



INVESTIGACIÓN: EL PRINCIPIO DE **GRATUIDAD EN LOS PROCESOS** **JUDICIALES DE MATERIA LABORAL.**

Rosina Rossi, Ana Rivas, María del Carmen Corujo,
Liliana Rodríguez Bianchi, Lucy de Azpitarte, Mariana Pisón,
Manuel Echeverría, Bruno Sande.

INVESTIGACIÓN: PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN LOS PROCESOS JUDICIALES DE MATERIA LABORAL.

Rosina Rossi¹

Ana Rivas²

María del Carmen Corujo³

Liliana Rodríguez Bianchi⁴

Lucy de Azpitarte⁵

Mariana Pisón⁶

Manuel Echeverría⁷

Bruno Sande⁸

I. INVESTIGACIÓN DESARROLLADA.

Por Resolución del Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en sesión ordinaria de fecha 24 de noviembre de 2021 se dispuso, autorizar la ejecución de varios proyectos de investigación.

¹ Pof. Adj. (efectiva) de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (FDer – UdelaR).

² Ana Rivas. Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Civil e 1er. Turno.

³ María del Carmen Corujo. Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Jueza Letrada de Trabajo de la Capital de 5to. Turno.

⁴ Liliana Rodríguez Bianchi Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cursante de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

⁵ Lucy de Azpitarte Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cursante de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Mariana Pisón. Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cursante de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social .

⁶ Mariana Pisón. Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cursante de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

⁷ Manuel Echeverría. Integrante del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Cursante de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

⁸ Bruno Sande. Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (FDer – UdelaR). Prof. Ayud. (interino) en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (FDer – UdelaR). Profesor de Estatutos Profesionales (FDer- UdelaR). Maestrando en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (FDer – UdelaR).

Entre ellos se aprobó el proyecto de investigación sobre: “Gratuidad en los procesos en Materia Laboral” presentado por el grupo de investigación sobre *Derecho Laboral Procesal* que realiza actividades dentro del ámbito del Instituto del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, siendo la docente a cargo la Prof. Adj. Rosina Rossi.

El equipo de investigación está integrado por: Rosina Rossi, Ana Rivas, María del Carmen Corujo, Liliana Rodríguez, Lucy de Azpitarte, Manuel Echevarría, Bruno Sande y Mariana Pisón.

Fundamentación y antecedentes.-

1. Antecedentes. Desde el derecho de los derechos humanos laborales a la gratuidad efectiva del acceso a la justicia en materia laboral.

1.1. Los derechos humanos laborales conforman el corpus iuris de los derechos humanos.

El antecedente más mediato que da estímulo al propósito de esta investigación reside en el corpus iuris del Derecho de los Derechos Humanos Laborales inserto en el corpus iuris de los Derechos Humanos.

Todas las personas son titulares de un plexo de derechos cuyos contenidos se entiende como mínimos que no derivan del reconocimiento del Estado sino, de su mera condición de seres humanos. Los derechos humanos funcionan como garantía de la dignidad humana. A su vez una panoplia de instrumentos internacionales universales y regionales, incluso

unos cuantos no sujetos a ratificación, sitúan a los Estados en la obligación de respetarlos, y promover acciones positivas para realizarlos, protegerlos y garantizarlos con real eficacia.

Con esta concepción – derechos ligados a las personas humanas por su condición de tal y como mínimos de dignidad - en perspectiva desde el presente hacia atrás puede visualizarse un proceso – espontáneo, no sistematizado e incluso con distintas vías de adquisición de su valor jurídico - de institucionalización a través de instrumentos internacionales que con tales características pueden calificarse conformando los sistemas universales y regionales de derechos humanos.

Si se trazara esta línea histórica, ya se pueden individualizar algunos a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de agosto de 1789 producto de la revolución francesa..

A partir de entonces continúa el proceso a través de la tendencia a incorporarlos en la parte dogmática de las constituciones, siendo pioneras la de Weimar de 1917 y la de Querétaro de 1919. Esta etapa se identifica como la de constitucionalización de los derechos humanos.

En este proceso irrumpe luego un tipo de instrumentos de derechos humanos que se caracterizan por un lado, por no estar sujetos a ratificación y por otro y a pesar de ello, a tener fuerza material pragmática, derivada del sentimiento de apropiación de la comunidad internacional: las declaraciones. En esta línea Americana de Derechos Humanos de 1948 y

la Universal del 10.12.1948 que ubican la piedra fundamental de cada sistema en la dignidad de la persona humana.

Más adelante, se inscriben otros instrumentos universales y regionales, que sí han estado sujetos a ratificación y que refieren a derechos humanos particulares.

En este proceso de institucionalización de los derechos humanos, se inscribe y se inserta en el mismo sistema, lo que desde la perspectiva actual podría denominarse como el corpus iuris de los derechos humanos laborales.

Tanto la Declaración Universal como la Americana de derechos humanos, incorpora derechos laborales al mismo linaje. Vale decir derechos específicos de las personas trabajadoras – que trabajan o con por lo menos voluntad de hacerlo – que se suman al colectivo de los que ya ostentan por su condición de persona.

En efecto. Así se visualiza en los arts. XIV, XV y XVI de la Declaración Americana, 22,23 y 24 de la Declaración Universal.

Empero, no puede pasar desapercibido que, mucho antes y por lo menos desde 1919 otros instrumentos internacionales individualizan derechos humanos laborales, que viene a insertarse en el sistema de derechos humanos. En este caso, también los hay de dos tipos, las declaraciones y los sujetos a ratificación.

En este sentido y entre los primeros, el Preámbulo de la Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de 1998, Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), y la Declaración del centenario de la OIT se adoptó en la 108ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Este sistema especial referido a los derechos de las personas por su condición de trabajadores – que trabajan o que aspiran a hacerlo- también se infiere de las partes dogmáticas de las Constituciones de posguerra.

He aquí el panorama de inserción de los derechos humanos laborales específicos al sistema universal y americano de derechos humanos.

1.2. Derechos humanos de *papel* o derechos humanos *potentes y realizables*. La garantía de los derechos humanos y entre ellos, de los derechos humanos laborales.

Los instrumentos que fueron considerando derechos humanos y entre ellos derechos humanos laborales, también visualizaron como el gran desafío no se hallaba en el mayor o menor elenco de derechos humanos – en la lista más o menos nutrida, incluso la incorporada en la parte dogmática de las constituciones - sino la eficacia de su realización.

Al respecto debe verse los Estados se ubican en situación de garantes de tales garantías. Claro exponente de ello es la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22.11.1969 y en vigor desde el 18.7.1978, ratificada por veintiséis Estados y hoy en vigor

para veinticinco. Los Estados se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella sino también a *garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

El *respeto* consiste en cumplir directamente la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación (Nash Rojas , 2009). La obligación es del Estado y de todos sus agentes cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar directa ni indirectamente, por acciones u omisiones los derechos y libertades reconocidos en la Convención. (Gros Espiell, 1991)

No basta el reconocimiento de derechos por parte del Estado sino que resulta inexorable que adosado al tal reconocimiento el sistema articule un conjunto de garantías de goce de tales derechos. Entre tales garantías se encuentra la labor de la Justicia del Estado. Si la Justicia del Estado constituye en sí mismo un instrumento de garantía, no basta que su acción sea meramente formal sino que resulta indispensable que, caso a caso, suponga una respuesta de tutela efectiva.

Corolario, también los derechos humanos laborales reclaman la garantía del Estado de proveer mecanismos eficaces de realización para que no queden relegados al primer peldaño del sistema, vale decir, a derechos de *papel*. No alcanza con que el Estado prevea instrumentos de reacción

para la defensa de los intereses de las personas – acciones judiciales por ejemplo- sino que es necesario que estos constituyan verdaderas garantías (Gross Spiell, 1991) (Barretto Ghione Hugo, abril-junio 2019, n. 274) Si el Estado es garante, el Poder Judicial en tanto parte de él, también es garante. A partir de ello, todo el sistema judicial que incluye a sus operadores- también es garante de que los derechos humanos laborales sean realmente exigibles.

1.3. La garantía de los derechos humanos laborales. Una vía de garantía: la tutela judicial efectiva.

El sistema universal y también el regional de derechos humanos laborales organiza el área de las garantías sustancialmente a través de tres vías: la jurisdiccional a cargo de la Justicia del Estado, la Inspección del Trabajo y la autotutela.

Ahora bien. Respecto de la garantía de los derechos humanos laborales a través de la justicia del Estado, no debe desatenderse que el Poder Judicial integra el Estado, por ende, se incorpora a este concepto de agente y en consecuencia, se encuentra en situación de deudor de respeto y garantía efectiva de los derechos.

Corolario, no basta el reconocimiento de derechos humanos laborales sino que es necesaria que la garantía de ellos organizada a través del sistema de justicia del Estado sea realmente eficaz.

Entendiendo los derechos humanos laborales como garantía de dignidad laboral, la tutela judicial efectiva constituye la garantía de la garantía.

Ello explica dos hitos de la historia del Derecho del Trabajo en Uruguay – entendido como el complejo entramado de materiales normativos, construcciones doctrinarias y soluciones jurisprudenciales- : Un hito que muestra la historia de la creación de materiales normativos representados por disposiciones que insertan en una regla que disciplina un derecho netamente sustantivo adosa un blindaje de eficacia. Un elocuente ejemplo de ello es el art. 10 de la ley 12.597 que inscripto en una regla que disciplina la indemnización por despido, irrumpe con la distribución de la carga de prueba de la notoria mala conducta que exonera al empleador de la obligación. Otro hito que permite advertir la mirada en perspectiva de la historia, está representado por la acción de la doctrina laboralista en la construcción del estándar de un derecho laboral procesal – autónomo del derecho procesal común- desde la etapa de consolidación del Derecho del Trabajo como disciplina. Otra vez un ejemplo: basta analizar el contenido del primer número de Derecho Laboral en el que se encontrará un ensayo de Couture (Couture , Eduardo, 1948). Continuando esta línea de pensamiento a lo largo de toda la revista Derecho Laboral, pueden encontrarse estudios que, desde la perspectiva de los derechos laborales y su exigibilidad y eficacia, visualizan al proceso judicial en materia laboral. Así es que al impulso de Couture (Couture, 1941) todavía antes de 1948, que planteaba la necesidad de un nuevo derecho procesal apropiado a los

conflictos laborales, se fue construyendo el estándar de la autonomía de lo que hoy por hoy desde la mirada del presente es posible identificar como Derecho Laboral Procesal. (P Pérez Amorós, 2010)

Ahora bien. El estándar de la autonomía laboral procesal se cristaliza en el año 2009 con la aprobación de la ley 18.572 que viene a consolidar y a sistematizar un conjunto de materiales normativos dispersos a lo largo y ancho del Derecho del Trabajo previstos puntualmente como herramienta de eficacia. De todos modos, tomando en serio el principio de que los derechos humanos laborales constituyen garantía de dignidad, y tomando en serio también que el Estado, y el Poder Judicial como su exponente y mediante sus medios de acción – los procesos pero también los operadores – falta ahondar en la efectividad de la garantía de la garantía. Esto es, si el nuevo proceso laboral autónomo, con su columna vertebral de principios, funciona como verdadera tutela efectiva.

1.4. De los derechos humanos laborales a la gratuidad en el proceso en materia laboral.

El camino argumentativo que viene de plantearse explica el engarce entre los derechos humanos laborales y la gratuidad de acceso a la justicia. Ello por cuanto, la gratuidad para la persona que trabaja y pretende la exigibilidad judicial de derechos – específicos e inespecíficos – se erige como un principio del sistema (arts. 1 de la ley 18.572 y 28 de la misma ley en la redacción dada por la n. 18.847)

La gratuidad efectiva en el acceso a la justicia que incluye todas las etapas del objetivo de la exigibilidad de los derechos de la persona que trabaja, debe constituir ineludiblemente un hilo potente en el entramado del tejido de la garantía a la que está comprometida el Poder Judicial de Uruguay, como integrante del Estado.

Problema/s de investigación y objetivos generales y específicos.-

1. El problema.-

El problema que disparó la investigación partió de la duda acerca de la efectiva gravitación del principio gratuidad en el proceso en el que está comprometida la materia laboral, con todo el alcance esperable para tal linaje de disposición.

Especialmente por cuanto en Uruguay se observa tanto desde la práctica como desde el análisis jurisprudencial en perspectiva que la distribución de competencia material de los tribunales invisibiliza o al menos obstaculiza, la consideración del derecho del trabajo y sus principios de forma transversal y permeable. Vale decir, que la regla procesal referida a la competencia material opera como un obstáculo en el área de la concreción de la efectividad de los derechos laborales. Otra vez, un ejemplo. Problemas sustancialmente laborales, como la demanda de tutela del salario, no se visualizan como tales y pierden el soporte vertebral del derecho del trabajo si se ventilan en tribunales civiles, contencioso administrativos, concursales.

2. Un problema encriptado.

Pero este problema principal trae encriptado otro que lo antecede y refiere a qué se entiende por “materia laboral”. El alcance de esta expresión que se reitera en la ley 18.572 en la redacción dada por la ley 18.847 y que responde a antecedentes en varios materiales normativos, parece operar como guardián de paso u oclusión de la gratuidad y en el primer caso además, de su comprensión.

3. Los objetivos generales y particulares de la investigación.

3.1. Los objetivos generales de la investigación fueron.

3.1.1 Definición del ámbito procesal de gravitación del principio. Se atenderá a las estructuras procesales previstas en la ley 18.572 (con las modificaciones operadas por la ley 18.847) o cualquier otra pero que tenga como problema sustantivo a resolver un aspecto que se vincule directa o indirectamente a la materia laboral.

3.1.2. Elaboración de un documento que recoja la investigación y sus resultados y su publicación en formato digital ubicado en un sector del sitio web de la Facultad con el propósito de romper las barreras del costo que importa un libro y facilitar su acceso a los operadores investigadores, docentes, jueces y estudiantes. Una actividad académica pública en el ámbito de la facultad en la que se expongan las principales líneas de investigación y la sistematización de sus resultados incorporándolo al canal de youtube para que quede accesible auditivamente y alcance así a las

personas no videntes. Y, si fuera posible, también lograr la publicación en papel.

3.2. Los objetivos particulares de la investigación fueron.

3.2.1 Planteo y desarrollo del marco interpretativo-comprensivo del principio de gratuidad. Esto supone tres funcionalidades: una, la individualización de los principios, estándares o reglas que se utilizarán para llevar a cabo la interpretación como actividad y la interpretación como producto o resultado; otra, una guía para la recolección de material y finalmente otra, que fusiona las anteriores en tanto operará de patrón de evaluación de la información colectada.

