo de reunir a empleadores y trabajadores que trabajan en actividades similares. Estos comités están integrados por igual cantidad de representantes de las organizaciones patronales y sindicales. Una de sus principales responsabilidades es acordar convenios colectivos; otra es prevenir y resolver conflictos. La mayoría de las comisiones y subcomisiones paritarias tienen una junta de conciliación que, en general, tienen como presidente y vicepresidente a un conciliador social que pertenece al cuerpo de conciliadores sociales establecido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Diálogo Social. A partir de mediados de 2023, se han establecido 100 comisiones paritarias y 64 subcomisiones.

El objetivo de la junta de conciliación es alcanzar una solución consensuada, posiblemente luego de consultas por separado con cada parte. Una de las partes remite los conflictos laborales colectivos o las amenazas de tales conflictos al o la presidente de la junta de conciliación, o pueden tramitarse por iniciativa del o la presidente. Además, en caso de huelga, las comisiones o subcomisiones paritarias también son responsables de definir y limitar las medidas, servicios o facilidades que deben prestarse, buscando satisfacer ciertas necesidades vitales, realizar ciertos trabajos urgentes en la maquinaria o los equipos, o llevando a cabo determinadas tareas exigida por fuerza mayor o necesidad imprevista.

Fuente: Belgian SPF/Ministerio de Trabajo, Empleo y Diálogo Social. <https://emploi.belgique.be/fr/themes/concertation-sociale>.

154 Como se planteara anteriormente, en India y Malasia (hasta las recientes reformas en ambos países, que aún no se han implementado en India), el gobierno tiene la autoridad de definir qué casos son resueltos. En Bangladés también, las oficinas de la Dirección de Trabajo funcionan como conciliadores.

155 Y en Níger y Togo.

156 Por ejemplo, el Consejo de Arbitraje Laboral en Vietnam cuenta con al menos cinco integrantes nombrados por el Departamento de Trabajo, Discapacidad y Asuntos Sociales (incluido el presidente y secretario del Consejo); cinco integrantes nombrados por el sindicato a nivel provincial, y cinco más nombrados por las organizaciones que representan a los empleadores también a nivel provincial. En Brasil, las empresas y los sindicatos establecen “comisiones de conciliación previa” con igual cantidad de representantes de los empleados y empleadores, para intentar conciliar los conflictos laborales individuales.

A menudo, los medios extrajudiciales de resolución de conflictos laborales también pueden ser establecidos por interlocutores sociales dentro del ámbito de sus convenios colectivos negociados de mutuo acuerdo. En Alemania, por ejemplo, los interlocutores sociales confían en los procesos de conciliación y arbitraje voluntarios (*Schlichtungsabkommen*) para la resolución de conflictos laborales sobre convenios colectivos. Estos procesos han sido establecidos en los convenios colectivos, que, en su mayoría, no estipulan organismos de conciliación y arbitraje permanentes, sino que fijan normas para establecer procesos *ad hoc* de conciliación y arbitraje; estos organismos, en su mayoría, son instituciones bipartitas, fundadas por los interlocutores sociales en el sector respectivo.

En Senegal, el artículo 71 del Convenio colectivo nacional interprofesional del 27 de mayo de 1982 creó la Comisión Paritaria de Interpretación y Conciliación. Está compuesta por dos miembros titulares y dos suplentes de cada sindicato signatario del convenio colectivo y por un número igual de miembros titulares y suplentes de las organizaciones patronales signatarias de dicho convenio. La misión de esta institución es buscar una solución amistosa a los conflictos derivados de la interpretación o falta de ejecución del convenio colectivo.

► Cuadro 7. Formas bipartitas de resolución de conflictos

Alemania

Existe una institución específica para los conflictos laborales entre comisiones de trabajadores (Betriebsräte) y los empleadores. Según la Ley de Constitución de la Empresa de 1972, los trabajadores deben elegir un comité de empresa en cada planta que cuente con al menos cinco trabajadores. Este órgano, que representa a los trabajadores de la planta, tiene derechos de participación frente al empleador. Además del derecho de información y consulta en caso de despidos y del derecho de veto en la contratación de trabajadores, el comité de empresa tiene importantes derechos de codeterminación en materia social y económica. Si el comité de empresa tiene derecho de cogestión y no llega a un acuerdo con el empleador, cada parte tiene derecho a convocar una comisión de arbitraje (*Einigungsstelle*). En todas las demás cuestiones en las que el comité de empresa no tiene derecho de codeterminación, la comisión de arbitraje puede intervenir si ambas partes acuerdan someterse a conciliación y arbitraje.

La comisión de arbitraje no suele ser una institución permanente, sino más bien un órgano *ad hoc* establecido por el comité de empresa y el empleador si una o ambas partes lo solicitan. Está conformado por igual número de representantes de cada parte (la cantidad depende de la complejidad del conflicto laboral) y un o una presidente neutral que las partes acuerdan nombrar. Si las partes no logran acordar un o una presidente, cada lado puede pedir al tribunal laboral que lo o la nombre.

► Cuadro 7 (cont.)

Sudáfrica

La Ley de Relaciones Laborales (LRA) estipula dos tipos de consejos de negociación: los de servicio público (secciones 35 a 38 de la LRA) y los del sector privado (establecidos mediante acuerdo entre organizaciones patronales y sindicales y registrada por el Departamento de Empleo y Trabajo por sector y área). Estos consejos tienen una doble función: servir como foro para la negociación y resolver conflicto sobre derechos en sus jurisdicciones (si están acreditados por la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA)). Los convenios colectivos pueden hacerse extensivos a los no firmantes.

Agentes designados por el consejo supervisan el cumplimiento y aplican estos convenios y, en última instancia, el consejo lleva adelante el arbitraje. Los consejos suelen financiarse mediante cotizaciones fijadas en los convenios colectivos. Los consejos de negociación son parte integrante del sistema de resolución de conflictos laborales y tienen competencia para conciliar y arbitrar los tipos de conflictos más comunes previstos por la legislación y que surgen en su jurisdicción. En los casos en que la legislación atribuye competencia a los consejos y a la CCMA para tramitar los conflictos, la Ley de Relaciones Laborales especifica que la competencia primaria corresponde a los consejos. En la práctica, a partir de la sección 62 de la Ley de Relaciones Laborales, los “conflictos de demarcación” son un gran problema (conflictos sobre áreas de competencia conflictivas o solapadas entre diferentes consejos de negociación). Estos conflictos pueden ser resueltos entre consejos, de no ser así, la CCMA los arbitra. Además, si la CCMA considera que la cuestión es de “sustancial importancia”, el proceso incluye una invitación (publicada en el Boletín Oficial del Estado) a presentar propuestas por escrito, pedir que se consideren esas propuestas y que se consulte al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo antes de dictar un laudo, que también puede publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

Del mismo modo, en Suecia, la resolución de conflictos mediante conciliación y mediación puede estar a cargo de la Oficina Nacional de Mediación (NMO), parte del sistema jurídico, o de un sistema establecido en un convenio colectivo denominado “acuerdo de procedimiento de negociación (NPA)” suscrito por los interlocutores sociales. Se debe registrar ese tipo de acuerdo en la NMO, siempre que incluya los plazos para las negociaciones, los marcos temporales y las normas para el nombramiento de un mediador, normas referidas a las facultades del mediador y también relativas a la notificación de terminación o rescisión del acuerdo. Cuando se ha registrado un procedimiento de negociación, la NMO no puede nombrar a un mediador sin el consentimiento de las partes. En 2022, se registraron 14 procedimientos de negociación en la NMO que contemplaron estos procedimientos para 90 de los convenios colectivos del mercado laboral sueco (hay en total 650), es decir, alrededor del 30 por ciento de los trabajadores¹⁵⁷. El establecimiento de la NMO en el año 2000 resolvió la gran mayoría de los procedimientos de negociación (NPA). A lo largo de los años, algunos han sido finalizados sin renovación y, hoy en día, los NPA son más comunes entre ejecutivos y sindicatos académicos que en los sindicatos de obreros. Los NPA registrados en 2022 incluyen uno de la industria manufacturera (el Convenio Industrial, para obreros), seis convenios entre sindicatos de gerentes (*Ledarna*) y varias asociaciones de empleadores en el sector privado, más un convenio que cubre una gran parte del sector municipal (si bien no del Sindicato de Trabajadores Municipales de Suecia, el *Kommunal*)¹⁵⁸.

157 NMO, 2023, p. 27, [disponible \(en sueco\)](#).

158 [Se puede consultar una lista \(en sueco\) de los convenios la página de la NMO.](#)

Resolución alternativa de conflictos e inspección de trabajo

Las oficinas de inspección del trabajo tienen como misión primaria garantizar el cumplimiento de las leyes laborales; además, desempeñan un papel importante en la prevención y facilitación de la resolución de conflictos al prestar servicios informativos y consultivos, sin perjuicio del principio de confidencialidad e imparcialidad. Por ello, los servicios de Inspección del trabajo están llamados a desempeñar esas funciones como complemento de y cooperando con las instituciones judiciales y extrajudiciales de resolución de conflictos laborales. Sin embargo, en varios países estas funciones se solapan con particular fuerza entre las instituciones extrajudiciales y los sistemas de inspección del trabajo. A menudo, una misma institución no solo se ocupa de la ejecución de la ley y también de procesos de conciliación/mediación o arbitraje, sino que comparte funcionarios. En algunos países, los inspectores de trabajo pueden dirigir o participar en procedimientos de conciliación dentro de su ámbito de competencia.¹⁵⁹ Esta práctica convierte a los inspectores de trabajo en un punto focal de los métodos de resolución alternativa de conflictos, como los mecanismos de conciliación y mediación que suelen ser obligatorios y deben ser aceptados por las partes en conflicto antes de buscar reparación en los tribunales laborales. La Inspección del Trabajo en Chile, por ejemplo, ejerce sus funciones a través de inspectores facultados para convocar a empleadores, trabajadores, funcionarios sindicales o cualquier otra persona para resolver los asuntos que se le presentan. Los inspectores del trabajo en Chile pueden instituir procesos de mediación para evitar que los conflictos laborales escalen.¹⁶⁰ En Colombia, una de las funciones principales de la Oficina de Inspección del Trabajo es la conciliación de conflictos laborales individuales y colectivos.¹⁶¹ En Níger y Togo, los inspectores del trabajo pueden servir como mediadores informales en los conflictos laborales.

Estas prácticas no están alineadas con las convenciones de la OIT que establecen que el principal deber de los inspectores del trabajo debería ser el cumplimiento de la ley, los servicios informativos y consultivos y la presentación de informes referidos a incumplimientos.¹⁶² Las convenciones indican que los inspectores del trabajo no deberían ser asignados a funciones de conciliación y arbitraje.¹⁶³ El Comité de expertos sobre la aplicación de convenciones y recomendaciones de la OIT, al observar que hay países donde la conciliación y la mediación se consideran “un aspecto natural de la función de los inspectores del trabajo” declaró que esas funciones pueden tener un impacto negativo sobre las funciones de cumplimiento eficaz de la ley, por sobrecarga laboral.¹⁶⁴ A su vez, menoscaban la efectividad del rol que cumplen las oficinas de inspección del trabajo en la prevención de conflictos laborales, por aplicación de la ley.

159 Como en Burkina Faso, donde los inspectores del trabajo trabajan directamente en la resolución de conflictos al involucrarse y hacerse cargo de procesos de conciliación (art. 320 del Código de Trabajo). En Senegal y Níger también, el Código de Trabajo establece el rol, la autoridad y las competencias de los inspectores y de los controladores de trabajo en relación con los procesos de conciliación durante los conflictos laborales.