3.2.2. Comprensión de la expresión “materia laboral” utilizada en la ley 18.572.

3.2.3. Planteo y desarrollo del marco conceptual de las instituciones jurídicas involucradas a la luz del marco interpretativo-comprensivo individualizado en el numeral anterior.

Tutela judicial efectiva.

Derecho Laboral-Procesal.

Principio de Gratuidad.

3.2.4. Individualización e investigación de resultados en los distintos tipos de procesos judiciales tramitados en las áreas de distribución material de competencia – civil, administrativa, concursal (tribunales de

paz, civiles, contencioso administrativos y contencioso anulatorio) - en las que podría incidir la real eficacia del principio.

Principales preguntas que se intentarán responder.

Las principales preguntas que la investigación se propuso responder fueron:

1. ¿Cuáles son los principios o estándares de interpretación del marco normativo de la gratuidad de los procesos judiciales en los que se involucre la materia laboral?
2. Partiendo de ellos, ¿qué se comprende por materia laboral en el enunciado por la ley 18.572 (en la redacción dada por la ley 18.847) o cualquier otra pero que tenga como problema sustantivo a resolver un aspecto que se vincule directa o indirectamente a la materia laboral.
3. Partiendo de ellos ¿qué significa la gratuidad de los procesos en los que se involucre la materia laboral?
4. ¿Cómo se comporta la práctica judicial frente a la gratuidad en materia laboral?

Diseño metodológico que se utilizó.-

El término *metodología* se refiere al modo cómo enfocamos los problemas y buscamos sus respuestas.

Debido a que el propósito de esta investigación fue analizar la efectiva gravitación del principio gratuidad en los procesos en los que está

comprometida la materia laboral, principalmente, este trabajo tendrá una mirada cualitativa enfocada en el análisis de documentos -sentencias judiciales-.

Las sentencias que se analizaron fueron recabadas de diversas fuentes: la Base de Jurisprudencia del Poder Judicial, el Anuario de Jurisprudencia Laboral, la Revista Jurídica La Justicia Uruguaya, las sentencias de particular interés que publica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ya que su base de jurisprudencia no es abierta y gratuita y las de primera instancia que se tratará de recabar en los propios Juzgados.

Sin embargo, el análisis de jurisprudencia no fue la única herramienta metodológica que se utilizó, sino que también se recurrió a entrevistas y encuestas.

La encuesta consistió de pocas preguntas y estuvo dirigida a jueces de paz de ciudad, jueces de paz departamentales del interior, jueces de paz departamental de Montevideo, jueces letrados del interior y jueces letrados de Montevideo.

Cabe indicar que, en lo que respecta a las sentencias de primera instancia, la enorme mayoría no se encuentran en bases públicas por lo que requiere de un trabajo de investigación de campo con los propios magistrados.

Asimismo, se aprovechó la capacitación que recibimos en la búsqueda eficiente de material, a través de distintas plataformas digitales de los principales organismos vinculados a la materia. La capacitación se brindó

por la Mag. Stafanía Reinaldi el día 26 de octubre de 2021 en el ámbito del grupo de investigación de Derecho Laboral Procesal.

Cronograma general de ejecución.

La investigación tuvo un plazo de 20 meses y se dividió en 4 (cuatro) etapas.

Primera Etapa: Consistió en recabar e investigar la mayor cantidad de estudios dogmáticos e investigaciones en la materia. Con la definición del ámbito procesal de gravitación del principio, se estudiaron los fundamentos teóricos del principio de gratuidad en el proceso laboral, con especial énfasis en la importancia del derecho al acceso a la justicia como derecho humano fundamental y la autonomía del proceso laboral.

Se realizó el planteo y desarrollo del marco interpretativo-comprensivo del principio de gratuidad. Se individualizaron los principios, estándares o reglas que se utilizarán para llevar a cabo la interpretación como actividad y la interpretación como producto o resultado; y una guía para la recolección de material.

Segunda Etapa: Con los insumos extraídos de la primera etapa y a efectos de investigar cuál es el panorama práctico de gravitación del principio de gratuidad en Uruguay, se sistematizaron los patrones de búsqueda de jurisprudencia y las preguntas de las encuestas que se realizaron a los distintos magistrados.

Tercera etapa: Consistió en el trabajo de campo propiamente dicho. Se realizó un análisis exhaustivo de la jurisprudencia nacional y se realizaron encuestas a los distintos magistrados.

Luego se sistematizaron las sentencias de acuerdo con el tema de que trataron y también las respuestas de las encuestas realizadas.

Cuarta Etapa: Consistió en la compaginación y articulación de todos los insumos obtenidos en la anterior etapa.

II. FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA GRATUIDAD, COMO EXPRESIÓN DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS SUSTANCIALES.

1. El acceso a la justicia con garantía de tutela efectiva.

El punto de partida del análisis puede situarse en el pensamiento de partida: Luigi Ferraioli en cuanto expresa que el derecho debe ser un sistema de garantías, que va más allá de las garantías de validez formal y abarca la sustancial que refiere a que tales instrumentos responden a principios y valores constitucionales

Porque sin garantías los derechos son ilusorios.

El modelo de Estado Constitucional de Derecho plantea una doble sujeción del derecho al derecho: la forma y la sustancia.

El modelo de Estado Constitucional de Derecho construye un sistema de garantías que comprende las obligaciones del Estado respecto de la tutela de los derechos.

La justicia del Estado y la exigibilidad de los derechos constituye una de tales garantías.

El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa --de no impedir el acceso a esos recursos-- sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

2. Tutela judicial efectiva.

Fuente de este principio: no es solamente el art 1 de la ley 18.572, es un principio del Derecho de los derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano y por ende integra el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos.

1. La Constitución nacional.-

Si bien la Constitución nacional no incorpora expresamente el principio de tutela judicial efectiva, éste, se puede ubicar en el área de los derechos implícitos por su linaje de derecho inherente a la personalidad humana y a la forma republicana de gobierno. (art. 72) }

2. El Sistema Universal

1. **Art. 8 Declaración Universal de Ds. Hs.** : toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y la ley.
2. **Art 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, compromete a los Estados a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos que humanos.

El Comité del Pacto de **Derechos Económicos Sociales y Culturales**, se ha pronunciado a través de dos Observaciones que refiere a la tutela judicial efectiva. En la Observación General n. 3 relacionó la índole de las obligaciones de los Estados partes sobre el art. 2 del Pacto, refiriéndose a obligaciones legislativas apropiadas y entre ellas la de “ofrecer recursos judiciales ...” “...y otros recursos efectivos” para la tutela de los derechos. En la Observación General n. 9 que refiere a la aplicación doméstica del instrumento desarrolla el deber de los Estados de dar efecto al Pacto en el ordenamiento jurídico interno. Indica en el párrafo 3 que las cuestiones relacionadas con la aplicación interna del Pacto deben considerarse teniendo en cuenta dos principios del derecho internacional: el primero,

reflejado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es que "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". En otras palabras, los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte. El segundo principio está reflejado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ningún equivalente directo del apartado b) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que obliga a los Estados Partes, entre otras cosas, a desarrollar "las posibilidades de recurso judicial". No obstante, los Estados Partes que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son "medios apropiados" según los términos del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. Esto será difícil demostrarlo, y el Comité entiende que, en muchos casos, los demás medios utilizados puedan resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales. Por su parte en el párrafo 4 señala que las normas internacionales

sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo así a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales. El artículo en que se requiere que se agoten los recursos internos refuerza la primacía de los recursos nacionales a este respecto. La existencia y el desarrollo de los procedimientos internacionales para atender las reclamaciones individuales es importante, pero en última instancia tales procedimientos sólo vienen a complementar los recursos nacionales efectivos.

Posteriormente, la adopción del Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales aprobado por Uruguay por ley 19.020, previó que por el solo hecho de su ratificación el Estado reconocerá la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones por parte de personas o grupos de ellas que se hallen bajo su jurisdicción

3. El Sistema interamericano.

- 1. Arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos** reconoce el derecho de acceso a la justicia mediante la garantía de tutela efectiva:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencias y pronunciamientos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante sus pronunciamientos han elaborado ciertos estándares del contenido de la tutela judicial efectiva como instrumento de acceso a la justicia:

1. No basta con exista un procedimiento en la formalidad sino que tiene que ser efectivo. La efectividad de un procedimiento judicial , conforme ha elaborado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se mide en atención al bien jurídico que está en juego y a si es susceptible de alcanzar el resultado para el que fue concebido.

El Estado debe garantizar que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido.” Esto no significa que siempre deba ser acogida la pretensión sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido.

El derecho de acceso a la justicia no se agota ni con la previsión normativa de los procesos internos ni con el hecho de que estos se tramiten, sino que exige respectivamente, que los Estados no habiliten cualquier norma o medida que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia y que garanticen que estos aseguran en un tiempo razonable la satisfacción de los derechos que tienen las partes en el mismo.

El estándar no refiere a que el modelo de proceso sea idóneo para *resolver*, sino para proteger, lo que importa considerar que el propósito es la tutela efectiva y no meramente el dictado de una resolución. La garantía contiene un elemento teleológico que integra el concepto: la protección efectiva del derecho vulnerado.

2. **Tribunal competente, instalado antes del conflicto, independiente, imparcial, que haya pasado por el nombramiento adecuado, con competencia profesional, formación y responsabilidad profesional.**
3. **Procedimiento rápido en el sentido de tiempo razonable** que también se medirá en función del bien jurídico que se somete a la jurisdicción y ligado a él, la urgencia del pronunciamiento y la afectación del bien por la duración del proceso.
4. **Igualdad de armas.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también ha recogido el principio de igualdad de armas como componente del debido proceso. En la Opinión Consultiva 16 del año 1999 expresó que el proceso debe reconocer y resolver factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Consignó además al haber una relación directa entre la idoneidad del mecanismo judicial y la integridad de los derechos económicos, sociales y culturales, la fijación de un plazo razonable de los procesos en materia social, la efectiva igualdad de armas en el proceso, y la adecuada revisión judicial de las decisiones administrativas, entre otras cuestiones, representa un camino para la exigibilidad de estos derechos.

Durante el proceso, es frecuente que la disímil situación social o económica de las partes litigantes impacte en una desigual posibilidad de defensa en juicio. La desigualdad procesal puede darse también en el litigio de casos vinculados a derechos sociales frente al Estado, como resabio de las posiciones tradicionales del derecho administrativo que suelen conferir

privilegios al Estado en su relación con los administrados. Por ello, debe reconocerse al principio de igualdad de armas entre los elementos integrantes de la garantía del debido proceso legal.

2. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o derechos sociales del trabajador.

El art. 36 indica que en cada Estado debe existir una jurisdicción especial de trabajo y un procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos.

3. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad recogidas por Acordada 7647 de la Suprema Corte de Justicia.

La exposición de motivos de las Reglas expresan que si la dificultad de garantizar la eficacia de los derecho afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio.

A su vez la Reglas individualiza a las personas en situación de vulnerabilidad a las afectadas por razones de sexo, género, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales que les provoquen dificultades especiales para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. (Sección 2 .1.) Dispone que los Estados deberán revisar los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

adoptando aquellas medidas de organización y de s gestión judicial que resulten conducentes al acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.

En tal sentido indica que los Estados aseguren un conjunto de medidas entre ellas, “la asistencia de calidad, especializada y gratuita (2)

Esta regla permite inferir que la gratuidad constituye una herramienta de acceso a la justicia que extensivamente debe entenderse reconocida para las actuaciones judiciales. Ello por cuanto la finalidad es la misma: que la situación de vulnerabilidad derivada de razones económicas o sociales no constituya un obstáculo para el acceso a la demanda de tutela judicial de derechos.

4. La Opinión Consultiva n. 27/2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo 155 se ocupó de plantear los estándares mínimos de protección procesal en los proceso de materia laboral. Entre ellos incluyó la gratuidad con carácter general sin limitación alguna ni por tipo de estructura, ni por la naturaleza del vínculo jurídico (privado o público)

3. La fuente normativa de la gratuidad. El alcance del principio.

El principio de gratuidad es uno de los planteados desde el período fundacional del Derecho del Trabajo, por la doctrina laboralista como típicos y estructurales del Derecho Laboral Procesal.

Pero también, ha sido positivizado.

La gratuidad se encuentra en el elenco de principios procesales que individualiza el art. 1 de la ley 18.572. Así mismo históricamente fue reconocido en otras de orden sustantivo y procesal. Entre las primeras: ley 9910 (arts. 13 y 14) sobre Trabajo a domicilio; ley 10.004 (art. 4) sobre accidentes de trabajo ; ley 10.449 art. 4 inc. 6to. Sobre métodos de fijación de salarios por los consejos de salarios; ley 10.489 (art.7) de indemnización por despido ; ley 10.684 (art. 14) sobre licencias ; ley 10.809 (art. 30) sobre trabajo rural ; ley 12.590 (art.23) sobre licencias; ley 12.597 (art.11) sobre indemnización por despido; ley 14.100 (art.14) sobre viajantes y vendedores de plaza; ley 17.940 (art.2) sobre tutela de la libertad sindical Entre las segundas: ley 15.809 (art. 552) de presupuesto nacional ; ley 16.134 (art.92) de rendición de cuentas; ley 16.226 (art.337) de rendición de cuentas; ley 16.320 (art.364) de rendición de cuentas; ley 16.642 (art.149) de rendición de cuentas; dec. 67/2005 reglamentario de la ley 17.738 (arts. 6 y 9) sobre la actuación de un profesional.

El ámbito de aplicación de la gratuidad si se aprecia como instrumento de acceso a la justicia excede al de reconocimiento legal tanto para las situaciones concretas precedentemente indicadas como la general procesal prevista en los arts. 1 y 28 de la ley 18.572 en la redacción dada por la ley 18.847. Desde esta perspectiva todas las disposiciones normativas legales y reglamentarias deberán interpretarse conforme a la progresividad como principio del Derecho de los Derechos Humanos. En tal sentido, la gratuidad no estará ligada al modelo o a la estructura procesal sino a la persona litigante que, por estar inmersa en una causa que de regla implica

una situación de vulnerabilidad, debe tener garantizada su acceso a la justicia. Esto es, siempre que exista una persona que pueda considerarse trabajadora, actuando en un proceso judicial, como actor o como demandado o como tercerista cualquiera sea el proceso instaurado, de regla, gozará de la garantía de acceso mediante la gratuidad de todas las actuaciones judiciales.

Empero, si se aprecia desde el derecho a la tutela judicial efectiva del corpus iuris del Derecho de los Derechos Humanos, puede inferirse que es instrumental a ella y por ende al acceso a la justicia. Si se le atribuye linaje instrumental al derecho de acceso a la justicia, su gravitación será mucho más amplia que la de las estructuras procesales que disciplina la ley 18.572 con las modificaciones operadas por la ley 18.847. En su lugar siempre que en un proceso judicial actúe una parte que pueda considerarse trabajadora “...las actuaciones administrativas y judiciales...” “... incluidos impuestos, tasas registrables y catastrales, expedición de testimonios o certificados de partidas y sus legalizaciones””, serán gratuitas para ella.