160 Art. 29, *Decreto con fuerza de ley* No. 2 y art. 486 del Código de Trabajo.

161 Art. 3, Ley nro. 1.610.

162 Art. 3 de la Convención sobre Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81).

163 Convención sobre Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81), art. 3 (2); Inspección del trabajo (Agricultura) Convención, 1969 (No. 129), art. 6(3); Convención sobre Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81), art. 8; 2022 OIT, ILO Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo, párr. 1.2.5 y párr. 8.

164 Véase párr. 72 del [Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo \(minas y transporte\), 1947 \(núm. 82\), al Convenio sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 129\), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 133\), 2006.](#)

Otros acuerdos institucionales

En algunas jurisdicciones, los acuerdos institucionales se establecen bajo la autoridad del parlamento o del presidente y tienen un papel directo o indirecto en la prevención y resolución de conflictos laborales. Estos mecanismos institucionales suelen organizarse como defensorías del pueblo¹⁶⁵ u organismos creados para defender y promover los derechos humanos, la equidad o la no discriminación.¹⁶⁶ El grado de participación de estas instituciones en los conflictos laborales puede variar. En Suecia, por ejemplo, en los conflictos por discriminación y trato desfavorable relacionado con el permiso parental, el Defensor de la Igualdad puede prestar apoyo jurídico. Este defensor es una autoridad nacional encargada de promover la igualdad de oportunidades, informar sobre discriminación y luchar contra ella, y de representar a las personas en casos de discriminación. Además de medidas proactivas, esta autoridad ofrece apoyo a las personas en casos de discriminación, proporcionando información y orientación, y tiene competencia para representarlas en negociaciones de conciliación y ante los tribunales. En Serbia, la oficina del Defensor del Pueblo emite recomendaciones jurídicamente no vinculantes, a menudo en conflictos por discriminación laboral, incluidos aquellos por edad, maternidad (embarazo), condiciones de salud y los casos que afectan a minorías. En Armenia, el Defensor de los Derechos Humanos (oficina del Defensor del pueblo) no se ocupa en absoluto de los derechos laborales de empleadores y trabajadores individuales, sino que se centra en las brechas normativas. En Bélgica, el Instituto para la Igualdad de Género puede emprender acciones legales en conflictos derivados de la aplicación de leyes destinadas a garantizar la igualdad de género y el bienestar de los trabajadores.

En algunos casos, una defensoría del pueblo puede dedicarse a una categoría de trabajadores en particular, como en Irlanda, donde solo los miembros de las fuerzas de defensa pueden acceder a la Defensoría para llevar adelante investigaciones y hacer recomendaciones al ministro de Defensa, pero esto no es habitual. En los países del África Occidental estudiados,¹⁶⁷ las defensorías, en general, actúan como facilitadores en la resolución de conflictos entre la administración pública y los ciudadanos, reciben reclamaciones sobre el funcionamiento de las administraciones del estado, las autoridades locales, los establecimientos públicos y cualquier otra institución que preste servicios públicos. En Senegal, más allá de su rol característico, las defensorías han ayudado a resolver conflictos con dimensión laboral o de la seguridad social, y tramitan regularmente conflictos entre interlocutores sociales o conflictos laborales con la administración pública y las empresas.

165 Incluida Colombia, Serbia, Armenia, Togo, Senegal, Níger, Burkina Faso y Suecia.

166 Incluida Albania, Armenia, Bélgica, Bulgaria y Montenegro.

167 Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo.

► Cuadro 8. Resolución de conflictos laborales por organismos autónomos**Brasil**

En Brasil, la Oficina del Procurador de Trabajo es un organismo autónomo con presupuesto independiente; no es parte del Poder Judicial, Legislativo ni Ejecutivo. Se especializa en derecho laboral y trabaja en coordinación con los tribunales laborales. La Oficina cumple funciones como, por ejemplo, presentar acciones ante los tribunales laborales para proteger intereses colectivos en el contexto de relaciones laborales, intervenir en casos donde existe un interés público, y supervisar el derecho de huelga en actividades esenciales. Sin embargo, es el rol de la Oficina como mediador en la resolución extrajudicial de conflictos laborales lo que la hace interesante. Las solicitudes de mediación en conflictos colectivos, por ejemplo, ante una huelga o renuncias colectivas, se pueden hacer en línea. Es un servicio gratuito. Además, ante hechos ilegales, como trabajo infantil, trabajo forzado o incumplimiento de las normas de salud y seguridad en el trabajo, el empleador puede firmar un “acuerdo de modificación de conducta” con la intermediación de la Oficina. Este acuerdo es un proceso extrajudicial que permite a los infractores de intereses colectivos o difusos en el ámbito laboral modificar su conducta y adecuarse a la ley, sujeto a las multas estipuladas en el acuerdo en caso de incumplimiento. En todos estos casos, las partes no pueden elegir libremente al mediador.

A fin de garantizar que todos los ciudadanos tienen acceso a sus servicios, la Oficina del Procurador del Trabajo tiene una sede nacional, 24 oficinas regionales y unas 100 oficinas municipales distribuidas en todo el país. Al igual que sucede en los tribunales laborales brasileños, todo el personal tiene conocimientos especializados y es seleccionado mediante concurso público.

Fuente: [Oficina del Procurador del Trabajo](#).

Conclusión

Varios factores se destacan en el funcionamiento de las instituciones judiciales y extrajudiciales. Primero, los mecanismos judiciales y los métodos alternativos de resolución de conflictos presentan ventajas y desventajas diferentes pero únicas. Por otro lado, los tribunales tienen autoridad estatal para dictar fallos y resoluciones definitivas y para hacerlos cumplir a través de mecanismos judiciales. Además, un litigio es un proceso confrontativo, lo que socava la cooperación y los acuerdos amistosos alcanzados por las partes. Asimismo, los procedimientos judiciales pueden ser costosos, largos y complejos, lo que en última instancia restringe el acceso a la justicia de los grupos de trabajadores vulnerables.

La búsqueda de un acuerdo extrajudicial, basado en la negociación y la búsqueda de consenso, permitiría dar a las partes un mayor control que el actual sobre el proceso de resolución de conflictos. De hecho, estos mecanismos se adaptan mejor a la resolución de conflictos de interés colectivo, así como a algunos tipos de conflictos sobre derechos, en los que las partes tratan de preservar la relación laboral. Los procedimientos alternativos de resolución de conflictos son menos burocráticos y formales, más rápidos y asequibles. Sin embargo, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos dependen de la voluntad de las partes de cumplir el acuerdo, lo que da lugar a bajos índices de cumplimiento. En los conflictos sobre derechos, el margen de negociación y compromiso es limitado; un proceso de conciliación y mediación obligatorio puede retrasar innecesariamente el acceso a la justicia si ha habido violación de derechos.

Sin embargo, lo que se desprende claramente del análisis de las instituciones judiciales y extrajudiciales es que ninguna es mejor por sí misma, sino que ambas se complementan en lugar de duplicar los procedimientos. Según cómo se establecen las distintas jurisdicciones, el grado de complementariedad se logra en diferente medida. Idealmente, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos sirven para reducir la carga de trabajo de los tribunales. Del mismo modo, los tribunales deben reconocer y delimitar los casos en los que es posible recurrir a conciliación o mediación, y remitirlos a los foros adecuados cuando el litigio contencioso es innecesario. Así, las partes litigantes podrán beneficiarse de las ventajas de uno o ambos sistemas, en función de sus necesidades en un momento dado. Otro punto importante para garantizar la complementariedad entre instituciones es equilibrar la prestación de servicios a conflictos individuales y colectivos. Como es bien sabido, en los últimos tiempos la individualización de las relaciones laborales ha llevado al aumento del número de conflictos laborales individuales en todo el mundo.¹⁶⁸ Por lo tanto, es importante reforzar la capacidad de las instituciones para responder a este desequilibrio entre conflictos individuales y colectivos.

Al igual que con los marcos jurídicos y normativos y las definiciones de conflictos individuales, colectivos, sobre derechos e intereses, la definición de adjudicación, negociación, conciliación, mediación y arbitraje puede variar. Lo que para uno es mediación, para otro puede ser conciliación. Una vez más, no hay una forma correcta o incorrecta de definir estos mecanismos a nivel internacional. Lo que importa es que estas vías institucionales estén claramente definidas en una jurisdicción determinada, y que los usuarios del sistema de prevención y resolución de conflictos laborales tengan claro qué vía institucional es la mejor para ellos según las circunstancias. En algunas situaciones, puede haber múltiples vías de resolución, como en los conflictos por discriminación o acoso, para los que puede solicitarse reparación en múltiples instancias que a veces se solapan. Es importante que estas jurisdicciones superpuestas estén claras en la legislación y en la práctica, y que las partes sean conscientes de cuál es la vía institucional más adecuada. Y, como se ha visto en ejemplos anteriores en los que se requiere una referencia del gobierno para acceder a un mecanismo concreto de resolución de conflictos laborales, lo mejor es que se limite ese poder discrecional. En la medida de lo posible, las partes deben tener libertad de elección para acceder a las distintas instituciones y mecanismos que se ofrecen.

En cuanto a los mecanismos judiciales, son muy buenos, por ejemplo, los tribunales laborales especializados de Brasil, (véase el recuadro 3) por el nivel de experiencia y profesionalismo que aportan al sistema de prevención y resolución de conflictos. Sin embargo, como muestra nuestro análisis, también suelen intervenir los tribunales civiles ordinarios; desempeñan un papel complementario. Del mismo modo, es conveniente que las instituciones que ofrecen mecanismos alternativos de resolución de conflictos, estén especializadas en materia laboral. No es importante que Ministerio de Trabajo u organismos autónomos sean los que prestan estos servicios. Lo que importa es que profesionales independientes y neutrales los presten de manera eficaz, rápida, justa, imparcial, transparente y accesible, y que respondan a las necesidades de las partes en conflicto.

168 [GB.344/INS/3/1](#).

Capítulo 4.

Aspectos procesales de la prevención y resolución de conflictos

En las secciones anteriores quedó en claro que el acceso efectivo a la justicia laboral requiere claridad sobre los marcos jurídicos que definen y categorizan los conflictos, y que establecen la competencia jurisdiccional de las instituciones sobre los muchos tipos diferentes de conflictos que pueden surgir. Luego, para tener acceso a la justicia laboral, es importante conocer los requisitos procesales que deben cumplir las partes. Se entiende que el acceso a la justicia laboral comprende no sólo el acceso formal a las instituciones de resolución de conflictos laborales, sino también el acceso a la equidad procesal durante el proceso de resolución de conflictos.¹⁶⁹ Esta sección ofrece una visión general de estos aspectos procesales en las instituciones judiciales y extrajudiciales.

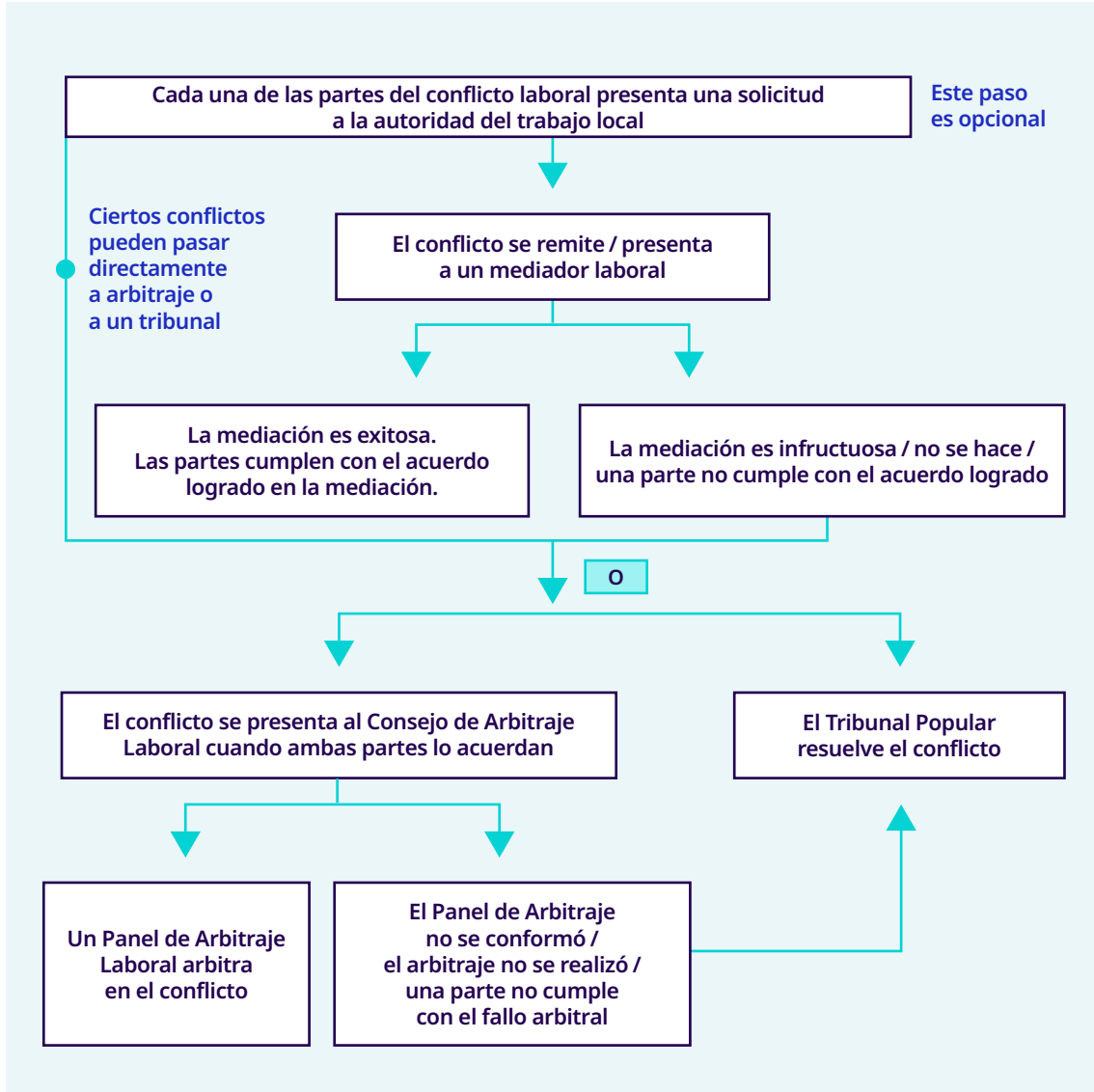
Las normas procesales son un factor fundamental a la hora de determinar (a) la *accesibilidad* de las instituciones de resolución de conflictos laborales (considerando, por ejemplo, la fijación de tasas judiciales, la posibilidad de asistencia jurídica, la participación de organizaciones representativas y la determinación de los criterios de admisibilidad); (b) la *rapidez* del proceso (tomando en cuenta los procedimientos simplificados y racionalizados, plazos establecidos y la tramitación eficaz de las solicitudes); y (c) la *imparcialidad* del proceso de resolución de conflictos (a través de normas claras sobre las pruebas y la carga de la prueba, la posibilidad de apelación y la ejecución de los resultados finales, ya sean sentencias, laudos o acuerdos de conciliación).

Las distintas instituciones, judiciales y extrajudiciales, han desarrollado diversas normas procesales para resolver los conflictos laborales. En el caso de las instituciones judiciales, cuando los conflictos laborales son tratados por los tribunales ordinarios, pueden aplicarse las normas generales del procedimiento civil. Aparte, desde la perspectiva del acceso a la justicia laboral, lo que importa es que estas normas y requisitos procesales no sean tan gravosos para las partes que obstaculicen la justicia laboral y que, en general, faciliten el acceso a la justicia.

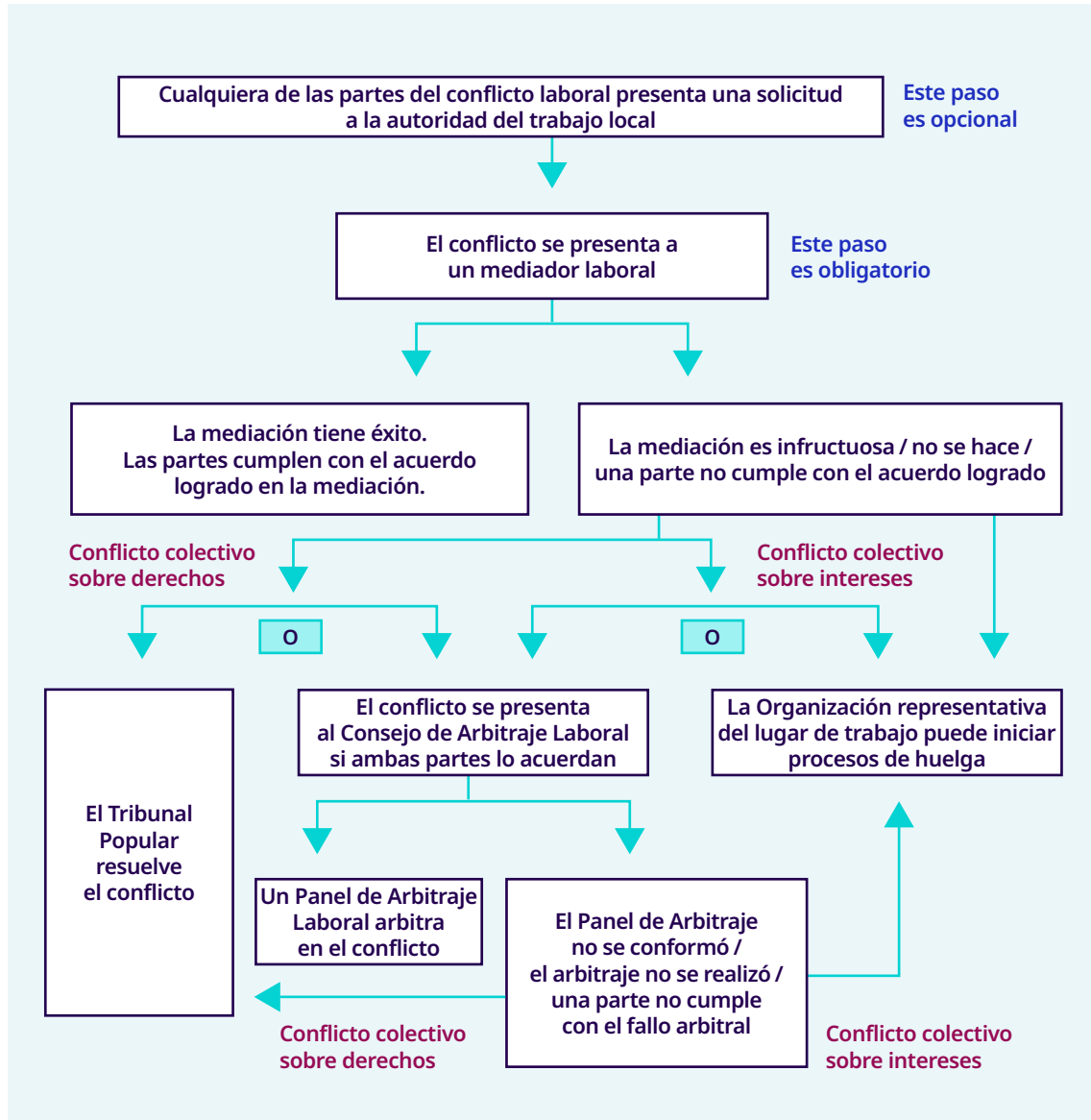
El estudio de Vietnam ofrece una representación gráfica de los pasos procesales que pueden ser necesarios en los conflictos laborales individuales (Figura 1) y colectivos (Figura 2).

169 OIT, [Acceso a la justicia laboral: instituciones judiciales y procedimientos en países sudamericanos seleccionados](#).

► **Figura 1. Procesos de resolución de conflictos laborales individuales en el Código del Trabajo de Vietnam, 2019**



► **Figura 2. Procesos para resolver conflictos laborales colectivos en el Código del Trabajo de Vietnam, 2019**



Voluntarismo para resolver conflictos laborales: Procesos obligatorios y voluntarios

El carácter voluntario de los métodos extrajudiciales, como hemos visto, es un factor clave en la efectividad de la prevención y resolución de conflictos laborales. El principio de voluntarismo está estipulado en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), que establece que “se deberían facilitar mecanismos de conciliación voluntaria adecuados a las condiciones nacionales para ayudar a prevenir y resolver los conflictos laborales entre empleadores y trabajadores”.¹⁷⁰ Además, la Recomendación sobre el análisis de reclamaciones, 1967 (núm. 130), establece que “todo trabajador que, actuando individual o conjuntamente con otros trabajadores, considere tener motivos para presentar una reclamación debería tener derecho a: a) presentar dicha reclamación sin sufrir por ello perjuicio alguno; y b) que dicha reclamación sea examinada con arreglo a un procedimiento apropiado”.¹⁷¹ El voluntarismo significa que las partes pueden elegir libremente el método de resolución de su conflicto y mantener un control total sobre el proceso y su resultado.¹⁷²

Es necesario distinguir entre el *arbitraje obligatorio*,¹⁷³ es decir, el arbitraje al que se someten las partes contra su voluntad y con un fallo arbitral vinculante, y la *conciliación obligatoria*, a la que las partes están obligadas por ley, pero cuyo resultado no están obligadas a aceptar. Aunque ambos sistemas entran en conflicto con el principio de voluntarismo que exige que las partes tengan la libertad de decidir los métodos que eligen para resolver sus conflictos, difieren en el grado en que lo hacen. En el primero, tanto el proceso como el resultado se imponen obligatoriamente a las partes, pero en el segundo sólo el proceso es obligatorio.¹⁷⁴ Por lo general, la ley impone la conciliación obligatoria cuando las partes negociadoras han agotado sus propios esfuerzos para llegar a un acuerdo y se encuentran en un punto muerto. El propósito de este requisito legal es ofrecer un período de reflexión, durante el cual las partes puedan darse una “última oportunidad” para llegar a un acuerdo amistoso.

En relación con las normas internacionales de trabajo, los mecanismos de mediación y conciliación indudablemente pueden facilitar la negociación; en la conciliación obligatoria, en conflictos colectivos, es deseable confiar la decisión de abrir el proceso a un organismo independiente de las partes en disputa.¹⁷⁵ Además, la conciliación y mediación obligatoria pueden usarse para garantizar que las partes de un conflicto laboral se reúnan en la mesa de negociaciones. Tal vez sea preferible usar la compulsión cuando

170 Párr. 1

171 Art. 2.

172 OIT, [Acceso a la justicia laboral: Una herramienta de diagnóstico](#), 55.

173 Cuando las partes no logran un acuerdo, el arbitraje obligatorio es generalmente contrario a los principios de la negociación colectiva. En opinión del Comité, el arbitraje obligatorio sólo es aceptable en determinadas circunstancias específicas, a saber: (a) en los servicios esenciales, en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción pondría en peligro la vida, la integridad física o la salud de la totalidad o de una parte de la población; b) en el caso de conflictos en la función pública que afecten a funcionarios de la administración del Estado; c) cuando, tras negociaciones prolongadas e infructuosas, resulte evidente que han llegado a un punto muerto que no se desbloqueará sin alguna iniciativa de las autoridades; o d) en una crisis grave. No obstante, el arbitraje voluntario aceptado por ambas partes siempre es legítimo; véase el párr. 247, 2012 [Estudio General](#).