Desde la perspectiva interpretativa de que la gratuidad constituye una herramienta de acceso a la justicia, su gravitación – generosa – no estará atada ni a la estructura procesal ni a la competencia ni al objeto del proceso.

Sella esta interpretación el estándar desarrollado por la Corte Interamericana de Justicia en el caso Cantos vs. Argentina. En este caso el Sr. Cantos se presentó indicando que había planteado un reclamo ante la

Corte Suprema de Justicia de la Argentina por 2.780.015.303,44 pesos (dos mil setecientos ochenta millones quince mil trescientos tres pesos con cuarenta y cuatro céntimos) equivalentes al mismo monto en dólares de los Estados Unidos de América. De acuerdo con la ley Argentina, la tasa de justicia por abonar era equivalente a un tres por ciento (3%) del total del valor de la litis. La tasa de justicia es la suma de dinero que todo demandante judicial debe pagar para tener acceso a la justicia y según las leyes argentinas la misma sólo responde a un porcentaje y no tiene un tope máximo. Para el caso en particular ese tres por ciento (3%) corresponde a 83.400.459,10 pesos (ochenta y tres millones cuatrocientos mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos con diez centavos) equivalentes al mismo monto en dólares de los Estados Unidos de América. Cuando el Sr. Cantos se presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no había abonado ni esta suma de dinero ni la multa que se le impuso, de conformidad con la ley, por no haberla pagado, multa correspondiente al cincuenta por ciento (50%) de dicha suma de dinero, o sea, a 41.700.229,50 (cuarenta y un millones setecientos mil doscientos veintinueve y cincuenta centavos), equivalentes al mismo monto en dólares de los Estados Unidos de América. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que la aplicación de la ley argentina que le imponía al Sr. Cantos para acceder al pronunciamiento de la justicia el pago de una tasa de justicia de 83.400.459,10 (ochenta y tres millones cuatrocientos mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos con diez centavos, equivalente al mismo monto en dólares de los Estados Unidos de América) era incompatible con los artículos

8 y 25 de la Convención Americana, referentes al derecho al acceso a la justicia y al derecho a un recurso sencillo y rápido por ser desproporcionado. Sostuvo que no aparecía como como razonable, aún cuando la mencionada tasa de justicia sea, en términos aritméticos, proporcional al monto de la demanda. Agregó que consideraba que si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido y, en definitiva, no pueden suponer la negación misma de dicho derecho.

Por su parte frente al argumento del Estado argentino en cuanto a que determinación de ese monto está de acuerdo con la ley, cuyo propósito es evitar demandas temerarias expresó la Corte que a; que esa suma es proporcional a lo reclamado en la demanda, que el Estado no puede eximirse de responsabilidad respecto a sus obligaciones internacionales argumentando la existencia de normas o procedimientos de derecho interno.

III. PRINCIPIO DE GRATUIDAD Y PROCESO LABORAL.

El principio de gratuidad posee plena consagración en la norma laboral procesal que rige en forma específica el proceso laboral uruguayo, conforme se pasará a explicitar.

Regulación:

El principio de gratuidad está expresamente regulado en la Ley Nº 18.572, tanto en el art. 1 donde enumera los principios que rigen el proceso

laboral, entre los que figura el de gratuidad y, en el art. 28 que determina su alcance subjetivo y material. En efecto, esta norma establece: *“(Gratuidad).- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora, incluidos impuestos y tasas registrales y catastrales, expedición de testimonios de partidas del Registro de Estado Civil, certificados y sus legalizaciones.”*

Fundamento:

Las diferencias intrínsecas de la relación laboral, donde el trabajador generalmente no tiene la capacidad económica necesaria para asumir los gastos que irroga un juicio en reclamo de sus derechos. Es una forma de aplicar el principio protector y garantizar el acceso a la justicia. En función de ello, solo se aplica al trabajador que acciona judicialmente.

Ámbito subjetivo:

Solo aplica al sujeto procesal que tenga la calidad de trabajador dependiente. Pero en una concepción más amplia se podría alegar que se aplica cada vez que alguien que trabaja acciona con motivo de su trabajo, ya que la norma solo refiere a la “parte trabajadora”.

También se ha interpretado que dentro del proceso laboral solo beneficia a la parte actora, en tanto esta posición restringida se entiende que el proceso laboral solo puede ser usado por el trabajador como accionante, de tal forma que si quien demandada es el empleador no podría utilizar este proceso.

III.a. Procesos en que se aplica el principio de gratuidad expresamente regulados por el art. 28 Ley N° 18572.-

El art. 1 de la Ley N° 18572, dispone que los procesos laborales se ajustarán a una serie de principios que enumera, entre los cuales se encuentra el principio de gratuidad

A su vez, como se adelantó, el art. 28 de la Ley N° 18572 establece: *“(Gratuidad).- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora, incluidos impuestos y tasas registrales y catastrales, expedición de testimonios de partidas del Registro de Estado Civil, certificados y sus legalizaciones.”*

De la interpretación armónica de ambos artículos, se puede concluir que el principio de gratuidad tal cual está establecido en el art. 28 se aplica a los procesos laborales.

Ahora bien, ¿cuáles son los “Procesos laborales”?

De acuerdo a lo establecido por el art. 3 y el art. 7 de la Ley N° 18572, podría interpretarse que son procesos laborales los que refieren o tienen por objeto la materia laboral.

En efecto, el art. 3 que regula la procedencia de la conciliación administrativa ante el M.T.S.S. establece que *“antes de iniciarse juicio en materia laboral...”,* deberá solicitarse la misma.

Si consideramos que el concepto *“material laboral”* es equivalente a *“derecho laboral”*, se puede concluir que todo proceso en el que se ventile un tema de materia laboral sería gratuito para el trabajador, sin importar la estructura procesal o el juzgado competente.

Pero luego, el art. 7 estipula que salvo procesos especiales *“ en materia laboral el proceso se regirá por lo previsto en esta Ley ”*

Entonces, si *“material laboral”* es concepto idéntico a *“derecho laboral”*, toda reclamación relacionada con el derecho laboral se deberá regir por los procesos laborales regulados en la Ley N° 18572, salvo los procesos especiales en materia laboral.

Ello limita el alcance del principio de gratuidad tal cual está regulado por el art. 28 ya que estaría sujeto a los procesos laborales referidos en los art. 1 y 3, pero con la limitación que marca el art. 7, es decir, proceso ordinario laboral, de menor cuantía, y procesos especiales en materia laboral (ej. amparo de acoso sexual, o tutela especial sindical).

Por otra parte, si se considera materia laboral es equivalente a *“conflicto individual de trabajo”*, solo alcanzaría los procesos competencia de los juzgados laborales y por ende, solo aplicaría a los procesos de esta Ley N° 18572 llevados por juzgados con competencia laboral exclusivamente.

También la Ley N° 17940 establece en su art. 6 lit. G, que *“La parte demandante estará exonerada del pago de tributos y costas”*.

El art. 4 de la Ley N° 10449 establece que los trabajadores “*tendrán derecho a reclamar de sus contratistas el pago de salarios establecidos por la ley o fijados por los Consejos de Salarios*” para lo cual se dispone que “*La parte del obrero o empleado gozará de auxilioria de pobreza de pleno derecho*”.

En este punto, la auxilioria se prevé para la reclamación de salarios, los que aún en su interpretación más amplia de “*rubros salariales*” es más acotada su aplicación que la del art. 28 de la Ley N° 18572.

III.a.1. Alcance material:

Ahora bien, conforme los conceptos preseñalados: *¿cuál es el alcance material del principio de gratuidad?*

Como se refiriera la ley menciona las siguientes:

- actuaciones administrativas y judiciales
- impuestos
- tasas registrales y catastrales,
- expedición de testimonios de partidas del Registro de Estado Civil, certificados y sus legalizaciones

Se intentará encuadrar estos conceptos.

III.a.1.a. Conceptos:

Actuación judicial: acto procesal: toda diligencia, trámite o procedimiento que se realiza en ocasión de un juicio (Vocabulario jurídico, Couture)

Actuaciones administrativas : debe inferirse el mismo contenido que el de actuación procesal, pero en el ámbito puramente administrativo.

Impuestos: en el caso de los timbres judiciales, aunque ya el art. 92 de la Ley Nº 16134 determinaba que: *“La parte del trabajador estará exonerada del pago de tributos judiciales pero el patrono deberá satisfacerlos en caso de ser condenado al pago de la demanda con costos.”* En este caso, la norma no discrimina el proceso en el que se aplica por lo que tendría una extensión mayor al del art. 28 de la Ley Nº 18572 (se podría aplicar también en procesos civiles y concursales dirigidos contra el patrono – único requisito-)

Tasas : abarcaría las tasas judiciales. En este caso el art. 149 de la ley 16462 mantiene las exclusiones del art. 364 de la Ley Nº 16320 ya que en su num. 7 excluye a *“..los de la parte de trabajador en la Justicia Laboral..”*. Esta norma es menos comprensiva que la anterior ya que limita la exoneración a la comparecencia del trabajador en la Justicia Laboral, por lo que estando al concepto general del término, puede sostenerse que el trabajador que se presente en la Justicia Civil o concursal no está alcanzado por esta exoneración.

Vicésima: regulada por el Decreto 405/980 establece en su art. 6 lit. e que se exonera de su aporte a *“La parte del trabajador en las acciones por cobro de salarios, licencias o indemnización por despidos...”* . Esta previsión es limitativa a determinados reclamos, pudiendo entenderse que si se

acciona por indemnización por acoso sexual o por violación de la libertad sindical, no estaría abarcada por la previsión normativa.

Certificados registrales: de todo registro público.

Timbre a las ejecuciones judiciales : La Ley N° 17996, en su art. 1 dispone: *“Modifícase el Artículo 482 de la Ley No. 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el que quedará redactado de la siguiente manera: “ARTICULO 482.- El impuesto se pagará con Timbre de Ejecución Judicial sin el cual no se recibirá el escrito a excepción de lo dispuesto en los incisos siguientes del presente artículo.*

A solicitud de parte, se dará curso al primer escrito que presente el ejecutado o ejecutante, postergando el control del pago del impuesto del 1% (uno por ciento), siempre que se cumpla con lo dispuesto a continuación: ...C) Los Jueces podrán, por razones fundadas, en forma expresa, hacer lugar a la solicitud realizada por cualquiera de las partes en aquellos casos no previstos en los literales A) y B). La resolución se tomará sin dar vista a la contraparte y no admitirá recurso alguno.” El literal A al que refiere alude a la auxilioria de pobreza.

Entonces, frente a las diferentes regulaciones exonerativas anteriores a la Ley N° 18572, el art. 28 logra, en definitiva, equiparar todas las situaciones, ampliando y reforzando sus previsiones.

III.b. Auxilioria de pobreza.-

A efectos de alcanzar la gratuidad procesal también se regula en nuestro derecho la auxilioria de pobreza.

III.b.1. Regulación:

Las normas que regulan este instituto son las siguientes :

Constitución, art. 254: *“La justicia será gratuita para los declarados pobres con arreglo a la Ley. En los pleitos en que tal declaración se hubiere hecho a favor del demandante, el demandado gozará del mismo beneficio hasta la sentencia definitiva, la cual lo consolidará si declara la ligereza culpable del demandante en el ejercicio de su acción”.*

La ley N° 17243, art. 79 en redacción dada por la Ley N° 19355 art. 178 que refiere a normas sobre identificación civil, y al señalar que se exonera de pago de tasas correspondientes a los que se encuentran en *“situación de pobreza”*, luego determina que se entiende por tal: *“A los efectos de esta ley se considera persona en situación de pobreza, a toda aquella que presente carencias críticas en sus condiciones de vida.”*

III.b.2. Definición de “Declaratoria de Pobreza “ o Auxliatoria del Pobreza.-

En el Diccionario jurídico de Couture se define como : *“resolución judicial dictada luego del procedimiento respectivo, por le cual se autoriza a quien ha justificado su carencia de recursos, a litigar sin pagar tributos judiciales”*

III.b.3. Fundamento:

La protección de la parte más débil, por su carencia de medios económicos para solventar las erogaciones de un juicio. Busca garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos de todas las personas, de tal forma que la carencia económica no sea un obstáculo para ello.

III.b.4. Presupuesto:

Alcanza a cualquiera de los sujetos procesales, con la única condición de su carencia de recursos económicos comprobada.

III.b.5. Alcance procesal:

Abarca toda estructura procesal en cualquier materia.

III.b.6. Alcance material:

Abarcaría toda actividad procesal judicial, así como exoneración de impuestos, tasas, y certificados registrales.

Actuaciones judiciales:

Art. 4 Ley N° 10449 establece que el trabajador *“tendrán derecho a reclamar de sus contratistas el pago de salarios establecidos por la ley o fijados por los Consejos de Salarios”* para lo cual se establece que *“La parte del obrero o empleado gozará de auxilioria de pobreza de pleno derecho”*.

En este punto, la auxilioria se prevé para la reclamación de salarios, los que aún en su interpretación más amplia de *“rubros salariales”* es más acotada su aplicación que la del art. 28 de la Ley N° 18572.

Impuesto judicial:

Ley Nº 16134 , art. 93 num. 3, exonera del tributo a “ *Los que gestionen la auxilioria de pobreza y los que interpongan el recurso de "habeas corpus", sin perjuicio de la resolución definitiva, podrán actuar en el juicio principal sin pagar los tributos que establece la presente ley, siempre que sea indispensable, en opinión del Juez, para la conservación de sus derechos. En los asuntos no susceptibles de apreciación pecuniaria, la auxilioria de pobreza será otorgada en todos los casos en que el interesado pruebe que sus recursos mensuales son inferiores a cuatro salarios mínimos nacionales. En los demás casos, el Juez apreciará los recursos del solicitante en relación al tributo que correspondiere abonar. “*

Vicésima:

El Decreto 405/980 art. 6 exonera de su aporte a : “...b) *Quienes obtengan auxilioria de pobreza, en los autos seguidos para obtenerla (Artículo 1.290 del Código de Procedimiento Civil); c) Quienes gestionan auxilioria podrán actuar provisionalmente en el juicio principal sin hacer efectivo el gravamen;...”*

Tasa judicial:

El art. 149 de la ley 16462 mantiene las exclusiones del art. 364 de la Ley Nº 16320 en su num 2 y 3 : “2) *Las personas físicas o jurídicas que disfruten de auxilioria de pobreza. 3) Los que gestionen la auxilioria de pobreza sin perjuicio de la resolución definitiva.”*

Timbre de ejecuciones judiciales:

Ley N° 17996 , art. 1 “ *Modifícase el Artículo 482 de la Ley No. 16.170, de 28 de diciembre de 1990, el que quedará redactado de la siguiente manera:*

“ARTICULO 482.- El impuesto se pagará con Timbre de Ejecución Judicial sin el cual no se recibirá el escrito a excepción de lo dispuesto en los incisos siguientes del presente artículo.