174 “El Comité Europeo de Derechos Sociales (ECRS) critica los procesos obligatorios de conciliación que tienen lugar antes de agotar los medios adecuados de diálogo social entre las partes. Según el ECRS, el arbitraje voluntario tiene un rol que desempeñar, a pesar de que los enfoques basados en la negociación son mucho más frecuentes en este tipo de conflictos. La razón de esta preferencia por la negociación directa o la conciliación es obvia: a diferencia del arbitraje, estos métodos respetan la autonomía de los interlocutores sociales. El ECRS se opone al carácter obligatorio del arbitraje, pero no de la conciliación o la mediación” [énfasis añadido]. En ambos casos, el recurso de ir a la huelga se ve afectado. Mientras que el arbitraje obligatorio tiende a excluir el recurso de huelga, la conciliación obligatoria equivale a una especie de periodo de reflexión que suspende la posibilidad de recurrir a una huelga”. Fuente: Aristeia Koukiadaki, “[Individual and collective dispute resolution systems – A comparative review \[Sistemas de resolución de conflictos individuales y colectivos - Una revisión comparativa\]](#)” (ILO, 2020), pp. 21– 23.

175 OIT, *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párr. 789.

los sistemas de relaciones laborales no están bien desarrollados o cuando las partes del caso no están habituadas a negociar.¹⁷⁶

Sin embargo, en muchos países se sigue recurriendo a procesos de arbitraje obligatorio que son vinculantes para las partes a instancias del gobierno, o por voluntad unilateral de cualquiera de las partes.¹⁷⁷ En otros casos, el arbitraje puede llegar a ser obligatorio de hecho, como condición previa para acudir al sistema judicial. Es el caso, únicamente, de China, donde el arbitraje es un procedimiento legal obligatorio previo al proceso contencioso. De conformidad con la ley, la Comisión de Arbitraje de Conflictos Laborales de China está autorizada por el Estado para arbitrar y tratar los conflictos laborales. Tras el arbitraje, si una de las partes se niega a aceptar el laudo arbitral y lo presenta ante el tribunal, el tribunal está obligado a aceptarlo (en la mayoría de los casos no es necesario presentar motivos jurídicos). El procedimiento de arbitraje es obligatorio para poder acceder al sistema judicial, pero el laudo arbitral no es vinculante.¹⁷⁸

Los procesos de conciliación obligatoria a menudo se instituyen para conflictos colectivos pero no para los individuales,¹⁷⁹ o vice versa.¹⁸⁰ En algunos países, la conciliación obligatoria se aplica tanto a conflictos individuales como colectivos.¹⁸¹ En Chile, por ejemplo, la Oficina de inspección del trabajo está facultada para llevar a cabo una mediación obligatoria en casos concretos de violaciones de los derechos fundamentales en el lugar de trabajo. Además, está obligada a informar los hechos al tribunal competente y a participar del juicio laboral. Antes de presentar la reclamación, sin embargo, la Oficina de inspección del trabajo debe realizar un proceso de mediación para agotar las posibilidades de compensar las violaciones.¹⁸²

En algunos casos, se exige a las partes que demuestren haber agotado las posibilidades de conciliación o mediación para acceder a los organismos judiciales, lo que de hecho convierte al proceso de conciliación en un procedimiento obligatorio (recuadro 9).¹⁸³ En Serbia, por ejemplo, la mediación en el lugar de

176 OIT, Guías sobre la legislación del trabajo, [Capítulo IV. Disposiciones sustantivas de la legislación laboral: Acuerdo en conflictos laborales colectivos](#).

177 India, por ejemplo, sin embargo, el Código de Relaciones Laborales de 2020 suprime el poder discrecional del gobierno de someter los conflictos a adjudicación obligatoria. También Burkina Faso y Níger (en conflictos colectivos después de que la conciliación haya resultado total o parcialmente infructuosa). En Panamá, el arbitraje será obligatorio para el empleador si los trabajadores, antes o durante una huelga, solicitan a la Dirección del Trabajo someter el conflicto a un tribunal arbitral. Además, el arbitraje será obligatorio si la Dirección del Trabajo lo ordena durante una huelga de funcionarios públicos (art. 452 del Código de Trabajo). En Togo, en conflictos laborales colectivos, cuando la conciliación ha sido infructuosa, el arbitraje ya no es obligatorio conforme lo dispuesto en la Ley nro. 2021-012 del 18 de junio de 2021 sobre el Código de Trabajo. El art. 313 dispone que las partes del conflicto pueden optar por llevarlo ante un árbitro o una junta arbitral.

178 En relación con la efectividad del laudo arbitral, son definitivos en conflictos sobre la remuneración por trabajo, gastos médicos por lesiones laborales, compensación económica o compensación que no supere 12 meses de salario mensual mínimo estipulado a nivel local. El fallo arbitral debe ser definitivo para el empleador y solo el empleado puede presentar el conflicto ante los tribunales. En cuanto a ese fallo, si el empleador pide su revocación, debe alegar razones fundadas. Respecto a otros fallos no definitivos, cualquiera de las partes que se considere insatisfecha puede recurrir a los tribunales. Ley de mediación y arbitraje en conflictos laborales de la República Popular China, art. 47 y art. 48.

179 Por ejemplo, Líbano, Malasia, Armenia y, para conflictos colectivos sobre intereses, Albania.

180 Alemania, por ejemplo, donde la conciliación es obligatoria en conflictos individuales.

181 Como en India, Burkina Faso, Níger, Argentina y Sudáfrica.

182 Art. 468 del Código de Trabajo. Convención sobre Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81), art. 3 estipula que "1. Las funciones del sistema de inspección del trabajo serán: (a) garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores mientras están desempeñando sus tareas, por ejemplo: disposiciones sobre los horarios, los salarios, la seguridad, la salud y el bienestar, el empleo de niños y jóvenes y otros temas conexos en la medida en que el cumplimiento de esas disposiciones pueda ser exigido por los inspectores del trabajo; (b) proporcionar información técnica y asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores sobre los medios más eficaces para cumplir las disposiciones legales (c) poner en conocimiento de la autoridad competente los defectos o abusos no previstos específicamente en las disposiciones legales vigentes. 2. *Las demás funciones que puedan encomendarse a los inspectores del trabajo no deberán interferir con el desempeño eficaz de sus funciones principales ni menoscabar en modo alguno la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores*" [énfasis añadido].

183 Por ejemplo, en Líbano, en conflictos colectivos, si las partes no logran alcanzar un acuerdo a través de la Junta de Conciliación, el conflicto puede ser remitido a adjudicación al Consejo de Arbitraje Laboral, una institución extrajudicial. Sin embargo, antes de que las partes puedan proceder, deben aportar evidencia al Consejo de haber agotado todas las posibilidades de conciliación en el Ministerio de Trabajo. Es lo mismo en Marruecos con los conflictos individuales.

trabajo es obligatoria¹⁸⁴ y, en consecuencia, las denuncias de acoso moral¹⁸⁵ contra compañeros de trabajo o mandos intermedios deben someterse primero a este proceso. La solicitud puede ser presentada por el empleado, el sindicato, los representantes de los trabajadores o los miembros del comité de seguridad y salud en el trabajo, con el consentimiento del empleado, que no puede quedar expuesto a ninguna medida disciplinaria ni al despido. En estos casos, el trabajador debe agotar las posibilidades de resolución amistosa a través de la mediación en el lugar de trabajo antes de acudir a los tribunales, excepto cuando las acusaciones se dirijan contra el empleador o contra una persona física responsable de la empresa.¹⁸⁶ Si la mediación fracasa o el demandante no está satisfecho con el resultado, es posible recurrir a los tribunales.¹⁸⁷ En Brasil, los conflictos colectivos sobre intereses sólo pueden presentarse si el sindicato(s) en conflicto y el empleador están de acuerdo. Si no hay acuerdo, el Tribunal Laboral considera que el caso es inadmisibile. En Mozambique, el Código del Trabajo establece que el acceso a la justicia depende de la mediación previa, aunque, en varias demandas, el Consejo Constitucional del país ha declarado inconstitucional esta disposición.

► Cuadro 9. Las interacciones entre la resolución judicial y extrajudicial de conflictos en México

En México, la reforma constitucional de 2017 y la reforma de 2019 de la Ley Federal del Trabajo modificaron el sistema de justicia laboral. Antes de las reformas, los conflictos laborales eran tramitados por juntas tripartitas de conciliación y arbitraje que funcionaban a nivel federal y estatal, conforme la jurisdicción pertinente, y formaban parte del Poder Ejecutivo. Las juntas tripartitas tenían funciones conciliatorias y arbitrales; sus fallos arbitrales podían quedar sujetos a revisión por un tribunal de segunda instancia según el Poder Judicial. El sistema se modificó por varias razones, algunas analizadas por los organismos de supervisión de la OIT, incluida la falta de imparcialidad de las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje y la prolongación excesiva de sus procedimientos.^a

El nuevo sistema de justicia laboral creó tribunales laborales federales o locales especializados que forman parte del Poder Judicial y con jurisdicción definida en la ley. Antes de iniciar un proceso judicial, se debe agotar la instancia de conciliación obligatoria. Al incluir la conciliación obligatoria, los legisladores buscaron facilitar el acceso a la justicia, hacerlo más expeditivo y encontrar soluciones a los conflictos a partir del diálogo.^b

El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) tiene el mandato de realizar conciliaciones obligatorias bajo jurisdicción federal relacionadas con ciertos sectores como petróleo, textil, energía, minería, automotriz y químico, entre otros, mientras que los centros estatales se ocupan de los demás sectores. El CFCRL cuenta con una división especializada de conciliación en conflictos colectivos, y los tribunales federales pueden remitir a esta división la conciliación de asuntos colectivos aun cuando esté en marcha un proceso jurisdiccional. El requisito de agotar la conciliación para acceder a los tribunales tiene varias excepciones, a saber: discriminación en el empleo y ocupación, violencia y acoso sexual en el trabajo, designación de beneficiarios de los trabajadores, beneficios de la seguridad social, principios y derechos fundamentales en el trabajo y libertades públicas incluida la libertad de asociación, la negociación colectiva, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, conflictos entre sindicatos por derechos de negociación e impugnación de los estatutos de los sindicatos. Las excepciones aplican siempre que haya evidencia preliminar ofrecida por el demandante que

184 Regulado por la Ley de Prevención del Acoso en el Lugar de trabajo de 2010.

185 Una forma de violencia en el trabajo.

186 Según art. 13.

187 También en Argentina, la mediación es un proceso obligatorio previo a iniciar cualquier proceso judicial (art. 1, Ley nro. 26.589).

► *Cuadro 9 (cont.)*

permita al tribunal razonablemente suponer que se están violando esos derechos (art. 685 ter Ley Federal del Trabajo). Las partes siempre pueden conciliar el asunto antes de que escale y sea llevado a tribunales.

Conciliación y suspensión del plazo fijado por ley. La presentación de una solicitud de conciliación suspenderá el plazo fijado por ley para presentar el asunto ante un tribunal. La suspensión cesará una vez que el certificado de “sin conciliación” sea emitido. La suspensión aplica sin importar si el tribunal o el centro de conciliación no tiene competencia sobre el asunto. Además, el plazo fijado por ley se suspende aun si una reclamación se presenta ante un tribunal sin haber agotado la conciliación obligatoria (no aplica ninguna excepción). El tribunal a su vez presentará el asunto al centro de conciliación laboral competente.

a Véase, por ejemplo, Caso nro. 2694, párr. 34, en 2018. OIT: Informe 387 del Comité de Libertad Sindical. GB.334/INS/10.

b Molina Martínez, Sergio. 2022. “Los derechos sociales en el contexto del nuevo sistema de justicia laboral”, en *México en Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano*, No. 28.

c Entre otras funciones incluido el registro de sindicatos y de convenios colectivos.