A solicitud de parte, se dará curso al primer escrito que presente el ejecutado o ejecutante, postergando el control del pago del impuesto del 1% (uno por ciento), siempre que se cumpla con lo dispuesto a continuación:

A) Los que obtengan auxilioria de pobreza (Artículo 254 de la Constitución de la República, Constitución Vigente). ...”.

III.c. Diferencias y Similitudes.-

Ahora bien, cuáles son las diferencias y similitudes entre la auxilioria de pobreza y la consagración del principio de gratuidad en el proceso laboral.

Fundamento:

En ambos institutos se pretende garantizar el acceso a la justicia de la parte más débil económicamente

Presupuesto:

El principio de gratuidad regulado por el art. 28 de la ley 18572 se aplica al trabajador dependiente (o en la concepción amplia: al trabajador).

La auxilioria de pobreza, no se requiere la condición de tal.

Ámbito subjetivo:

El principio de gratuidad se aplicaría únicamente actor en tanto trabajador y la auxilioria de pobreza tanto a actor como demandado siempre que carezca de recursos económicos comprobados

Procedimiento:

Para la aplicación del principio de gratuidad, solo se requiere la alegación en la demanda de la condición de trabajador dependiente.

En el caso de la auxilioria de pobreza, debe seguir un proceso voluntario (art. 404 y 406 del C.G.P.), oírse a la contraparte y al Ministerio Público, y resolución del Tribunal . Es recurrible.

Alcance de su efectividad:

El principio de gratuidad se aplica a todo proceso laboral, sin necesidad de declaración por parte del tribunal, en cambio la auxilioria de pobreza solo surte efectos en el proceso en que se declara.

IV. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.-

En el marco de la investigación propuesta se llevo a cabo una investigación jurisprudencial de la aplicación práctica del principio de gratuidad en la jurisprudencia uruguaya.

Así, se investigó sobre la aplicación del principio en los tribunales con competencia en materia laboral, en la Suprema Corte de Justicia, e incluso en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

IV.a. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales de Apelaciones.

La metodología consistió en realizar una indagatoria en la base de datos de la Base de Jurisprudencia Nacional, aplicando dos buscadores: gratuidad y costas. El primer buscador, gratuidad, apuntando a encontrar sentencias que argumentaran en torno al principio sea para encartarlo o descartarlo. El segundo, costas, presuponiendo un tratamiento acrítico sobre la persona del litigante apuntando únicamente a la forma de satisfacción del mandado legal de pronunciarse sobre los gastos del proceso. La búsqueda se realizó en todos los tipos de estructuras procesales. Después de la primera selección, bajo estos buscadores, persiguió sistematizar aquellos casos en los que, independientemente del tribunal juzgador, una de las partes fuera una persona trabajadora.

Se relevaron un total de sentencias que trataban de conflictos en los que una parte era persona trabajadora y había pronunciamiento respecto de ella o bien, sobre la gratuidad o sobre las costas.

En tal sentido se ubicaron las siguientes sentencias: a) que se pronunciaron expresamente sobre el principio gratuidad y lo aplicaron, exonerando a la parte trabajadora de los gastos del proceso, por orden cronológico de pronunciamiento; b) que se pronunciaron expresamente sobre las costas y se las impusieron a la parte trabajadora litigante, por orden cronológico de pronunciamiento. Las que se identifican seguidamente, y c) que fallan "...sin especial condenación..."

i. Sentencias que se pronunciaron expresamente sobre el principio gratuidad y lo aplicaron, exonerando a la parte trabajadora de los gastos del proceso, por orden cronológico de pronunciamiento.

- TAT 3ro. Sentencia n. 9/2007. Proceso ordinario del CGP.
- TAT 1ro. Sentencia n. 258/2010. Proceso laboral ordinario.
- TAT 3ro. Sentencia n. 568/2011 . Proceso laboral ordinario
- TAT 4to. Sentencia n. 84/2014. Proceso laboral ordinario
- TAT 2do. Sentencia n. 320/2014. Incidente de falsedad material tramitado por el procedimiento del CGP.
- TAT 1ro. Sentencia n. 19/2018 . Incidente mediante el trámite del CGP.
- Trabajo 2do. Sentencia n. 31/2018. Proceso laboral ordinario seguido con el síndico en representación de la persona jurídica y el defensor de oficio por la persona física.

ii. Sentencias que se pronunciaron expresamente sobre las costas y se las impusieron a la parte trabajadora litigante, por orden cronológico de pronunciamiento.

- SCJ Sentencia n. 106/2006. Ejecución Laudo arbitral.
- TAC 2do. Sentencia n. 220/2012 . Proceso ordinario CGP.
- TAC 2do. Sentencia n. 9/2014 Proceso ordinario CGP.

- SCJ Sentencia n. 131/2015 Excepción de inconstitucionalidad promovida por un trabajador en proceso de ejecución de sentencia laboral.

iii. Sentencias que fallan "...sin especial condenación..."

Se releva un importantísimo número de sentencias de los Tribunales de Apelaciones, pero especialmente de la Suprema Corte de Justicia que incorporan en el fallo el giro "sin especial condenación". Desde el mero análisis de las sentencias y sin tener a la vista los expedientes, es posible inferir que la decisión se decanta por hacer gravitar las reglas generales a las costas y a los costos, que estando a la materia laboral importaría la exoneración de las costas.

IV.b. El Principio de Gratuidad en el Proceso Concursal.-

Introducción.-

El principio de gratuidad está consagrado como principio general para los trabajadores en la ley del proceso laboral (artículos 1 y 28 de la Ley No. 18.572).⁹ Dentro del proceso laboral es claro que al trabajador lo ampara el principio de gratuidad. Sin embargo, cuando el trabajador -en su calidad de

⁹Artículo 1 (Principios). Los procesos laborales se ajustarán a los principios de oralidad, celeridad, gratuidad, inmediatez, concentración, publicidad, buena fe y efectividad de la tutela de los derechos sustanciales."

Artículo 28. "(Gratuidad). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora, incluidos impuestos y tasas registrales y catastrales, expedición de testimonios de partidas del Registro de Estado Civil, certificados y sus legalizaciones."

tal- es parte en otros procesos, nos preguntamos si se aplica el mencionado principio.

En particular, nos preguntamos si los trabajadores, cuando actúan en el proceso concursal, están amparados por este principio. Para ello, identificamos situaciones particulares de nuestro ejercicio profesional para analizarlas y saber si, en la práctica, se les aplica o no este principio.

Una vez identificadas estas situaciones relevamos algunos pronunciamientos judiciales importantes vinculados al principio de gratuidad y entrevistamos a los jueces letrados de concurso, Susana Moll Inciura y Álvaro Gustavo González González,¹⁰ para conocer sus posturas.

Metodología: entrevista y análisis de pronunciamientos judiciales.-

El abordaje metodológico que utilizamos fue netamente cualitativo y las entrevistas y la recopilación documental fueron los procedimientos por los que optamos para recopilar datos.

Las entrevistas las realizamos en el mes de diciembre de 2020 a los jueces titulares de los Juzgados Letrados de Concursos de 2° y 1° turno y los documentos analizados una vez hecha la recopilación, fueron pronunciamientos judiciales que consideramos relevantes.

La técnica de la entrevista es uno de los procedimientos más utilizados en las metodologías cualitativas, es una estrategia basada en el intercambio conversacional. Una entrevista es un diálogo preparado y

¹⁰ Jueces titulares de los Juzgados Letrados de Concursos de 2° y 1° turno respectivamente.

organizado en el que se desempeñan dos roles diferentes, el de entrevistado y el de entrevistador.

Aunque en el escenario de la entrevista lo parezca, las posiciones no son simétricas: los temas de la conversación son decididos y organizados por el entrevistador, mientras que el entrevistado despliega a lo largo de la conversación elementos cognitivos, empíricos e incluso deseos y aspiraciones respondiendo a las preguntas que el entrevistador plantea.¹¹

El tipo de entrevista utilizada fue la *semiestructurada o focalizada*, en la que el entrevistador prepara una lista de temas que surgen del problema que quiere estudiar. Durante la entrevista, la función del entrevistador es clave ya que debe constantemente optar por dejar hablar, preguntar, repreguntar o redireccionar la conversación para lograr el objetivo buscado, sin romper la atmósfera agradable y de confianza que permita al entrevistado hablar con libertad.

En nuestro caso, elegimos este tipo de entrevista porque conocíamos el tema y a la vez, necesitábamos dejar cierta libertad a los Magistrados para que nos dejaran captar su mirada sobre la gratuidad en el concurso, sus impresiones, sus experiencias y desafíos. Era necesario obtener información que estuviera más allá de las preguntas que podíamos prever.

Para ello, nos propusimos escuchar, sugerir y sobre todo, alentar a ambos entrevistados para que hablaran libremente.

¹¹ Técnicas de investigación social para el trabajo social, 2015)

Procesos concursales y protección del crédito laboral.-

En nuestro ordenamiento jurídico “existe un ‘sistema’ de protección y garantía de los créditos laborales”¹², regulado por las leyes Nos. 18.387¹³ y 19.690¹⁴.

De esa manera, por un lado, la ley No. 18.387 estableció un mecanismo de protección mediante la creación de “privilegio” y un mecanismo de “pronto pago”.

Por otro lado, la ley No. 19.690 creó, en el ámbito del Banco de Previsión Social, el Fondo de Garantía de Créditos Laborales ante una situación de insolvencia del empleador, que “se configura cuando en los procedimientos de concurso civil y/o comercial (regulados por el CGP y la ley de concurso respectivamente) se haya aceptado o rechazado el concurso y el trabajador no hubiere visto satisfecho su crédito laboral”.¹⁵

Importancia de la promoción de un proceso concursal por parte de los acreedores laborales.-

Las dificultades económico financieras así como las diversas situaciones y circunstancias que originan una crisis empresarial determinan, en muchas ocasiones, un estado de insolvencia empresarial y, por consiguiente, el riesgo de que los acreedores no logren satisfacer el cobro

¹² ZAPIRAIN, Héctor y ECHEVERRÍA, Manuel. “Fondo de garantía de créditos laborales ante situaciones de insolvencia del empleador”, rev. Der. Lab. T. LXII; nro. 275, FCU, Julio setiembre 2019, p.496.

¹³ Promulgada el 23 de octubre de 2008 y publicada en el Diario Oficial el 3 de noviembre de 2008

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial el 08 de noviembre de 2018 y reglamentada por el Decreto No. 77/019 del 11 de marzo de 2019 (publicado el 18 de marzo de 2019).

¹⁵ ZAPIRAIN, H. y ECHEVERRÍA, M., ob. cit., pp. 502-503.

de los créditos respectivos. Los trabajadores, acreedores laborales, no son ajenos a dicho riesgo.

Pero tal como se expresó, el ordenamiento jurídico nacional tiene un sistema de protección y garantía del crédito laboral mediante la creación de privilegios y de un fondo de garantía de insolvencia.

En efecto, un acreedor laboral puede tener interés en promover un concurso para proteger o garantizar (aunque sea parcialmente) su crédito. En ese marco, la demanda de concurso por parte del acreedor laboral puede tener los siguientes objetivos: (a) para desplazar a otros acreedores que embargaron primero en el tiempo y lograr el carácter privilegiado del crédito laboral según régimen de la ley 18.387; o (b) poner en funcionamiento el fondo de garantía de créditos laborales previsto en la ley 19.690.

Por consiguiente, en tal contexto, la promoción del concurso por parte del trabajador se hace indispensable para poder cobrar (total o parcialmente) el crédito laboral.

Ausencia de texto normativo sobre gratuidad en la ley 18.387.-

La ley No. 18.387 (“Declaración judicial del Concurso y Reorganización Empresarial” - en adelante: “LCRE”) no tiene ninguna disposición que establezca expresamente la gratuidad de las actuaciones cumplidas por los acreedores laborales en el proceso concursal.

Su artículo 253 establece que en lo no previsto por la LCRE para la tramitación del concurso se estará a lo establecido por el Código General del Proceso (“CGP”).

La *única excepción* que se identificó en la LCRE es la prevista en el *inciso 2° del artículo 8*. Esta disposición prevé la posibilidad de que el Juez exija la prestación de contracautela por los perjuicios que la solicitud de concurso pueda causar, estando expresamente exonerados de esta obligación los acreedores laborales. La exoneración de contracautela facilita la solicitud de concurso por parte de los acreedores laborales, siguiendo la línea jurisprudencial de exoneración de contracautela ante medidas cautelares promovidas en la justicia laboral.

La falta de previsión normativa en materia de gratuidad deriva en algunas dificultades de los trabajadores en los concursos, que expondremos a continuación.

Tributación.-

No hay exoneración expresa en materia de tributación para los actos procesales cumplidos por los acreedores laborales (a modo enunciativo: demanda, impugnaciones al listado de acreedores –artículo 104-, recursos de reposición –artículo 252- y apelación -nral. 1 del artículo 105).

Sin embargo, en la praxis, ambos Magistrados de concurso coinciden en no exigir ninguna tributación a los trabajadores, aplicando el art 28 de la ley 18.572 en tanto establece que *“todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para el trabajador”*. Y, dado que los trabajadores

tienen que presentarse obligatoriamente en el concurso (es una actuación judicial) para poder percibir su crédito, entienden que el 28 también se aplica en el proceso concursal. Esta posición se ve reflejada en resoluciones judiciales que más adelante se indicarán. La única salvedad en materia de tributación que indican los Jueces entrevistados, sería la presentación de la demanda concursal, en el cual -ambos Jueces- informaron que no está clara la aplicación del principio de gratuidad de la ley 18.572.¹⁶

Ofrecimiento y diligenciamiento de prueba.-

Las dificultades en materia de ofrecimiento y diligenciamiento de prueba se visualizan en los siguientes actos procesales: (a) demanda concursal; y (b) verificación del crédito en el proceso concursal (en caso de que así opte el acreedor laboral).

a.- Demanda concursal promovida por trabajadores.

Como se expresó líneas atrás, la promoción del concurso (esto es: la presentación de una demanda concursal por parte de los acreedores laborales) en muchas ocasiones será una actuación necesaria para poder lograr el cobro, total o parcial, de los créditos laborales.

El artículo 6 de la LCRE establece que “cualquier acreedor, tenga o no, su crédito vencido” puede solicitar la declaración judicial de concurso. En base a dicha disposición normativa, el acreedor laboral tiene legitimación

¹⁶ Cfr. Entrevista realizada a los jueces letrados de concursos, Dres. Sres. Susana Moll y Álvaro González el día 16 de diciembre de 2020.

activa para promover una declaración judicial de concurso ante la Justicia competente.

Recordemos que ante un “estado de insolvencia” el acreedor puede solicitar la declaración judicial de concurso, para lo cual deberá acreditar las presunciones relativas y absolutas de insolvencias previstas en los arts. 4 y 5, respectivamente, de la LCRE. La solicitud de concurso debe cumplir con los requisitos previstos en los arts. 117 y 118 del CGP, debiendo el promotor (actor) aportar “los elementos de juicio que acrediten la existencia de una presunción de insolvencia” (artículo 8 LCRE).

Entre los gastos que insume una demanda se encuentran los siguientes: reposición de timbres judiciales y aquellos derivados de la agregación de prueba documental (como por ejemplo: gastos por información registral para acreditar existencia de embargos sobre el empleador, testimonio notarial de prueba documental, etc.).

b- Verificación del crédito en el proceso concursal

Si el trabajador decidiera verificar su crédito en el proceso concursal, podría enfrentarse a alguna de las siguientes dificultades en materia de ofrecimiento y diligenciamiento de prueba: gastos por información registral, testimonio notarial de prueba documental, actas de constatación notariales, etc.

Pericia contable –numerales 3 a 6 del artículo 16 de la LCRE. (Caso de oposición a la solicitud del concurso por parte del deudor.

En caso de que el deudor se opusiere a la solicitud de concurso deberá presentar libros y demás documentos contables. Si los elementos presentados por el deudor no fueren suficientes a juicio del Juez, éste podrá decretar una pericia contable, que deberá realizarse en un plazo máximo de 10 días hábiles.

En caso de hacerse lugar a la solicitud del concurso los honorarios del perito serán un crédito de la masa, *pero si se la rechaza, los honorarios serán de cargo del solicitante*, pudiendo en este caso ser uno o varios acreedores laborales (numerales 3 a 6 del artículo 16 de la LCRE).

Se visualiza así el riesgo de que los acreedores laborales tengan que afrontar el pago de honorarios del Perito en caso de que se deniegue la solicitud de concurso por ellos promovida.

En la entrevista realizada, ambos letrados coincidieron en que por el momento no se les ha presentado ningún caso en el que tuvieran que fallar sobre este tema concreto. Sin embargo, entienden que las demandas de trabajadores solicitando el concurso se harán cada vez más frecuentes (para acceder al fondo de garantía del BPS).

Verificación tardía del crédito en el proceso concursal.

Los acreedores deben presentarse a verificar su crédito dentro del plazo de 60 días contados desde la declaración del concurso (artículo 94 LCRE). Si lo hacen fuera del plazo, deben verificar el crédito judicialmente y “a su costa”, lo que implica el pago de honorarios de la Sindicatura,

perdiendo además el derecho a participar de los pagos ya realizados (artículo 99).

Debe señalarse que, conforme al inciso 2 del artículo 95, la solicitud de verificación “no estará sujeta a ningún honorario, tributo o costo de especie alguna para el acreedor”. Se entiende que esta disposición no rige en caso de verificación tardía en la que, como sanción, se debe pagar los honorarios del Síndico de conformidad con el artículo 99.

Ahora bien. Sabido es que el trabajador puede verificar el crédito ante la Justicia laboral o ante en el mismo proceso concursal (artículo 59).

Si el acreedor laboral opta por verificar el crédito en el concurso (artículo 94), le rige en este último caso el plazo de 60 días y se le genera la dificultad de que, si se presenta en forma tardía, debe (o no), dependiendo del criterio del del Juez, satisfacer los honorarios del Síndico.

En este aspecto, se analizaron tres resoluciones judiciales sumamente relevantes. Dos de ellas admiten expresamente la gratuidad para el acreedor laboral mientras que la tercera resolución adopta un criterio distinto.

Veamos.

a. Juzgado Letrado de Concursos de 1° turno. Resolución 1697/2016. Admisión del Principio de Gratuidad en base al bloque de constitucionalidad.

Por decreto 1697/2016 del 24 de junio de 2016¹⁷ dictado en IUE 40 – 132/2014, en el cual la Sra. Juez de concursos dispuso verificar sin costo el crédito laboral de un trabajador que se presentó en forma tardía a verificar su crédito, la Sede admitió y aplicó el principio de *“gratuidad”* y *afirmó que el mismo “ampara al trabajador que pretenda ejercer y/o hacer valer sus derechos como tal”*.

La Sra. Juez entendió que la *“interpretación armónica y contextual del ordenamiento jurídico así como del principio iura novit curia, sustentan la postura de la Sede y permiten acudir a normas contenidas en el bloque de constitucionalidad en tutela de los derechos de los trabajadores”*.

¹⁷ Decreto 1697/2016 del 24 de junio de 2016: “VISTOS. I) Como surge de fojas 617 y 618, la Sra. María Eugenia Beiro se presentó alegando ser acreedora de la concursada debido al libramiento del cheque del BROU que detalla solicitando se verificara dicho crédito y se le incluyera en la ejecución de autos. Conferida vista de la referida insinuación tardía al Sr. Interventor (auto 484/2006 de 4 de marzo de 2006 fojas 622), el mismo se expidió de fojas 677 a 678, concluyendo que no debería hacerse lugar a lo impetrado, por no haberse acreditado la causa del crédito y por defectos formales en el escrito respectivo. Se regularon los honorarios de precepto por la labor desplegada al amparo de lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley 18.387 (informe de fojas 680 y auto 1295/2016 de 20 de mayo de 2016). De fojas 682 a 685, comparece nuevamente la acreedora, explicando que el crédito denunciado tenía su origen en la transacción por créditos laborales a la que arribó con la concursada y cuya copia aportó al presente proceso. Evacuando la vista conferida por auto 1385/2016 de 27 de mayo de 2016 (fojas 686), la Intervención concluyó que se habían subsanado las observaciones formuladas y, por lo tanto, podría procederse a la verificación judicial del crédito calificándolo como crédito con privilegio general.

II) Si bien la condición de acreedor laboral no fue invocada en la primera comparecencia, lo que llevó a suponer que se insinuaba tardíamente un crédito quirografario, acreditado que se trata de créditos laborales, estima la proveyente que es de aplicación el principio de gratuidad que ampara al trabajador que pretende ejercer y/o hacer valer sus derechos como tal. La interpretación armónica y contextual del ordenamiento jurídico así como del principio iura novit curia, sustentan la postura de la Sede y permiten acudir a las normas contenidas en el bloque de constitucionalidad en tutela de los derechos de los trabajadores. En su mérito, verificase sin costo el crédito insinuado por MARIA EUGENIA BEIRO, en calidad de crédito con privilegio general, por la suma de \$ 50.000. Notifíquese personalmente. Dra. Sylvia Rodríguez Batista - Juez Letrado”.

Se aprecia que se aplicó el principio de gratuidad basado en el bloque de constitucionalidad de los derechos laborales y sin fundar en el artículo 28 de la ley 18.572 -en ese momento, vigente-.

b. Juzgado Letrado de Concursos de 2° turno. Resolución 2690/2018.
Aplicación del art. 28 de la ley 18.572.

Por decreto 2690/2018¹⁸ dictado el día 12 de setiembre de 2018 en el IUE: 41 – 106/2017, el Juez de concursos sostuvo que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley No 18.572, *“todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora”* y dejó sin efecto sin efecto los honorarios fijados por las verificaciones tardía.

En este caso, el Juez aplicó el artículo 28 de la ley 18.572 al proceso concursal.

Consultado el titular de la Sede concursal de 1° turno, Dr. Álvaro González, nos confirmó que mantiene la posición de la gratuidad utilizada en la resolución mencionada.

c. Juzgado Letrado de Concursos de 1° turno. Resolución 3451/2017

¹⁸ Decreto 2690/2018 del 12 de setiembre de 2018: “Atento a lo solicitado a fojas 630 y lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley No 18.572, en cuanto a que todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora, déjase sin efecto los honorarios fijados por las verificaciones tardías de MARÍA CRISTINA QUINTA, POMBO, BACARDA Y VEGAR, por tratarse de acreedores laborales y por denuncias de créditos laborales, como se estableciera por auto No 1433/2018 de 29 de mayo de 2018 (fojas 578), y en su mérito teniéndose por verificados los créditos de MARÍA CRISTINA QUINTA, según lo informado por la Sindicatura 1.2.2 y 1.2.3 de fojas 590 y vto. Y los de MARÍA BACARDA, MARTA VEGAR y ROSSANA POMBO, por los montos y calidades informados en el numeral 2.3 de fojas 593 y vto. Notifíquese personalmente a las acreedoras laborales denunciantes y a la Sindicatura.- Dr. Alvaro GONZÁLEZ GONZÁLEZ - Juez Letrado”.

Por decreto 3451/2017 del 7 de diciembre de 2017,¹⁹ recaído en el IUE: 40 - 61/2017, la Sra Juez de concurso optó por dar vista de la propuesta de cobro de honorarios de la Sindicatura por verificación tardía a los acreedores laborales y vencido el término, de no existir oposición, se aplicaría el criterio propuesto. Este criterio consistía en descontar un porcentaje de lo que percibiría cada trabajador en oportunidad de liquidar y pagar los créditos laborales.

Se consultó a la actual titular del Juzgado de Concursos de 2° turno, Dra. Susana Moll, quien dictó el decreto mencionado, y respondió que el mismo obedeció a un caso de un numeroso grupo de trabajadores que solicitaron verificación en proceso concursal y en forma tardía lo cual insumió un gran trabajo de la Sindicatura, por lo que entendió era de “justicia” aplicar el criterio que menciona el decreto. No es menor señalar que el decreto 3451/2017, que confiere vista, no fue objeto de recurso ni de oposición por parte de los acreedores laborales.

No obstante ello, la Magistrada fue clara en sostener que entiende aplicable el artículo 28 de la ley 18.572, posición que, tal como se expresó, coincide con su homónimo de 1° turno.

Actividad hermenéutica para sostener la Gratuidad en el proceso concursal.

¹⁹ Decreto 3451/2017 del 7 de diciembre de 2017: “Se tiene presente lo informado por el Sr. Síndico. Pasen a los Sres. Secretarios Contadores para su informe respecto a los créditos de Puerta del Sur SA y Consorcio Aeropuertos Internacionales SA (CAISA), previo a la regulación del honorario respectivo. Fecho, vuelvan. Respecto al elevado número de acreedores laborales presentados con posterioridad al 2 de agosto de 2017 y respecto al costo de la verificación tardía, vista de la propuesta de la sindicatura. Vencido el término, de no existir oposición, se aplicará el criterio propuesto. Dra. Susana Moll - Juez Letrado”.

La aplicación del artículo 28 de la ley 18.572 a la actividad procesal de los acreedores laborales en los procesos concursales implica una interpretación extensiva de tal texto normativo. Siguiendo a GUASTINI, la interpretación extensiva es un tipo de interpretación correctora siendo aquella que “extiende el significado prima facie de una disposición, de forma que se incluyen en su campo de aplicación supuestos de hecho que, según la interpretación literal, no quedarían incluidos.”²⁰

La interpretación extensiva se puede justificar recurriendo al argumento “a simili” o “analógico” el cual supone que ante dos supuestos de hechos parecidos se tenga la misma consecuencia jurídica. Como indica el autor italiano, la “extensión analógica de una norma presupone la previa identificación de su ratio, esto es, precisamente de la razón, del motivo, de la finalidad con que la norma fue establecida.”²¹

Si bien no fue esgrimido expresamente, este tipo de interpretación (extensiva y con la técnica del argumento analógico) fue la utilizada por el Sr. Juez de Concursos de 2º turno en la resolución 2690/2018, al aplicar el artículo 28 de la ley 18.572 a las actuaciones procesales cumplidas por los acreedores laborales en el proceso concursal.

Por su parte, la actividad hermenéutica realizada por la Sra. Juez de Concursos de 1º turno en la resolución 1697/2017 fue distinta pero arribó a la misma conclusión: la gratuidad de las actuaciones cumplidas por los

²⁰ GUASTINI, Riccardo, *Distinguiendo Estudios de Teoría y metateoría del derecho*, Ed. Gedisa, Barcelona (España), Traducción: Jordi Ferrer i Beltrán, 1era edición noviembre – 1999, p. 219.

²¹ GUASTINI, R., ob. cit., p. 221.

acreedores laborales. En efecto, hizo una interpretación contextual y armónica del ordenamiento jurídico, acudiendo -sin individualizar- a “normas contenidas en el bloque de constitucionalidad en tutela de los derechos del trabajadores”.

Realiza una interpretación “sistémica”, la cual pretende obtener el significado de una disposición a partir de su ubicación en el ‘sistema’ del derecho (...). En este tipo de argumentación “no se observa la propia disposición de forma aislada sino el contexto en que está ubicada. Ese contexto puede ser más o menos amplio: los otros párrafos de un mismo artículo, los otros artículos de una misma ley, hasta llegar a la totalidad de las disposiciones que componen un ordenamiento jurídico.”²²

Y, al referirse a normas contenidas en el bloque de constitucionalidad y armonizarlas, la Sra Juez realiza la “interpretación conforme”, la cual es aquella que: (1) se adapta al significado (previamente establecido) de otra disposición de rango superior; o (2) cuando se adapta o adecúa a un principio general o fundamental del derecho (previamente establecido).²³

Claramente la aplicación del principio de gratuidad está en armonía con los principios y normativa mencionada en el Capítulo II.

La actividad hermenéutica a través de la analogía e interpretación conforme permite “colmar lagunas.”²⁴ De esta manera, al no existir una disposición expresa en la LCRE, mediante tales técnicas, se puede aplicar la

²² Cfr. GUASTINI, R., ob. cit. pp. 227 y 228.

²³ Cfr. GUASTINI, R., ob. cit. pp. 231 y 232.

²⁴ Cfr. GUASTINI, R., ob. cit. p. 230.

gratuidad sea a través de la aplicación análoga del artículo 28 de la ley 18.572 como de las normas y principios que integran el bloque de constitucionalidad.

En la situación planteada (gratuidad en el proceso concursal), tratándose del acceso a la justicia, tutela jurisdiccional efectiva y efectividad de la tutela judicial de los derechos sustanciales (laborales), toda solución debe buscarse según lo establecido en el artículo 332 de la Carta Magna, esto es, a través de los fundamentos de las leyes análogas, los principios generales de derecho y las doctrinas generalmente admitidas.²⁵ Y, la solución no es otra que la gratuidad de las actuaciones procesales para el acreedor laboral en el proceso concursal.