Cómo procesar solicitudes de resolución de conflictos: Accesibilidad y velocidad

Las normas y reglamentos procesales son factores clave para garantizar que los mecanismos de resolución de conflictos sean de fácil acceso para las partes, y que permitan un rápido acceso a la justicia laboral, como se ha visto anteriormente. La admisibilidad de las solicitudes, la forma en que se tramitan, a qué costo (tasas), con cuánto retraso (plazos) y si existen requisitos procesales para agotar la tramitación de las quejas a nivel de empresa antes de que una parte se dirija a las instituciones de resolución de conflictos, son todos factores que afectan en gran medida la facilidad con la que las partes pueden acceder a la justicia laboral, y también al tiempo que lleva lograrlo. Es importante que se agilicen las normas y prácticas procesales referidas a la prevención y resolución de conflictos.

Admisibilidad de los reclamos

Con respecto a la admisibilidad de los reclamos, los países, en general, aplican cinco criterios: (a) intentos previos de resolución amigable del conflicto; (b) presentación de los reclamos por escrito; (c) respeto del límite para presentar los reclamos; (d) adhesión a un formato específico para los reclamos; y (e) estar representado por un sindicato.

La conciliación, mediación u otros intentos amigables de resolución de conflictos suelen ser obligatorios antes de poder llevar el conflicto ante los tribunales. En esos casos, los criterios de admisibilidad (Figura 3) pueden adoptar la forma de un informe u otra confirmación escrita del organismo que lleva adelante el proceso obligatorio indicando que se han agotado todos los recursos.¹⁸⁸ Otro requisito es que el reclamo haya sido presentado en el plazo prescrito.¹⁸⁹ En algunos casos, se prescriben diferentes

188 En Irlanda, el Tribunal de Trabajo no investigará un “conflicto comercial” salvo que reciba un informe de la Comisión de Relaciones en el Lugar de trabajo (WRC) indicando que está satisfecha y que no hará nuevos esfuerzos para avanzar en la resolución del conflicto. Es también así en Líbano, India, Burkina Faso, China, Argentina y México.

189 Como en Armenia, Líbano, Irlanda, Mozambique, Chile y México.

plazos para diferentes tipos de casos. Por ejemplo, en Armenia, el plazo fijado por ley general para que conflictos individuales sean llevados ante un tribunal es de tres años, si bien no hay un plazo fijado por ley para reclamos por salarios impagos, pero sí hay un plazo de dos meses para reclamos por despido injustificado, contra medidas disciplinarias y cambios unilaterales en las condiciones fundamentales del empleo. En México, el plazo fijado por ley general para presentar una reclamación es de un año; sin embargo, por despidos injustificados es de dos meses, y para reclamar por un despido justificado (por parte del empleador o del trabajador), es de un mes. El plazo fijado por ley para reclamar indemnización por riesgos laborales, de parte de beneficiarios ante un fallecimiento provocado por un riesgo laboral y para hacer cumplir una sentencia de un tribunal, es de dos años.

Las normas procesales pueden exigir que la solicitud se presente de una forma específica (mayormente por escrito)¹⁹⁰ o que se notifique debidamente a la otra parte.¹⁹¹ En conflictos colectivos, a menudo es necesario que la solicitud la presente un sindicato legalmente constituido o un representante autorizado de los trabajadores,¹⁹² y que el sindicato tenga registro vigente.¹⁹³

Pueden imponerse restricciones para garantizar que las partes no presenten el caso ante dos foros diferentes al mismo tiempo.¹⁹⁴ Los procedimientos adoptados por los tribunales donde se tramitan casos laborales pueden seguir normas promulgadas específicamente para conflictos laborales, o normas procesales generales, aplicables a todos los casos que son competencia de los tribunales ordinarios.¹⁹⁵ Algunos países cuentan con procedimientos especiales destinados a garantizar la aplicación de conocimientos especializados sobre legislación laboral y de empleo compleja, sobre todo en primera instancia.¹⁹⁶ Otros países adoptan códigos de procedimientos civiles que adaptan a causas laborales. En Serbia, por ejemplo, la Ley Procesal Civil tiene una sección que regula los procedimientos específicos, incluidos aquellos para “procesos judiciales emergentes de relaciones laborales” (es decir, procedimientos derivados de conflictos laborales individuales) y “procedimientos judiciales referidos a convenios colectivos”.

190 En Brasil, en conflictos colectivos, la solicitud debe presentarse ante el Tribunal laboral por escrito (art. 856 del Código de Trabajo), pero, en conflictos individuales, el reclamo ante los tribunales puede ser por escrito o verbal (art. 840). Véase también Líbano, Bangladés, Suecia y Kenia donde la admisibilidad depende de una presentación en el formato adecuado. En Irlanda, una reclamación debería ser presentada al WRC “notificándolo por escrito”. En Montenegro, art. 53 de la Ley de Resolución Pacífica de Conflictos Laborales estipula que el procedimiento para la resolución pacífica de un conflicto laboral se inicia con la presentación de una propuesta a tal efecto ante la Agencia para la Resolución Pacífica de Conflictos Laborales, por escrito, directamente, por correo electrónico o correo postal.

191 Como en Líbano, por ejemplo.

192 Incluido Líbano, Vietnam y Canadá. Por ejemplo, en Canadá, los sindicatos tienen derechos de porte de conflictos individuales (reclamaciones). No hay una práctica común general. Cada sindicato tiene su propio proceso para determinar en qué reclamaciones procede el arbitraje. Algunos sindicatos aceptan todas las reclamaciones de los trabajadores. La mayoría dispone de algún mecanismo de filtro para decidir si la reclamación debe someterse a arbitraje. Por ejemplo, algunos sindicatos exigen que toda reclamación se someta a una asamblea sindical para que los afiliados decidan si debe remitirse a arbitraje a expensas del sindicato; otros solicitan asesoramiento jurídico sobre las probables perspectivas de éxito de la reclamación antes de enviarla a arbitraje. En algunas circunstancias, los trabajadores sindicalizados disponen de un recurso si el sindicato fracasa o se niega a hacer el reclamo en nombre del trabajador. Pueden alegar que se ha violado el deber de representación leal que el sindicato tiene para con ellos y presentar una reclamación ante la junta de relaciones laborales competente.

193 Con los conflictos colectivos para su mediación por el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil.

194 En Vietnam, por ejemplo, cuando un caso se remite a arbitraje, las partes no pueden, simultáneamente, solicitar su resolución ante un tribunal.

195 Véase OIT, *Acceso a la justicia laboral: instituciones judiciales y procedimientos en países sudamericanos seleccionados*, 2021.

196 Colombia, por ejemplo.

► **Figura 3. Criterios de admisibilidad de las reclamaciones**

- Intento previo de resolución amigable del conflicto
- Respetar el plazo para la presentación de las reclamaciones
- Presentar las reclamaciones por escrito
- Respetar el formato específico para las reclamaciones
- Representación por parte de un sindicato reconocido

Sistema de gestión de casos

A fin de procesar las solicitudes una vez que se satisfacen los requisitos procesales, una cantidad de países cuenta con un sistema de gestión digitalizado (DCM) en instituciones judiciales, cuasi-judiciales y extrajudiciales.¹⁹⁷ Las funciones de los sistemas DCM varían. En Armenia, por ejemplo, el sistema DCM en la esfera judicial se limita a asignar los casos automáticamente y funciona como plataforma para aportar información pública sobre el caso, por ejemplo, fechas y fallos del tribunal. En algunos países, los sistemas de archivos en papel y de archivo físico lleva a demoras, ineficiencia y errores; muchas veces los archivos de casos se pierden.¹⁹⁸ Según el tamaño del país y el tipo de organización, los reclamos también pueden procesarse centralmente antes de ser asignados a funcionarios o instituciones específicas para su resolución.¹⁹⁹ Unos pocos estudios de país informan del uso de sistemas de archivo electrónicos de reclamos y reclamaciones.²⁰⁰ Los sistemas digitales también pueden usarse para facilitar a las partes la solicitud de una mediación.²⁰¹ En algunos países, se instalan procedimientos operativos estándar para gestionar el procesamiento de las solicitudes.²⁰²

Plazos

Una cantidad de jurisdicciones especifican períodos en los que las solicitudes deben ser presentadas, tal como analizamos, pero también plazos en que deben tramitarse y abordarse los reclamos para garantizar que la resolución del conflicto es relativamente rápida (Tabla 1). Este plazo puede ser un período en el que las partes pueden ser convocadas al tribunal²⁰³ o a conciliación.²⁰⁴ En muchas jurisdicciones se especifica la cantidad de días para dictar un fallo, sea una sentencia o un laudo arbitral o para preparar un informe

197 Incluida Irlanda, Brasil, Macedonia del Norte, Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Canadá y Marruecos.

198 Como en Líbano.

199 En Irlanda, los reclamos se procesan inicialmente en las oficinas de la Comisión de Relaciones en el Lugar de trabajo de Irlanda (WRC), en Carlow, antes de ser enviados a un funcionario que se ocupa de la adjudicación y de que se asigne una fecha de audiencia.

200 Algunos están en la República de Corea, Irlanda y Malasia.

201 En Brasil, se puede solicitar la mediación en conflictos colectivos del Ministerio de Trabajo y Empleo en línea, a través de un sistema digital llamado "Mediador" (Mediator), y las reuniones pueden hacerse por plataformas de videoconferencia (SRT Circular SEI nro. 1.376/2020/ME). La Oficina del Procurador del Trabajo en Brasil también recibe y procesa electrónicamente las solicitudes de mediación. Esas solicitudes deben incluir información sobre el conflicto, el demandante, el demandado y documentos.

202 Incluido Vietnam, Mozambique, Argentina, Chile y Colombia.

203 Por ejemplo, Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Kenia y Argentina.

204 Por ejemplo, Burkina Faso, Níger, Senegal y Togo.

de la conciliación/mediación,²⁰⁵ mientras que en otras se puede especificar el plazo en que un caso debe tramitarse.²⁰⁶ El plazo prescrito puede también incluir el período en que se conforma el panel arbitral o se asigna el caso a un juez,²⁰⁷ o el período en que debe completarse una conciliación o mediación.²⁰⁸ En algunos casos, se puede dar prioridad a ciertos tipos de conflictos laborales. En Alemania, por ejemplo, los tribunales laborales están obligados a priorizar las audiencias sobre despidos, y la audiencia de conciliación en estos casos se hace dos semanas después de la presentación del caso en tribunales. A pesar de estas disposiciones, muchos estudios de país informan que tiende a haber demoras que superan los plazos especificados en la ley.²⁰⁹

► **Tableau 1. Cantidad promedio de días dispuestos para que instituciones judiciales y extrajudiciales dicten un fallo**

0-15 días	15-30 días	30-90 días
Burkina Faso, Níger, Senegal, Mozambique, Rumania, Chile, Panamá	Vietnam, Brasil, Macedonia del Norte, Montenegro	Líbano, Malasia, India, Serbia

Costes y tasas

Una tendencia detectada en la mayoría de los países objeto de estudio es que las instituciones extrajudiciales que ofrecen servicios de conciliación, mediación y arbitraje, lo hacen en forma gratuita (Tabla 2).²¹⁰ En Níger, las partes no solo disponen de estos servicios en forma gratuita, sino que el Estado también cubre los gastos de viaje, salarios caídos y salarios. Los acuerdos a veces exigen a los empleadores pagar una tasa pero no a los trabajadores, aunque esto último no se ve muy a menudo.²¹¹ En algunos casos, los organismos cuasi-judiciales que prestan servicios de adjudicación también están disponibles en forma gratuita.²¹² En cuanto a las instituciones judiciales, es frecuente que apliquen las tasas o sellados usuales a los conflictos laborales.²¹³ En ocasiones, en conflictos laborales, puede ser aplicable una tasa judicial reducida,²¹⁴ y el proceso judicial hasta puede ser gratuito²¹⁵.