Reflexiones.

La gratuidad es condición necesaria para el acceso a la justicia así como para la plena realización del principio de tutela jurisdiccional efectiva y tutela judicial de los derechos laborales.

Nuestro ordenamiento jurídico tiene un sistema de protección y garantía de cobro de créditos laborales (LCRE y Ley 19.690) que se aplican cuando se promueve un proceso concursal, lo cual determinará que los

²⁵ Esta técnica de integración es utilizada por la SCJ en sentencia 286/2015 del 4 de noviembre de 2015, autos: "Morena Álvarez, Alejandro y otros c/ Partry Sa -proceso laboral ordinario -, IUE 289-259/2011; y por el TAT de 1° turno en sentencia 302/2019 dictada el 1 de octubre de 2019 en los autos caratulados: "Zapater, Carlos y otro c/ Prosegur -demanda laboral- IUE Nº: 2- 4707/2019". En ambos procesos se dilucidó el régimen del descanso semanal en el sector servicios, habiéndose aplicado el decreto ley 14.320.

trabajadores, ante una situación de insolvencia del empleador, tengan la imperiosa necesidad de solicitar la declaración judicial de concurso.

La gratuidad no está prevista en la LCRE. Sin embargo, los Jueces letrados de concursos entrevistados han aplicado la gratuidad, sea por aplicación de normas contenidas en el bloque de constitucionalidad como por la aplicación del art 28 de la ley 18.572 para eximir del pago de honorarios por verificación tardía y de tributación en actos procesales.

Sin embargo, ambos Magistrados, según lo manifestado, no tienen definida la aplicación de la gratuidad para la demanda presentada por acreedores laborales.

Entendemos que la gratuidad puede ser aplicable al proceso concursal sea mediante el argumento de la analogía, haciendo una interpretación extensiva del art 28 de la ley 18.572, o por la aplicación de normas y principios contenidas en el bloque de constitucionalidad.

No obstante ello, se visualiza una situación de incertidumbre en tanto, si bien la gratuidad ha sido (y es) aplicada por los Magistrados de concursos, existe siempre el riesgo de un cambio de posición jurisprudencial y que no se aplique la gratuidad.

IV.c. Aplicación del Principio de Gratuidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.-

En el ámbito del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), existen dos impuestos principales para aquellas personas que pretendan litigar en el mismo.

En primer lugar, el denominado *“Tributo TCA”*, que se encuentra regulado en la Ley N° 16134, la cual en su art. 82 dispone: *“Créase un tributo que gravará los escritos que se presenten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por cada parte ya sea actor, demandado o tercerista.*

El referido tributo deberá ser abonado tantas veces como litigantes comparezcan.”

En la actualidad este tributo alcanza la suma de \$ 1.500, y debe incluirse en cualquier escrito presentado ante el TCA.

En segundo lugar existe la denominada *“Tasa del TCA”*, la cual se encuentra regulada en la Ley N° 16642, que dispone en su art. 182: *“Créase, a valores de 1º de enero de 1993, una tasa de \$ 20 (pesos uruguayos veinte), que se reajustará el 1 de enero de 1994 por la variación del Índice de los Precios al Consumo, durante el año 1993, a ser recaudada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que gravará los siguientes actos: las presentación de escritos de demanda, contestación, prueba y alegatos, por cada compareciente.”*

En la actualidad el valor de esta Tasa es de \$ 635, y se debe incluir en los escritos señalados taxativamente.

Ambas normas manejan excepciones muy limitadas para que las partes puedan exonerarse de estos tributos.

En tal sentido, solamente están exonerados:

A) El Estado, los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con excepción de aquéllos de carácter comercial o industrial;

B) Los que perciban ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos, así como sus demandados (artículo 254 de la Constitución de la República).

C) Los escritos presentados con la firma de los letrados dependientes de la Asesoría de la Defensoría de Oficio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

D) Los escritos presentados con la firma de los letrados integrantes de los Consultorios Jurídicos que, con fines docentes, funcionen en la Universidad de la República o universidades privadas.

En la jurisprudencia del TCA, no se vislumbra que se acuda a ninguna norma que ampare la gratuidad para trabajadores, ni para aquellas cuestiones relativas a la materia laboral. A lo sumo, si se pretende exonerar de estos tributos, se deberá cumplir con alguna de las causales de exoneración establecidas estrictamente en las normas.

Asimismo, tampoco existe una exoneración a ningún gasto judicial, para la materia laboral, o para trabajadores.

La gratuidad solo se podrá lograr declarada la auxilioria de pobreza (art. 1283-1288 del CPC) para lo cual se genera un incidente dentro del proceso.

Sin perjuicio de ello, con fundamento en la Acordada N° 29/1190 del TCA, la parte puede realizar una declaración jurada donde indique que percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo admite la declaración jurada de tal extremo, en el propio escrito de la parte, sin perjuicio de poder exigir probanza complementaria y de lo dispuesto por el artículo 239 y siguientes del Código Penal.

Las señaladas, a) incidente de auxilioria de pobreza o; b) declaración jurada, serían las únicas opciones para litigar gratuitamente ante el TCA.

Por otra parte, del análisis de la jurisprudencia del TCA, se desprende en forma clara que no entiende consagrado el principio de gratuidad, ni para trabajadores (tanto en un sentido amplio como estrictico), ni para lo que sería materia laboral.

Por ejemplo, por la sentencia N° 418/2019, se resolvió un incidente de auxilioria de pobreza, en una demanda de nulidad contra una Resolución del Banco de Previsión Social, por la cual se desestimó la solicitud de pensión a la invalidez.

Por la sentencia N° 929/2017, se resolvió un incidente de auxilioria de pobreza en una demanda de nulidad contra una Resolución del Banco de Previsión Social por la cual se le denegó un beneficio jubilatorio.

En el mismo sentido, por sentencia N° 238/2016, se resolvió un incidente de auxilioria de pobreza en una demanda de nulidad contra una Resolución del Banco de Previsión Social que tuvo por no probados los servicios domésticos prestados por la actora.

En definitiva, estas sentencias dan cuenta que a pesar de tratarse de materia laboral, o de estar ante presencia de trabajadores, no existe ninguna gratuidad manejada por el TCA. Exigiendo que se cumplan con las mismas cargas económicas en el juicio, independientemente de la condición de trabajador o de la materia que se trate.

Por su parte, tampoco existe ninguna exoneración o principio de gratuidad cuando el demandante es un funcionario público, y reclama por circunstancias relativas a su vínculo funcional con el Estado. Por ejemplo, por sentencia n° 228/2017, se tuvo que tramitar la auxilioria de pobreza ante la demanda anulatoria de un funcionario que petitionó la nulidad de una Resolución por la cual se lo declaró cesante, o en sentencia n° 817/2016 se tuvo que tramitar la auxilioria de pobreza por un funcionario que pretendía la nulidad por la cual se la sanciona con 10 días de suspensión sin goce de sueldo.

Lo expresado da cuenta que no existe ninguna gratuidad por revestir la calidad de funcionario público o estar sometido a subordinación del Estado.

Iv.d. Aplicación del Principio de Gratuidad respecto exhortos y pericias.-

Dentro del Marco Teórico Normativo se puede apreciar que el Poder Judicial en materia de tramitación de Exhortos o Cartas Rogatorias, incluyó expresamente la gratuidad en materia laboral.

Los exhortos y las cartas rogatorias se diligencian por dos vías principalmente: vía consular o diplomática

Vía asesoría de autoridad central o cooperación jurídica internacional (regulándose a través de la acordada 7765 del 3/6/2013. Señalándose que en caso de vía autoridad central cuando se realiza dentro del MERCOSUR no es necesario la legalización.

Por acordada N° 7979 comunicada mediante Circular n° 106/2018 se modificó parcialmente el inc. 2do del No 2 del Anexo Integrante de la Acordada 7765, disponiéndose que:

*“Cuando el exhorto es librado por una Sede en materia Civil, de Familia o Contencioso Administrativo, el costo y demás cargos de la traducción serán de cargo de la parte solicitante de la medida. **En materia de Trabajo, será de cargo del Poder Judicial cuando lo solicita la parte trabajadora, o se libre por interés del Magistrado.** En materia Penal o Aduanera (si el actor es el Fisco), será de cargo del Poder Judicial si la medida la dispone el magistrado actuante, o la solicitan el Ministerio Público o la Defensa, salvo para aquellas probanzas que fueran solicitadas por esta última (la Defensa) en la correspondiente etapa probatoria, lo que se deberá hacer saber en el oficio dirigido a la S.C.J. para su diligenciamiento...”*

Sin embargo en materia de **pericias**, a pesar de encontrarse vigente la Ley N° 18572, la Acordada N° 7810 del 17/7/2014 comunicada por Circular N° 106/2014 y que amplía la acordada N° 7226/1994 en cuanto al ámbito de actuación de los peritos del ITF, así como en lo relativo a las materias y procedimientos en las solicitudes de pericias, se señala :

1°. Los Peritos asignados al Instituto Técnico Forense deben realizar las pericias y prestar los asesoramientos que les encomienden los Señores Magistrados.-

2º.- Es preceptiva la actuación de los Peritos asignados al Instituto Técnica Forense, en los casos de competencia en materia **penal, crimen organizado, violencia doméstica, Art. 117 de Código de la Niñez y la Adolescencia y adolescentes**, en cuanto sean solicitadas por el Juez de la causa.

En las demás materias, corresponderá la actuación del Instituto Técnico Forense, cuando la parte que solicite el peritaje justifique o ello resulte de autos, que carece de medios para solventarla (185.3 Código General del Proceso), o en los casos que las partes estén asistidas por Consultorios Jurídicos de Facultades de Derecho o Defensoría Pública.-

IV.e. Aplicación del Principio de Gratuidad en la Justicia de Paz a través de un caso de contrato laboral privado del Estado.-

Analizando la aplicación de la gratuidad en los procesos originados en conflictos individuales de trabajo, nos encontramos con diversas situaciones

donde el principio de gratuidad no se aplica y el trabajador se encuentra obligado a disponer de medios económicos para acceder a la justicia.

Se han detectado casos de trabajadores que fueron contratados por el Estado, siendo este su único empleador y estando inmersos en una relación laboral que desde el inicio se rigió por el derecho privado (acorde a lo expresamente previsto en los contratos) y sin embargo al momento de presentarse el conflicto e interponer un reclamo laboral el mismo de tramita ante la Justicia de Paz y/o Contencioso administrativo - dependiendo de la cuantía - con la estructura del Proceso Ordinario previsto en el C.G.P , y no aplicándose el proceso laboral especial previsto en la ley 18.572 así como tampoco el principio de gratuidad.

Debemos tener presente que si bien la regla general es que los trabajadores del Estado son en su mayoría funcionarios públicos, hay contrataciones del Estado que se realizan en el marco de contratos privados.

Sobre los contratos privados del Estado Mangarelli ²⁶ sostuvo que en el derecho uruguayo *no hay inconvenientes en que exista un contrato de trabajo cuando el empleador es el Estado; Esto es, que una persona física preste un servicio personal para el Estado que actúa como empleador, en régimen de trabajador privado dependiente y no de funcionario público.* En esos casos, el trabajador no queda incluido en la categoría de funcionario

²⁶ Mangarelli Cristina, Contratos de Trabajo y Derechos y Obligaciones de las partes, FCU primera edición octubre 2018, Pags. 36 y 37

público, tal como sucede en los contratos SODRE que expondremos a continuación.

1. *Contratos especiales. Contratos SODRE.*

1.1. Se trata de un tipo de contratos especiales, en los cuales la ley autoriza de forma excepcional contratar servicios personales bajo modalidad de contrato laboral y establece de modo expreso – para despejar todo tipo de dudas- que el régimen de esos contratos se regulara por el derecho laboral privado, previendo expresamente que para estos contratos resultan aplicables las leyes sobre sueldo anual complementario, licencia ordinaria y demás leyes de licencias especiales como la ley 18.345 y ley 18.458, ley sobre salario vacacional (derecho que tienen vedado los funcionarios públicos), derecho a acceder al seguro de desempleo, entre otros.

1.2. Estos contratos se realizan **en el marco de lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 18.719, y artículo 195 de la ley 18.834 y decreto reglamentario N° 101/12;**

a. **Artículo 54 inc 2 a 15 de la Ley 18.719** dice “...podrán contratar servicios personales bajo la modalidad del "contrato laboral", **el que se regirá por las normas del derecho privado del trabajo.** Dicha modalidad se documentará mediante la suscripción de un contrato en el que se establecerán las condiciones de trabajo respectivas. Sólo podrá ser utilizado por razones de necesidad, expresamente justificadas.... “.

b. **Artículo 195 de la ley 18.834** faculta “ a realizar **contratos laborales de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley N° 18.719**, de 27 de diciembre de 2010, para desempeñar ciertas tareas específicas que describe taxativamente , “...tareas de dirección de informativos, dirección y realización audiovisual, dirección de arte, dirección de fotografía, dirección de promociones, asesor de programación, programadores ... “ y en el mismo artículo dice que; “... El contratado no adquirirá la calidad ni condición de funcionario público... “ y dispone cual será la norma que regirá esa contratación, la ley 18.718 art 54 y ley 18.834 artículo 195.

c. La Ley de presupuesto 19.355 art. 441 sustituye el art. 195 de la ley 18.834 y agrega que las tareas para las cuales puede utilizarse la modalidad de contratación siempre y cuando la unidad no cuente con funcionarios públicos capacitados para dichas tareas y el art. 441 de la ley 19.355 faculta al Poder Ejecutivo a ampliar esta nómina de tareas cuando los avances asociados a la evolución de las comunicaciones así lo requieran mediante el dictado de la norma correspondiente.

1.3. Aplicación del proceso laboral autónomo de la ley 18.572 y del principio de gratuidad a los contratos privados del Estado.

Como viene de decirse, son contratos donde el vínculo entre el trabajador y el Estado es de derecho privado, el trabajador no es funcionario público, por lo que de suscitarse conflicto entre las partes, tiene la particularidad de ser un proceso de índole laboral donde la/las demandadas son personas públicas.

En esos caso se observa que siendo conflictos individuales de trabajo regulados por el derecho privado, la competencia de los órganos especializados ha sido desplazada asumiendo competencia en estos casos los juzgados de Paz o el Juzgado Letrado en lo contencioso administrativo dependiendo de la cuantía, cuando el demandado es solamente el Estado.

Para el caso adherimos a la interpretación ²⁷ que infiere que en cuanto dice que el art. 106 de la ley 12.803 vinculó funcionalmente el concepto de conflicto individual de trabajo y estos se han definidos desde el objeto del derecho del trabajo que es el trabajo humano y que por tanto *“partiendo del objeto del derecho del trabajo pero estando a la re dimensión que le provoca su delimitación constitucional, los conflictos individuales de trabajo deberán entenderse referidos a toda contienda en torno al trabajo humano dependiente o no en una relación de trabajo o servicio sea para un receptor privado o para el Estado que ponga en debate intereses individuales”* ²⁸, sin perjuicio de que en la práctica forense observamos que la justicia laboral especializada en primera instancia declina competencia y son tramitados en los Juzgados de Paz o en los Juzgados contenciosos administrativos dependiendo del monto del asunto.

Independientemente de la asignación de competencia que no es objeto del presente trabajo, en todos los casos debe diferenciarse la

²⁷ Rossi R. Ámbito de aplicación... Ob. cit. P. 297.

²⁸ Rossi R. Ámbito de aplicación... Ob. cit. P. 298.

competencia de la ley aplicable y en el caso debería aplicarse sin exclusión el derecho laboral en el derecho sustantivo y en el proceso aplicable.

Entendemos que también en el caso de que el demandado es el Estado y que sea competente sea el Juzgado de Paz o el contencioso administrativo, corresponde se aplique el proceso laboral específico previsto en la ley 18.572 y el principio de gratuidad previsto en la misma norma, ya que; a. se trata de un proceso laboral en el cual el trabajador esta exonerado en todos los casos del pago de tributación y b. Debería ser un proceso gratuito en todos los demás gastos de tramitación por ser materia laboral.

a. Exoneraciones tributarias.

Nos remitimos a lo expresado en el capítulo precedente. El trabajador se encuentra exonerado del pago de tributos como Impuesto Judicial, Tasa judicial, y vicésima acorde a las leyes citadas. Estando las exoneraciones tributarias establecidas especialmente, no corresponde el pago de tributos por parte de los trabajadores en ningún caso, y tampoco cuando el demandado es el Estado siendo que en estos casos el vínculo con el Estado se rige por el derecho privado.

b. Especialidad.

Además de las exoneraciones tributarias establecidas en las normas citadas, en los contratos especiales debe aplicarse el proceso especial previsto en la ley 18.572 y el principio de gratuidad que ella

consagra no solo para tributos, sino para todos los gastos en que incurra el trabajador.

El artículo 1° de la ley dispone los principios a los que se debe ajustar el proceso laboral, entre ellos encontramos el principio de gratuidad.

El artículo 28 establece expresamente la gratuidad del proceso laboral para el trabajador que “ *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, todas las actuaciones administrativas y judiciales serán gratuitas para la parte trabajadora, incluidos impuestos y tasas registrales y catastrales, expedición de testimonios de partidas del Registro de Estado Civil, certificados y sus legalizaciones*”.

Por último, el artículo 30 de la ley sobre interpretación en relación al principio de especialidad que rige en la materia laboral.

b.1. Doctrina.

Compartimos la interpretación ²⁹ que infiere que la ley 18.572 *creo un nuevo sistema laboral procesal autónomo aplicable a todos los conflictos donde este en juego la materia laboral con la única excepción de que existan otros procedimientos especiales, acorde al art 7 de la ley, (...) cumpliendo con el mandato del art 53 de la constitución en cuanto protección del trabajo humano tanto en el plano sustantivo como también procesal, diseñando un proceso abreviado y **gratuito** a medida de las urgencias del trabajador teniendo presente el bien en juego.*

²⁹ Rossi Albert R, Ámbito de aplicación del nuevo sistema laboral procesal, publicado en Revista de la Facultad de derecho, ISSN 07970447, No 31, Montevideo, Julio-diciembre 2011 P. 293 y ss.

Rossi afirma que los artículos 30 y 31 de la ley 18.572 disponen que las normas procesales deben ser interpretadas conforma a los principios del art 1 de la ley y a los principios y reglas que componen el bloque de constitucionalidad ³⁰. La actividad del juez en la aplicación de la regla procesal debe interpretarse de acuerdo al art. 30 de la ley por lo que el juez no está habilitado a interpretar la regla libremente sino en consonancia con los principios que enuncia, por lo que hay que tener presente

*La materia laboral en el conflicto que es lo que va a determinar la aplicación del sistema de la ley 18.572 siempre que no existan procedimientos o procesos especiales en la materia (...) **tanto sea un trabajador independiente o un servidor del Estado.** (art. 54 y 58). (subrayado y negrita nuestro).*

En el caso no estamos ante servidores del Estado; en los contratos SODRE la ley que les asigna facultades de celebrar este tipo especial de contrato y se observa en los contratos celebrados entre el estado y el trabajador que de forma precisa determinan que la relación laboral se regirá por el derecho laboral privado. No debería dudarse por tanto, de la aplicación del proceso laboral autónomo previsto en la ley 18.572 acorde a las normas del debido proceso y al nuevo sistema procesal especial que rige el derecho laboral.

³⁰ Art. 7 y 332 de la Constitución. Bloque de constitucionalidad está compuesto del conjunto de derechos humanos fundamentales reconocidos por el hombre por su sola condición de tal y en tanto expresan una generalizada convicción de la conciencia jurídica universal.

b. Posición de Abal Oliú³¹ estudia el tema de los procesos especiales desarrolla el caso de los procesos que no se encuentran regulados por el CGP sino por otras leyes, y dentro de las distintas soluciones que ha encontrado, describe el caso de cuando se establece directamente un régimen especial sobre algún aspecto o punto determinado (esto describe en su libro como primera solución) lo que sucede en casos donde hay disposiciones extra CGP que se ocupan de describir y aplicarse al proceso que se está regulando por ejemplo proceso de amparo, y entendemos incluiría el proceso laboral.

Este es el caso a nuestro entender del proceso laboral, donde la ley específica establece un proceso diferente al proceso ordinario del CGP, el cual tiene establecidos distintos plazos, limitación a la apelación y gratuidad entre otros. Tal como considera el profesor Abal Oliú “ *concluyendo ,en los casos en que la normativa extra CGP opto por la primera solución (ver numeral 14) yde las para regular el punto o cuestión concreta del proceso especial no se aplica nunca el CGP.*

Por lo que podemos concluir con los autores en opinión que compartimos y teniendo en cuenta además el proceso laboral especial y autónomo previsto por la ley 18.572 deroga por su especialidad cualquier otro anterior o general si de materia laboral se trata, en el caso de contratos SODRE si bien puede ser competente un juez diferente al juez laboral, el proceso a aplicar y el derecho sustantivo que deberá aplicarse aun en distinto juzgado será necesariamente el previsto en la ley 18.572

³¹ Abal Oliú³¹ Alejandro, Derecho Procesal tomo VI, FCU Mvdeo página 166 y ss

IV.e.1. Relevamiento de Jurisprudencia Juzgados de Paz.-

En la práctica forense observamos que en los casos donde el demandado es el Estado en virtud de relaciones de trabajo regulados por contratos especiales, son procesos que en la práctica se complejizan desde la óptica procesal debido a las antagónicas posiciones en doctrina y jurisprudencia sobre la ley y el proceso aplicable al caso, habiendo relevado en jurisprudencia soluciones que resultan novedosas y en muchos casos cuestionables. Surge de sentencias relevadas ³² situaciones en las cuales – a modo de ejemplo - un reclamo de indemnización por despido originado en una desvinculación laboral de un trabajador contratado bajo la modalidad de contrato SODRE, se dio trámite con la estructura del Proceso Ordinario Común del CGP aplicando sus plazos y etapas procesales entre otros sin tener en cuenta la Ley N° 18.572.

Se tomó en cuenta la menor cuantía del caso para ser remitido al Juzgado de Paz pero no se tomó en cuenta - en cambio - la menor cuantía para la tramitación de un Proceso Laboral Abreviado.

Se intimó al trabajador a reponer tributación (desconociendo la gratuidad) bajo apercibimiento de no continuar la tramitación del proceso.

El trabajador si bien fue perdedor en primera instancia, este resultado se revirtió en segunda instancia donde fue ganancioso, en un

³² Sentencia No 13 del 25 de mayo del 2020 dictada por Juzgado de Paz Departamental de la Capital de 17 Turno.

reclamo laboral que por su cuantía acorde a la ley 18.572, debió ser inapelable.

Como surge de sentencias relevadas, el principio de gratuidad no se aplicó en los Juzgados de Paz, a pesar de que se reclaman créditos laborales, siendo materia laboral y rigiéndose el caso por el derecho laboral privado, solución que no compartimos.

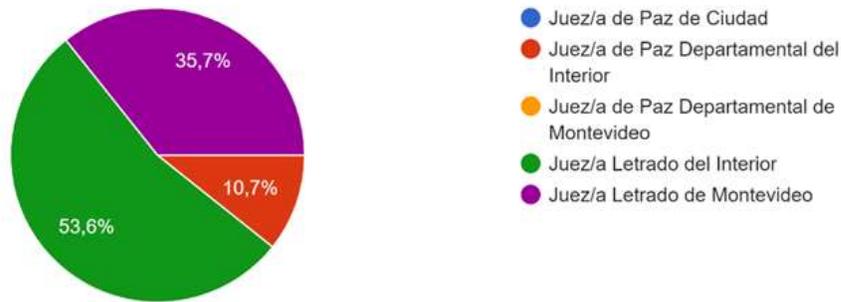
El principio de gratuidad establecido en la Ley N° 18.572 independientemente de que los procesos se tramiten bajo la competencia del Juzgado de Paz y/o Contencioso Administrativo, dado que el proceso establecido en la ley N° 18.572 abarca todos los casos del Proceso laboral donde se dirimen conflictos individuales de trabajo, y su materia es laboral.

V. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A MAGISTRADOS.-

En el marco de la investigación desarrollada se realizó una encuesta a magistrados nacionales sobre la aplicación del principio de gratuidad.

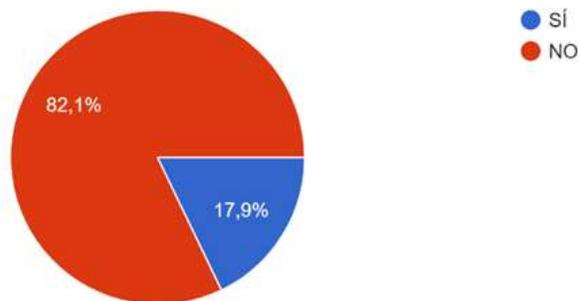
A continuación, se señalan los resultados de la encuesta que se realizó a 28 Magistrados uruguayos pertenecientes a la Asociación de Magistrados del Uruguay. La encuesta se realizó entre los meses de junio y julio del año 2022.

Cargo que ocupa
28 respuestas



De los 28 magistrados encuestados, el 53,6% ocupa el cargo de Juez/a Letrado del Interior, mientras que el 35,7% eran jueces Letrados de Montevideo y únicamente el 10,7% jueces de Paz Departamental del Interior.

¿Tiene competencia exclusiva en materia laboral?
28 respuestas



Del 100% de los encuestados, solamente el 17,9% tienen competencia exclusiva en materia laboral.

En su competencia actual, ¿ha aplicado el principio de gratuidad en favor de la parte procesal trabajadora?

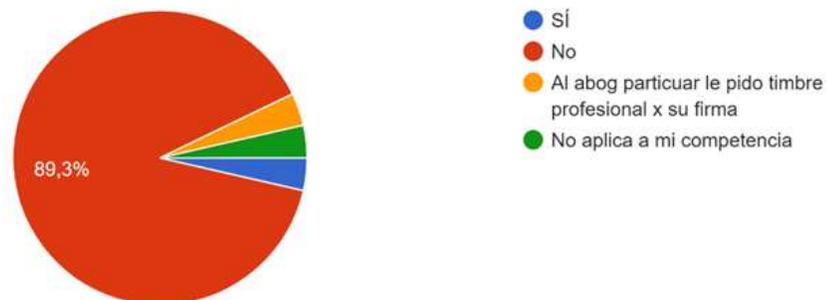
28 respuestas



La mayoría de los Magistrados (82,1 %) respondieron que, al menos una vez, han aplicado el principio de gratuidad en favor de la parte procesal trabajadora. Y un porcentaje muy bajo de los magistrados expresaron que no habían aplicado el principio de gratuidad en favor de la parte trabajadora.

¿Solicita el pago de timbres si la parte dice ser trabajadora?

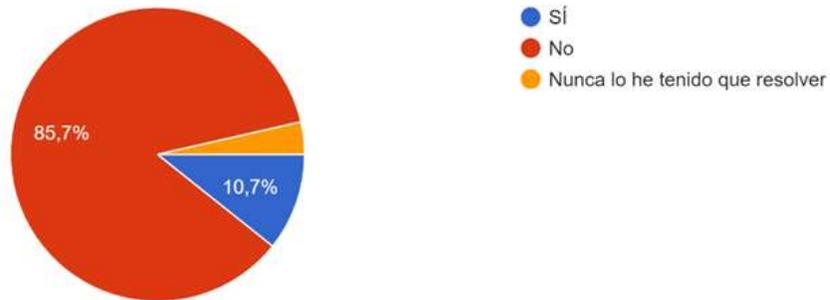
28 respuestas



Preguntados sobre si solicitan el pago de timbres si la parte dice ser trabajadora, el 89,3% expresó que no, mientras que un porcentaje bajo indicó que sí lo solicita.

¿Exige testimonio notarial a la documentación que presenta la parte trabajadora?

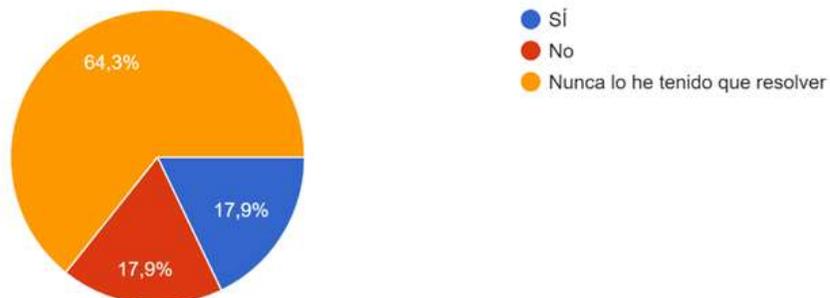
28 respuestas



El 85,7% expresó que no exige testimonio notarial a la documentación que presenta la parte trabajadora, mientras que el 10,7% indicó que sí lo exige.

¿Exige el pago de la traducción si el documento en idioma extranjero es ofrecido por la parte trabajadora?

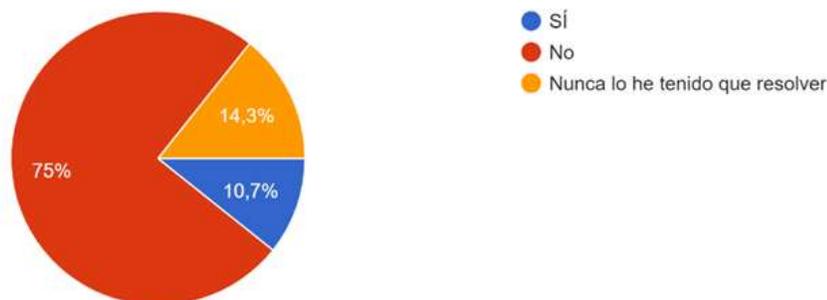
28 respuestas



Preguntados sobre la exigencia de la traducción si el documento en idioma extranjero es ofrecido por la parte trabajadora, la gran mayoría (64,3%) nunca ha tenido que resolver. Y tanto los que resolvieron favorablemente como desfavorablemente, fueron el 17,9%.

¿Exige el pago de la pericia si la peticiona la parte trabajadora?

28 respuestas



El 75% de los Magistrados, expresaron que no exigen el pago de la pericia si la peticiona la parte trabajadora. Un 10,7% sí la exige y un 14,3% nunca lo ha tenido que resolver.

VI. CONCLUSIONES.-

I. A partir de la idea conformada por la práctica profesional el equipo resolvió investigar el tema por cuanto presumía que el principio de gratuidad únicamente se hacía gravitar en forma plena en los procesos judiciales en los que existía competencia especializada en materia laboral. O sea la gravitación del principio, - en estado de duda – refería a que únicamente resultaba satisfecho en las Sedes judiciales con competencia laboral especializada. Esta idea presuntiva no incluía aquellas que tuvieran competencia material pero que no fuera exclusiva o especializada. Esta situación intuitiva fue percibida tanto por los integrantes del equipo que se dedican a litigar como partes en los procesos como por las tres juezas y , como se ha dicho, provocó la elección del tema de investigación.

II. El marco normativo universal y regional analizado permite inferir que gravita el principio de gratuidad como instrumento de acceso a la justicia en forma general para todas las personas y especial para aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad como las que padecen

desigualdad estructural. Esta es la razón por la cual a pesar de que la gratuidad como acceso a la justicia la garantizan los instrumentos generales como por ejemplo los arts. 8 y 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los Estados concertaron que era necesario una garantía reforzada para determinados grupos particulares en situación de desigualdad estructural. O sea desigualdad histórica, arraigada y muchas veces transversalizada por mas de una causa. Por ejemplo la condición de mujer y migrante, la condición de mujer y persona con discapacidad, etc. Incluso , el marco normativo americano da cuenta de la Opinión Consultiva n. 27/2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que a pesar de que fue consultada sobre los derechos de las mujeres a la libertad sindical, relacionó los derechos procesales mínimos para todas las áreas de los conflictos laborales. Ello , aunque no trataran de la libertad sindical. Este panorama conduce a poder concluir que el marco normativo universal y regional es suficiente, garantista y no por ello está exento de la tarea interpretativa que debe hacerse bajo la luz del principio pro persona como indica la Convención de Viena sobre Derecho del Tratados.

III. A su vez el marco normativo nacional analizado, permite una conclusión similar. No faltan leyes ni otras reglas que garanticen el derecho de acceso a la justicia instrumentado a través del principio de gratuidad , sino lo que huelga, por lo menos de manera generalizada, es su interpretación a la luz también, del principio pro persona.

IV. El diagnóstico que arroja la investigación da cuenta que en el área de los juzgados y tribunales especializados en materia laboral, el principio ilumina la solución de los problemas en torno a los gastos de los procesos, independientemente de cual sea el resultado final. Pero, la justicia laboral argumenta sobre el principio. Ello tal cual se presumía antes de empezar a investigar.

Pero saliendo de la justicia laboral especializada el panorama es totalmente distinto. De regla y de oficio puede afirmarse que no se aplica. Es

necesaria una gestión especial de la Defensa llegando a veces hasta tener que provocar dos instancias para poner sobre el debate la gratuidad del proceso judicial o de las actuaciones instrumentales.

El estudio de sentencias es altamente elocuente de este diagnóstico. También el producto de las entrevistas.

V. Ahora bien. El diagnóstico sobre las causas no es tan palmario como el que refiere a la completitud del marco normativo. Podría pensarse pero solo con aspiración de análisis empírico que falta en los operadores una formación sustantiva que tienda a visualizar las necesidades de los litigantes y las necesidades de respuesta del adecuada del Estado. Es muy probable que ni el Estado ni los operadores se hayan dado cuenta que la insatisfacción del principio básico del estado de derecho sobre el acceso a la justicia mediante el puente de la gratuidad puede situar al Estado en responsabilidad. En efecto. Conforme el art. 25 de la Convención Americana de Derecho Humanos y los múltiples pronunciamientos en vía jurisdiccional y mediante opiniones consultivas citadas, da cuenta que no basta con que el Estado prevea estructuras procesales sino que es necesario que demuestre que estas son adecuadas, accesibles y no discriminatorias directa o indirectamente. Además esa responsabilidad internacional del Estado uruguayo por no custodiar que la jurisprudencia tribute al principio no encuentra barreras si se trata de relaciones de trabajo del ámbito público o del ámbito privado como con toda claridad indica la Opinión Consultiva n. 27/2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

VI. Cabe destacar sin embargo, que no se reúnen elementos como para concluir que la insatisfacción del principio es responsabilidad de los jueces por cuanto el proceso judicial en materia laboral es dispositivo. O sea que la labor de las parte defendiendo la gratuidad es crucial e imprescindible.

VII. Quizás en una nueva etapa de investigación podría indagarse hasta qué punto los profesores titulares de curso de Derecho Laboral (I y II,

en abogacía y relaciones laborales) dedican tiempo a la gratuidad como puente de acceso a la justicia.

Referencias bibliográficas.-

- Abal Oliú, Alejandro. Derecho Procesal. Tomo VI p. 166. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2018.
- Abramovich, Víctor. Courtis, Christian. Los Derechos Sociales en el debate democrático. Fundación Sindical de Estudios. Editorial Bomarzo, Madrid, 2006. pp. 6 y 12.
- Arese, César. Estudio sobre el acceso a la justicia laboral en países seleccionados de América Latina. OIT.
- Balmayor, Javier. *“Derecho de defensa. Igualdad de armas y debido proceso. TEDH Case of Zhang v.Ukraine. 13 de noviembre de 2018.”*
<https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/654>
- Barbagelata, Héctor Hugo. “Los medios de prueba en el procedimiento laboral”, en rev. *Derecho Laboral*, núm. 119, p. 560).
- Barbagelata, Héctor-Hugo, El Derecho universal del Trabajo, Revista de la Facultad de Derecho ISSN 0797-0447, Nº 31, Montevideo, julio-diciembre 2011, pág 59. El particularismo del Derecho del Trabajo y los Derechos Humanos Laborales. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2009 p. 20.

- Barbagelata, Héctor-Hugo: “Las iniciativas sobre justicia del trabajo”, rev. *Derecho Laboral*, t. XVII, p. 201).
- Base de Jurisprudencia Nacional
- Baylos Grau, Antonio. La igualdad de las partes en el proceso laboral y la tutela judicial efectiva. En: *Derecho privado y Constitución*, (1994) p. 107-130.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1426769>
- Burella, Hugo, GUARINO, Olga, y RIVAS, Ana, “Aspectos procesales de interés a la luz de la ley 18.572”, XV Jornadas Nacionales de Derecho Procesal, Montevideo, FCU, 2011, p.236.
- Calamandrei, Piero. *Derecho procesal Civil*, Buenos Aires, 1962, t. III, p. 362
- Casalás Carlos. “Los principios del Derecho del Trabajo. Una lección para su estudio y revisión crítica”. En rev. *Derecho Laboral* n. 261 p.51.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos del 26 de diciembre del 2007.
- <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodescii.sp.htm>
- Ciudad Reynaud, Adolfo Editor. *La justicia laboral en América Central, Panamá y República Dominicana*.
https://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_179370/lang-es/index.htm

- Couture, Eduardo *Estudios de derecho procesal civil*, Depalma, Buenos Aires, t. III, p. 288)
- De Buen L, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa SA México 1966 p. 65 y sgtes.;
- De Buen, Nestor. “Los principios del derecho procesal del trabajo” en vol. En torno a los principios del Derecho del Trabajo. Homenaje al Dr. Américo Plá Rodríguez. Mario Pasco, coordinador. Editorial Porrúa, 2005.
- Ermida Uriarte, Oscar “La celeridad del proceso laboral” en Actualidad del Derecho del Trabajo, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2009, p. 235;
- Ermida Uriarte, Oscar. “Derechos Humanos Laborales en el Derecho Positivo Uruguayo” en Investigación sobre aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina regional para América Latina y el Caribe. 2 . Año 2006.
- Fábrega P. Jorge. Derecho Procesal de Trabajo (individual y colectivo) Impresora Panamá, julio 1982 p. 11 y sgtes.;
- Fernandez Brignoni, Hugo, “Apuntes sobre la nueva Ley de proceso laboral”, rev. Derecho Laboral, nº 236, 2009, p.785.
- Fernandez Brignoni, Hugo, “Apuntes sobre la nueva ley nº 18.572” en *Nuevas Especialidades del Proceso sobre Materia Laboral*, Montevideo FCU, 2010, p. 90.

- Ferraioli, Luigi El constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho 34(2011). P. 311.
- Ferrajoli, Luigi. *“El derecho como sistema de garantías.”* En Rev. Uruguay de Derecho Procesal 1/1999 p. 210.
- Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta, 2004 p. 25
- Gauthier, Gustavo, Los principios del proceso laboral y los principios que rigen los nuevos procesos laborales en Uruguay <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/1783/1154>
- Giglio Wagner D. Direito Processual do Trabalho. 9na edição revista e ampliada Editorial LT r Sao Paulo, 1995 p. 99 y sgtes;
- Giglio, Wagner *“Los procesos laborales: su autonomía dogmática y normativa”* en rev. Derecho Laboral n. 134 p. 317 y sgtes.
- González Santiago. Soba Bacesco, Ignacio. *“Los principios de los procesos laborales previstos en la ley de procesos laborales”* en LJU , agosto 2018 p. 105 y sgtes. Raciatti, Octavio. *“Los principios del derecho laboral en el derecho procesal del trabajo en Derecho Procesal del Trabajo AA.VV Treinta estudios Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 2005 p 26.*
- https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labour-law/WCMS_757104/lang--en/index.htm
- INDDHH Resolución número 89/13 del 5 de julio del 2013.

- <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/>
- Loustaunau, Nelson, “El nuevo proceso de conciliación administrativa”, rev. Derecho Laboral, nº 238, p 284 y 285.
- Loustaunau, Nelson, *La Jurisdicción del Trabajo*, Montevideo, FCU, 2007, p.31.
- Madalena Solimano, Santiago y Poey, Maria José, “Acerca de las retenciones del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y Contribuciones Especiales de Seguridad Social al pagar sentencias de condena en juicios laborales” en Revista Derecho del Trabajo, La Ley Uruguay, año III, Nº 7, 2015, p. 99 y ss.
- Mangarelli, Cristina “Conciliación previa y representación judicial” en *El Nuevo Proceso Laboral ley 18.572*, UM, 2010, p. 58.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/23/43, marzo 2013.
- <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/119/38/PDF/G1311938.pdf?OpenElement>
- Nicolliello, Nelson. “Apuntes para un posible Derecho Procesal del Trabajo” Minerva , 1967 p. 98
- Pasco Cosmópolis, Mario, *Objetivos, bases y medios en la nueva Ley Procesal del Trabajo del Perú*, rev. Derecho Laboral nº 240, oct. Dic. 2010, p. 645.

- Pérez del Castillo, Santiago, “El nuevo proceso laboral y los principios en el nuevo proceso laboral Ley 18.572”, en *El nuevo proceso laboral Ley 18.572*, Montevideo, UM, 2010, p. 18.
- Pisón, Mariana y Echeverría, Manuel. *Problemas que se suscitan en el proceso concursal desde la perspectiva del Derecho del Trabajo*, ref. Derecho Laboral n° 280, oct-dic 2020, p. 123.
- Plá Rodríguez, Américo, *Los conflictos del trabajo. Necesidad de crear para ellos una justicia especializada*, Montevideo, 1947 [ponencia aprobada en la 2ª Conferencia Nacional de Abogados, Salto, setiembre de 1947];
- Plá Rodríguez, Américo. “Visión crítica del derecho procesal del trabajo “ en rev. Derecho Laboral n. 163, pag. 571;
- Raso Delgue , Juan. “El principio protector en el proceso del trabajo” en AA.VV. *Derecho Procesal del Trabajo. Treinta estudios* Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 2005 p. 49
- Raso, Juan y CASTELLO, Alejandro, “El proceso laboral ordinario” en *Derecho del Trabajo* t.III, Montevideo, FCU, p. 218.
- Rivas, Ana, “Poderes inquisitivos del Juez en el Nuevo Proceso Laboral”, en XX AUDTSS, Montevideo, FCU, 2009, p.223 y ss.
- Rodríguez – Piñero y Baravo-Ferrer “Los principios informadores del proceso de trabajo” en *Derecho Procesal del Trabajo*. Editora Dalis, Moca R.D., 2002. Instituto de Estudios del Trabajo (iet) y Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. P.. 69 y sgtes.;

- Rossi Albert, Rosina, “Primera lectura de la Ley 18.572 sobre abreviación de los procesos laborales”, en rev. Derecho Laboral, nº 235, 2009, p.453 y ss.
- Rossi Rosina. *Una mirada introspectiva a la sentencia laboral*. Libro del Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Homenaje a Manuel Carlos Palomeque. Revista Derecho del Trabajo número extraordinario. Ed. Fundación «Universitas, Venezuela, 2020 Rossi, Rosina Tutela judicial efectiva de los derechos sustanciales en materia laboral en Uruguay” Los desafíos actuales del Derecho del Trabajo. Libro en homenaje al Dr. Omar Toledo Toribio Editorial. Gaceta Jurídica, mayo 2019. ISBN:978-612-311.635- p. 157
- Rossi, Rosina, “Ámbito de aplicación del nuevo sistema laboral procesal”, Revista de la Facultad de Derecho nº 31, 2011, p. 295.
- Sarthou, Helios. “Proposiciones para un derecho procesal autónomo” en rev. Derecho Laboral n. 104 p. 868;
- Sentencia definitiva No 13 de fecha 25 de mayo del 2020 del Juzgado de Paz departamental de la Capital de 17 turno.
- Sentencias publicadas en el sitio web del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Varela Mendez, Edgar, “Principios aplicables a los procesos laborales”, en *Nuevas Especialidades del Proceso sobre Materia Laboral*, Montevideo, FCU, 2010, p 58.