205 Como en Níger, Burkina Faso, India, Malasia, Líbano, Togo, Vietnam, Serbia, Mozambique, Brasil, Montenegro y Bangladés.

206 Como en Armenia, China y Albania (donde se estipulan plazos para los procesos de mediación y conciliación).

207 En Vietnam, por ejemplo.

208 Por ejemplo, en Macedonia del Norte, Serbia, Montenegro y Argentina.

209 Incluidos los de Armenia, Brazal, Malasia e India.

210 Incluida Albania, Irlanda, República de Corea, Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Vietnam, Serbia, Macedonia del Norte, Colombia, Panamá y Sudáfrica. En Brasil, esto aplica solo a la mediación, no al arbitraje.

211 En Argentina, el proceso de conciliación extrajudicial, por ejemplo, es gratuito para el trabajador (art. 3, Ley nro. 24.635). El empleador debe pagar una tasa de 2 510 pesos argentinos si las partes no alcanzan un acuerdo, pero de 27 610 si lo logran. En Chile, la tasa de procesos ante tribunales arbitrales, se paga con fondos fiscales, excepto cuando se trata de grandes empresas; en ese caso el empleador debe pagar la tasa (art. 392 del Código de Trabajo).

212 Como en Irlanda (no se pagan tasas por la presentación de reclamos ante la WRC ni tampoco por apelaciones ante el Tribunal laboral), la República de Corea (no se cargan tasas por solicitar una medida ante la Comisión de Trabajo), Malasia (no se pagan tasas para acceder al tribunal laboral) y Sudáfrica (los servicios de la CCMA y los consejos de negociación son gratuitos).

213 Por ejemplo, Albania, Irlanda, República de Corea, Serbia, Mozambique, Kenia y Canadá.

214 Por ejemplo, Alemania.

215 Incluida Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Colombia, Bulgaria, Bangladés, Suecia y Sudáfrica.

► **Tabla 2. Acceso gratuito a las instituciones de resolución de conflictos laborales**

Instituciones judiciales	Instituciones cuasi-judiciales	Instituciones extrajudiciales
Bangladés, Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Níger, Senegal, Sudáfrica, Suecia y Togo	Irlanda, Malasia, República de Corea, Sudáfrica	Albania (solo conflictos laborales colectivos), Brasil (solo mediación), Burkina Faso, Colombia, Níger, Macedonia del Norte, Panamá, República de Corea, Senegal, Serbia, Sudáfrica, Togo, Vietnam

Algunas jurisdicciones especifican que las tasas pueden no cobrarse si representan una dificultad excesiva para la parte²¹⁶ o simplemente adoptan disposiciones para evitar que los trabajadores enfrenten dificultades financieras. En Armenia, por ejemplo, donde se paga un impuesto por presentar la reclamación, los trabajadores están exentos en reclamaciones relacionadas con el salario, y pagan una suma muy reducida si se trata de reclamaciones no monetarias. Del mismo modo, en Vietnam se contempla que los trabajadores tengan derecho a la condonación total de las tasas judiciales si presentan demandas para solicitar el pago de salarios, indemnizaciones por pérdida de empleo, indemnizaciones por despido, cotizaciones a la seguridad social, compensación por los costes de seguridad y salud en el trabajo, liquidación de reclamaciones por daños y perjuicios, o indemnización por despido improcedente o rescisión del contrato de trabajo.

Además de las tasas, los costes que los tribunales pueden imponer a la parte perdedora pueden ser un obstáculo o disuadir a las partes que buscan acceder a la justicia.²¹⁷ En Alemania, contrario a las normas generales, cada parte es responsable de pagar a su abogado en el proceso de primera instancia. La ley busca evitar que los empleados no presenten casos porque temen cargar con la totalidad de los costes si pierden (norma general en otras jurisdicciones). Además de las tasas y los costes, a veces las partes deben pagar una multa o penalidad si no comparecen en los procedimientos de resolución de conflictos.²¹⁸

Finalmente, pocas jurisdicciones tienen como requisito para acceder a los mecanismos de resolución de conflictos, el haber agotado los procesos de manejo de las reclamaciones en la empresa.²¹⁹

Imparcialidad procesal en la resolución de conflictos

Un aspecto igualmente importante de las normas procesales es que buscan garantizar la imparcialidad en la prevención y resolución de conflictos. Se debería garantizar que los resultados de los procesos de resolución de conflictos son justos, y que dichos resultados se alcancen, y se *vea* que se alcanzan, de manera justa.²²⁰ Es una noción amplia que abarca aspectos de la prevención y resolución de conflictos que superan los límites de este informe. Sin embargo, es importante hacer algunas pocas consideraciones de tipo legal referidas a la imparcialidad en los aspectos procesales de una resolución de conflictos. Incluyen la disponibilidad de asistencia y representación legal; las normas sobre la carga de la prueba, el derecho

216 Como en Serbia, Mozambique y Brasil.

217 Como en Irlanda.

218 En Irlanda, si el apelante no comparece ante el funcionario a cargo de la adjudicación en el WRC o del Tribunal Laboral, debe pagar €300, reembolsables si la no comparecencia se debió a una “buena causa”.

219 Por ejemplo, Irlanda (en algunos casos) (pero el nuevo Código de Relaciones Laborales 2020 que será implementado elimina esto), Brasil (en unas pocas circunstancias excepcionales) y Kenia.

220 OIT, [Acceso a la justicia laboral: Una herramienta de diagnóstico](#), 28.

a apelar ante un tercero justo e imparcial, y garantizar el cumplimiento adecuado y a la brevedad de las sentencias o laudos o de poner en vigencia los acuerdos de conciliación (según sea el caso).

Representación en los procesos

La mayoría de los casos ante instituciones judiciales exigen la presencia de abogados o litigantes,²²¹ con algunas excepciones (Figura 4). Por ejemplo, en Albania, la lista de representantes legales ante el tribunal es muy liberal, incluye abogados, cónyuges, descendientes y ascendientes lineales, y también hermanos; y graduados en derecho y otras personas a las que el tribunal permite actuar como representante en un caso.²²²

Otro ejemplo es Alemania, donde las partes pueden actuar sin representación ante los tribunales laborales, pero también pueden estar representadas por abogados o (los trabajadores) por funcionarios sindicales o representantes de una asociación profesional independiente de trabajadores cuando el trabajador sea miembro de dicha asociación. Los empleadores pueden estar representados, en lugar de por un abogado, por un empleado de su empresa (por ejemplo, un abogado del departamento de Recursos Humanos), un representante de una asociación empresarial, un familiar del empleador o una persona que haya aprobado los dos exámenes estatales de Derecho y tenga, por tanto, capacidad para ser juez. Sin embargo, la representación es más restringida ante los tribunales laborales estatales y el Tribunal Laboral Federal: las partes sólo pueden ser representadas por un abogado o un funcionario del sindicato o la asociación patronal a la que pertenezca la parte.²²³

En procesos ante instituciones extrajudiciales, con mucha frecuencia, las partes se pueden representar a sí mismas, o recurrir a abogados, representantes sindicales, consultores de recursos humanos u otras personas reconocidas.²²⁴ En México, los centros de conciliación pueden brindar asistencia en la elaboración de pedidos de conciliación. Los trabajadores que presentan la petición pueden estar acompañados, pero no representados en el proceso de conciliación, por un defensor del pueblo, un abogado o un representante sindical. En el caso específico de acoso sexual, discriminación u otros actos violentos que crean un riesgo inminente de revictimización, el conciliador toma las medidas adecuadas para evitar que el supuesto autor de los hechos se encuentre con la víctima. Un representante de la víctima actúa en su nombre.²²⁵ En Malasia, en conflictos por despido,²²⁶ se excluye específicamente la representación del empleador o del trabajador por parte de un abogado o procurador. Es porque preocupa que la presencia de un abogado pueda aportar un elemento de confrontación al proceso de conciliación orientado a la resolución conjunta de problemas.²²⁷

221 Incluida Irlanda, Serbia, Chile, Colombia y Panamá.

222 Pero los que siguen no pueden ser representantes de las partes en Albania: (a) las personas que no hayan cumplido los 18 años de edad; (b) las personas a las que se les haya retirado legalmente la capacidad de obrar; (c) los defensores/abogados privados mientras están suspendidos en el ejercicio de la abogacía; y (d) los jueces y fiscales.

223 Entre otras jurisdicciones más flexibles en cuanto a la representación ante los tribunales encontramos a Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Argentina, Croacia y Bulgaria. En Brasil, los empleados y empleadores pueden presentar una demanda ante el tribunal laboral sin la asistencia legal de un abogado (Código del Trabajo, art. 791). Sin embargo, la demanda para la aprobación de un acuerdo extrajudicial exige que un abogado represente a las partes (Código del Trabajo, art. 855-B). En Canadá, cualquiera puede representar a una parte en un proceso de arbitraje.

224 Como en Malasia, Burkina Faso, Níger, Senegal, Togo, Serbia, Brasil, Montenegro, Argentina, Chile, Colombia, Panamá y Bulgaria.

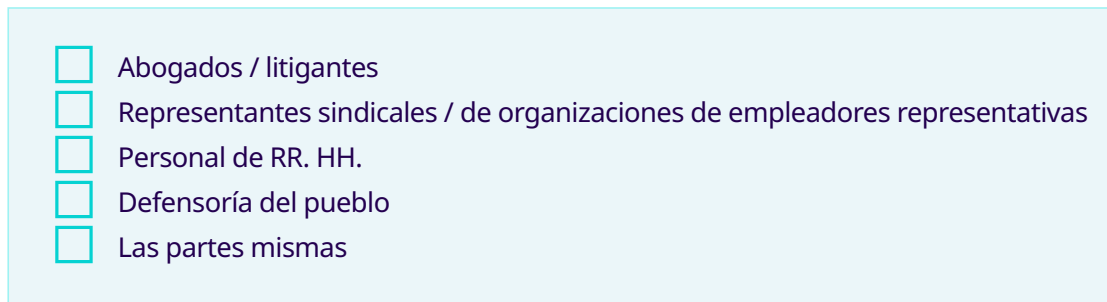
225 Véase art. 684-E de la Ley Federal de Trabajo.

226 Sección 20 de la Ley de Relaciones Industriales y sus modificaciones en la Ley Relaciones Industriales de 2020.

227 Michael Gay y Craig Bosch, [Report on review of Malaysia's dispute resolution system](#) (Informe del análisis del sistema de resolución de conflictos de Malasia), Ginebra: Oficina Internacional de Trabajo, 2020, pp. 34–35. Una disposición similar en materia de conciliación existe en India conforme la sección 36(3) de IDA.

No hay un enfoque universal sobre este tema, si bien la exclusión de abogados de los procesos de conciliación es poco común.²²⁸ En algunos casos, se puede exigir a un representante que participa de un proceso extrajudicial que sea autorizado por escrito por la parte.²²⁹ La representación legal ante instituciones cuasi-judiciales puede ser más flexible: permite que las partes se representen a sí mismas, o un abogado, funcionario sindical o de una asociación patronal, u otra persona autorizada.²³⁰ Algunos estudios de país dan detalles de la disponibilidad de asistencia legal que pueden tener las partes en un conflicto laboral.²³¹

► **Figura 4. Representación legal**



La carga de la prueba

Las normas sobre la carga de la prueba tienden a ser muy similares en la mayoría de las jurisdicciones observadas. La norma usual es que el demandante o el demandado deben satisfacer la carga de la prueba excepto en casos de despido injustificado o medidas disciplinarias, en los que la carga de la prueba se invierte y recae en el empleador (Tabla 3).²³² Otras excepciones en las que la carga de la prueba recae en el empleador son los casos en que se impone una penalidad por haber “divulgado información protegida”, cuando existe la presunción de que la supuesta penalidad es consecuencia de haber hecho tal revelación;²³³ los casos de discriminación en los que el demandante sólo tiene que demostrar un caso

228 Gay y Bosch, nota al pie 106: “En procesos de conciliación en el CCMA de Sudáfrica, una parte puede comparecer en persona o solo estar representada por un director o empleado de esa parte o cualquier miembro, titular de una oficina o funcionario del sindicato de dicha parte o de una organización patronal registrada.”

229 Incluida Bulgaria, Senegal, Níger y Burkina Faso.

230 Por ejemplo, Irlanda, Líbano, Malasia, India y Sudáfrica.

231 Por ejemplo, Líbano, República de Corea, Armenia y Vietnam.

232 Como en Albania, Irlanda, Alemania, República de Corea, Burkina Faso, Níger, Senegal, Armenia, Vietnam, Mozambique, Montenegro, Kenia, Chile, Croacia, Canadá, China, Marruecos, Sudáfrica y Australia. En Líbano, sin embargo, un empleado que reclame haber sido injustamente despedido debe aportar pruebas para demostrar que su despido fue injustificado o discriminatorio. Una vez que la parte que hace la reclamación haya presentado sus pruebas, la carga de la prueba puede pasar a la otra parte que debe aportar pruebas que contradigan o refuten esos reclamos.

233 Como en Irlanda.

prima facie antes de que la carga de la prueba se traslade al empleador para que demuestre que no ha existido discriminación;²³⁴ casos de cambios en las condiciones básicas de empleo en forma unilateral;²³⁵ casos de “prácticas laborales desleales”;²³⁶ casos de acoso en el trabajo;²³⁷ despido durante el embarazo o luego de terminada la licencia por maternidad;²³⁸ casos de lesiones y enfermedades profesionales;²³⁹ reclamos por salarios atrasados;²⁴⁰ casos de protección de denunciantes;²⁴¹ casos de violación de los derechos fundamentales de los trabajadores;²⁴² conflictos sobre la libertad de asociación;²⁴³ o, en general, casos en que la evidencia es manejada y retenida por los empleadores.²⁴⁴

► **Tabla 3. Inversión de la carga de la prueba**

Inversión completa de la carga de la prueba en conflictos laborales	Inversión de la carga de la prueba en casos de despido	Inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación	Inversión de la carga de la prueba cuando “la gerencia tiene la prueba”
Bolivia, Rumania	Albania, Armenia, Australia, Burkina Faso, Canadá, Chile, China, Croacia, Alemania, Irlanda, Kenia, Corea, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Níger, Senegal, Sudáfrica, Vietnam	Albania, Bulgaria, Croacia, Irlanda, Corea, Líbano, Serbia, Sudáfrica, Suecia	Canadá, China, Brasil, Vietnam

234 Incluida Albania, Suecia, Irlanda, Líbano, Serbia, Croacia, Bulgaria y Sudáfrica. En la República de Corea (conforme el art. 30 de la Ley de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y Asistencia al Equilibrio entre la Vida Laboral y Familiar), en casos en que los conflictos surgen en relación con la ley, la carga de la prueba recae en el empleador que debe aportar una solución.

235 Como en Armenia y Mozambique.

236 Como en Canadá.

237 En Serbia, por ejemplo.

238 En Albania, por ejemplo, cuando el empleador rescinde el contrato de empleo durante el embarazo de la empleada o a su regreso de la licencia por maternidad, conforme el art. 105/a del Código del Trabajo, el empleador tiene la obligación de demostrar que el motivo del despido no fue el embarazo ni el nacimiento del hijo o hija. Si el empleador no prueba que el despido fue por otros motivos, el despido no tendrá validez.

239 En China, por ejemplo, es extremadamente difícil para el empleado aportar evidencia que demuestre que la lesión es laboral, y el empleador tiene la responsabilidad legal de brindar las condiciones de trabajo que cumplan con las exigencias en materia de seguridad. Véase Norma sobre seguro por lesiones laborales, art. 19, y Medidas para verificar lesiones laborales, art. 14.

240 Una vez más, en China, los empleadores están obligados a conservar pruebas del pago de salarios, y es, en general, imposible que los trabajadores consigan prueba de salarios impagos. Cuando el empleado presenta evidencia de que él o ella ha cumplido sus obligaciones laborales y reclama salarios atrasados, si el empleador no puede presentar pruebas de que los salarios fueron abonados, el impago debería ser confirmado y el reclamo del empleado debería sostenerse, véase Normas provisionales sobre el pago de salarios, art. 6, párr. 3.

241 Como en Serbia, entre otros.

242 En Chile, por ejemplo, en estos casos la carga de la prueba no se invierte, pero simplemente se reduce a que el trabajador pueda demostrar la violación.

243 Como en Sudáfrica, donde la carga de la prueba recae en el solicitante, según la sección 10 de la Ley de Relaciones Laborales.

244 Incluido Vietnam, Brasil, Canadá y China.

Algunas jurisdicciones del África Occidental específicamente disponen que la prueba sea presentada o solicitada de funcionarios públicos, por ejemplo, inspectores y controladores de trabajo, facultados por el Código del Trabajo a, durante sus inspecciones y controles, elaborar informes y otros documentos con valor probatorio hasta que se demuestre lo contrario.²⁴⁵ En algunos casos, si un empleador no mantiene los registros exigidos por ley, la carga de la prueba recae en el empleador.²⁴⁶ Pero en casos en que se hace una reclamación de índole penal sobre un conflicto laboral, se introduce la necesidad de presentar un alto nivel de prueba.²⁴⁷

Derecho de apelación

Las disposiciones relativas a la apelación varían en función de la institución que emite la sentencia o el laudo que se apela. La revisión judicial a la que pueden someterse las decisiones y laudos dictados por auténticas instituciones cuasi-judiciales (tal como se definen en este informe) es limitada. En esos casos, los motivos de la revisión o apelación tienden a limitarse a una cuestión de derecho.²⁴⁸ En algunos casos, el lenguaje utilizado para describir los casos de revisión o apelación son: “criterio de razonabilidad”;²⁴⁹ “circunstancias excepcionales”;²⁵⁰ “asuntos de importancia para el público en general”;²⁵¹ y “abuso de poder”.²⁵² Unos pocos países contemplan la anulación de los laudos arbitrales sobre la base de que el árbitro dictó el laudo fuera del plazo establecido o sobre cuestiones no sometidas a arbitraje.²⁵³ En algunos países, aunque la ley establece límites a los motivos de revisión o apelación de las instituciones cuasi-judiciales, en la práctica vemos que se interponen recursos ante organismos judiciales superiores argumentando otros motivos legales.²⁵⁴

En procesos judiciales de resolución de conflictos laborales, las disposiciones referidas a apelaciones tienden a ser más liberales.²⁵⁵ En algunas jurisdicciones, sin embargo, la pregunta de si una apelación recae en una corte superior puede depender de la suma de dinero involucrada en el reclamo. Por ejemplo, en Burkina Faso, cuando el reclamo no supera 200,000 francos CFA,²⁵⁶ las sentencias de los tribunales laborales son definitivas y sin apelación, excepto un conflicto por la competencia del tribunal. Por encima de ese monto, las sentencias de los tribunales laborales pueden ser apeladas ante la Corte de Apelaciones con competencia en el territorio.

245 Como en Níger, Senegal y Togo.

246 En, por ejemplo, Irlanda y Montenegro. (En el último, en un conflicto sobre las horas de trabajo, si el empleador no conserva los registros conforme la ley, la carga de la prueba recae en el empleador).

247 En Malasia, por ejemplo; véase Gay y Bosch.

248 Visto en, entre otros, Irlanda, Alemania (en Alemania, en un caso de arbitraje para resolver conflictos laborales entre consejos de trabajo y empleadores), Líbano, Níger, Brasil, Montenegro, Australia y Sudáfrica. En Sudáfrica, en circunstancias muy limitadas, el Tribunal laboral está facultado para tramitar una apelación contra un laudo arbitral dictado por la CCMA. En Sudáfrica, hay dos instancias en las que un laudo arbitral puede ser apelado: cuando el laudo se refiere a la interpretación o aplicación de un convenio colectivo (sección 24 de la Ley de Relaciones Laborales) y cuando el laudo se refiere a un conflicto por discriminación injusta según los términos de la Ley de Igualdad de Empleo 55 de 1998 (sección 10).

249 En Canadá, la revisión de las solicitudes de la junta de trabajo y las decisiones arbitrales se evalúan en base a la norma de razonabilidad. Si el laudo recae dentro del rango de fallos razonables, se respetará, salvo que haya un error de Derecho, y sea de aplicación un criterio de corrección.

250 Como en Irlanda.

251 Como en Irlanda.

252 Como en Níger.

253 Incluida Argentina y Montenegro.

254 Por ejemplo, en India, conforme el art. 136, la Constitución de India faculta a la Corte Suprema a otorgar un permiso especial o licencia a una parte perjudicada para que apele una sentencia dictada en cualquiera de los tribunales inferiores o tribunales en India. Esto significa que una persona necesita un permiso especial para apelar un veredicto de un alto tribunal o corte. En la práctica, entonces, los fallos de los tribunales laborales y tribunales industriales pueden ser impugnados así y bajo la tutela de las Altas Cortes (Constitución, art. 226).

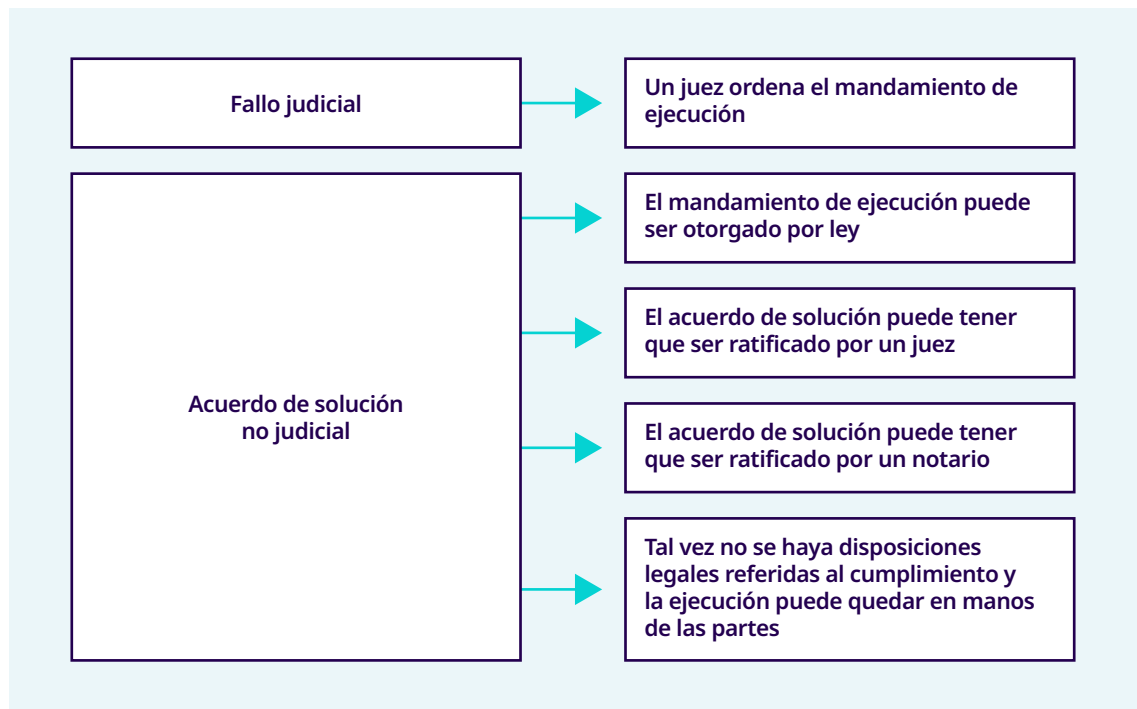
255 Como se vio en Albania, Alemania, República de Corea, Armenia, Vietnam, Serbia, Mozambique, Brasil y Kenia.

256 También es así en Níger, pero en reclamos que no superan los 100,000 francos CFA y, en Senegal y Togo cuando el reclamo no supera en más de diez veces el monto garantizado por el salario mínimo.

Ejecución

Por último, la ejecución de las sentencias de los tribunales laborales y las decisiones dictadas por instituciones cuasi-judiciales suelen ser ejecutables conforme las normas de procedimiento civil.²⁵⁷ En algunos países, pueden imponerse sanciones penales si una parte no cumple una orden.²⁵⁸ Suelen ser los tribunales civiles los que se ocupan de la ejecución (Figura 5), pero, en Brasil, la ejecución de, por ejemplo, laudos arbitrales, acuerdos extrajudiciales aprobados por el Tribunal Laboral, acuerdos de conciliación firmados ante las Comisiones de Conciliación Previa y los “acuerdos de modificación de conducta” firmados ante el Ministerio Público del Trabajo, debe tramitarse ante el Tribunal Laboral.²⁵⁹ En algunas jurisdicciones de África Occidental,²⁶⁰ se ordena la ejecución provisional de una orden judicial por el pago de una suma de dinero superior a un determinado monto siempre que se cuente con una garantía.

► **Figura 5. El cumplimiento de los fallos en instituciones judiciales y extrajudiciales**



257 Incluido en Kenia, Vietnam, Armenia, República de Corea, Irlanda, Alemania y Canadá.

258 En la República de Corea, por ejemplo, si un empleador incumple la orden de la Comisión del Trabajo incluso después de que la orden de reparación haya finalizado, puede quedar sujeto a sanciones penales conforme la legislación pertinente. En cambio, si el empleador no cumple una orden de reparación por despido injustificado o medida disciplinaria improcedente, la Comisión puede imponer una sanción de ejecución de hasta 30 millones de wones coreanos cuatro veces en un período de dos años, incluso antes de que dicha orden de reparación esté firme. En Líbano, el Código Penal castiga con penas de prisión de entre dos meses y un año a todo empleador o empleado que se niegue a aplicar o retrase la ejecución de cualquier decisión emitida por el Consejo de Arbitraje Laboral. [...] Además, el Decreto sobre las Autoridades de los Consejos Laborales de Arbitraje aplica a la parte incumplidora a una multa coercitiva.

259 En Mozambique, los tribunales laborales también están facultado a hacer cumplir sus fallos.

260 Incluida Burkina Faso, Senegal y Togo.

En algunas de las jurisdicciones objeto de estudio, el cumplimiento de acuerdos de conciliación extrajudiciales es más incierto. Si bien algunos códigos laborales estipulan que los resultados de la conciliación, mediación o arbitraje son equivalentes a una sentencia ejecutable a todos los efectos legales,²⁶¹ en otros, los acuerdos de conciliación o mediación o los laudos arbitrales no están legalmente dotados de un mandamiento de ejecución y su aplicación queda, en gran medida, a voluntad de las partes firmantes.²⁶²

Conclusión

Es evidente que las normas y reglamentos procesales están estrechamente ligadas a temas de acceso, rapidez y equidad en la resolución de conflictos laborales. En los países objeto de estudio se observan algunas buenas prácticas, como el acceso a la justicia laboral sin coste alguno para las partes, la prestación de asesoramiento jurídico, las oportunidades de representación por parte de los sindicatos y las organizaciones patronales, la inversión de la carga de la prueba cuando los trabajadores no tienen acceso a las pruebas, así como buenas prácticas de gestión. La claridad y exposición de los requisitos jurídicos y procesales de la ley son fundamentales para garantizar el acceso efectivo a la justicia laboral

Un factor clave en el diseño de los procesos de resolución de conflictos laborales es la medida en que fomentan el voluntarismo de empleadores y trabajadores y la búsqueda de consenso en respaldo de relaciones laborales y de empleo armoniosas. El principio de voluntarismo ocupa un lugar destacado en los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos laborales, cuando los procedimientos de conciliación o mediación obligatorios se consideran una “última oportunidad” para llegar a un acuerdo amistoso antes de que las partes recurran a mecanismos contenciosos como el litigio. Existen normativas en diferentes jurisdicciones para agotar los procedimientos internos a nivel de empresa. Aun así, la mayoría de las jurisdicciones exigen algún tipo de prueba de que ha habido intentos de resolución amistosa antes de iniciar un procedimiento judicial. El “arbitraje sobre intereses” obligatorio en los conflictos del sector público es recurrente en las jurisdicciones que se rigen por el derecho común, pero no suele ser admisible en los sistemas jurídicos que se apoyan en el derecho civil, donde sólo el arbitraje voluntario puede servir de filtro previo al juicio.

La mayoría de las jurisdicciones estudiadas ofrecen servicios estatales de conciliación, mediación o arbitraje gratuitos, aunque, en algunas, existe cierta incertidumbre sobre la ejecución de los acuerdos extrajudiciales. Estas cuestiones nos remiten a la complementariedad entre las instituciones judiciales y extrajudiciales y, por tanto, a los procedimientos. A pesar de las muchas ventajas de los métodos alternativos de resolución de conflictos, en varias jurisdicciones las partes siguen recurriendo a los tribunales, porque la confianza en las instituciones judiciales y en la imparcialidad de sus procedimientos es alta, y las decisiones son definitivas. Una mejor coordinación entre las instituciones judiciales y extrajudiciales y sus procedimientos sigue siendo fundamental para garantizar acceder a los foros adecuados que dan acceso a la justicia laboral.

261 Incluido Panamá, Colombia, Chile, Argentina, Mozambique y Serbia.

262 Como Albania.

Capítulo 5.

Conclusión

Este estudio comparativo ha demostrado la diversidad de modelos jurídicos y normativos que rigen la resolución de conflictos laborales individuales y colectivos en países de todo el mundo. En algunos aspectos, estos modelos son muy diferentes: algunos países contemplan una adjudicación que depende en gran medida del sistema judicial, mientras que otros sólo contemplan instituciones cuasi-judiciales. Muchos países no contemplan en absoluto el arbitraje de los conflictos laborales, mientras que otros contemplan un arbitraje obligatorio y/o consultivo. Algunos centran más sus esfuerzos en mecanismos extrajudiciales, mientras que otros son proclives a que se litigue en los tribunales. Sólo unos pocos países contemplan una fuerte participación de los interlocutores sociales en las instituciones cuasi-judiciales y extrajudiciales, mientras que la mayoría de los sistemas bajo estudio suelen permitir una participación limitada o nula en las instituciones judiciales.

Sin embargo, a pesar de estas grandes diferencias, parece que, en los países analizados, hay más similitudes que diferencias en los enfoques básicos de la resolución de conflictos laborales.

Para empezar, la mayoría de las jurisdicciones distinguen entre conflictos laborales individuales y colectivos por motivos similares: la naturaleza del conflicto (sobre derechos o sobre intereses), las partes del conflicto (un único trabajador o un grupo de trabajadores o empleadores) o la fuente de los derechos sobre los cuales existe el conflicto (la relación laboral individual o los convenios colectivos). La gran mayoría de los países objeto de este estudio define el alcance de la aplicabilidad de sus leyes laborales, y por ende, del acceso a las instituciones de resolución de conflictos laborales, a partir de la relación laboral. El principal alcance de los conflictos, es decir, el objeto de los conflictos individuales y colectivos, también se solapa mucho, con temas referidos a despidos, pago de salarios y la representatividad y reconocimiento de los sindicatos citados en muchos estudios de país como algo común. La mayoría de los países contemplan el acceso a las instituciones judiciales en los conflictos sobre derechos, y a mecanismos basados en métodos alternativos de resolución en los conflictos sobre intereses colectivos.

Hay grandes similitudes en los procedimientos de resolución de conflictos laborales en todos los países. Varios recurren a sistemas cada vez más digitalizados de gestión de casos; también hay una gran utilización de la tecnología para facilitar la asistencia de las partes a las audiencias. Muchos países ofrecen servicios de resolución de conflictos laborales gratuitos o disponen de asesoramiento jurídico a las partes que, de otro modo, no podrían permitírselo. Del mismo modo, muchos países contemplan la representación de las partes no sólo por abogados, sino también por organizaciones de empleadores y trabajadores. También hay similitudes en las normas y reglamentos legales sobre la carga de la prueba y la ejecución de sentencias y laudos. Esto demuestra que, aunque los sistemas puedan establecerse de forma diferente en los distintos países, sigue habiendo una base común que rige los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales y garantiza un funcionamiento eficaz.

La claridad es fundamental en los marcos jurídicos, institucionales y procesales que rigen los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales, y esa claridad debe ser evidente para los profesionales del derecho y para los usuarios, en la definición de los conflictos individuales y colectivos, en las vías institucionales

disponibles para resolver esos conflictos, en la competencia y jurisdicción de las distintas instituciones, y en los requisitos procesales que deben cumplirse. Además, estos marcos de gobernanza deben ser inclusivos y no excluir inadvertidamente determinados tipos de conflictos o partes del sistema de prevención y resolución de conflictos laborales. Las definiciones restrictivas, o los sistemas que dejan a discreción de las autoridades gubernamentales los conflictos que deben ser sometidos a adjudicación, pueden convertirse fácilmente en excluyentes. Es fundamental que las partes en conflicto puedan elegir con conocimiento de causa y controlar cómo y cuándo resolver sus conflictos.

En consonancia con las normas internacionales del trabajo, es importante que los sistemas de prevención y resolución de conflictos laborales fomenten y faciliten el proceso de negociación colectiva y de diálogo social de manera más general. Los mecanismos extrajudiciales que se basan en métodos alternativos de resolución pueden reforzar el principio de voluntarismo en los procesos de resolución de conflictos laborales y son importantes para filtrar los casos que pueden resolverse entre las partes, antes de que se eleven a las instituciones judiciales. Esta complementariedad entre instituciones judiciales y extrajudiciales es fundamental para mantener el delicado equilibrio entre fomentar el voluntarismo y garantizar el acceso a los mecanismos resolutorios cuando sean necesarios. Como se ha subrayado en este informe, un cierto nivel de especialización de los órganos judiciales y cuasi-judiciales es fundamental para garantizar a las partes resultados justos y acordes con la legislación laboral, que también sirvan para armonizar la propia jurisprudencia laboral: pasos en el camino para garantizar *la igualdad de acceso a la justicia laboral para todos*.



ilo.org

Oficina Internacional del Trabajo
Departamento de Gobernanza y
Tripartismo (GOVERNANCE)
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza