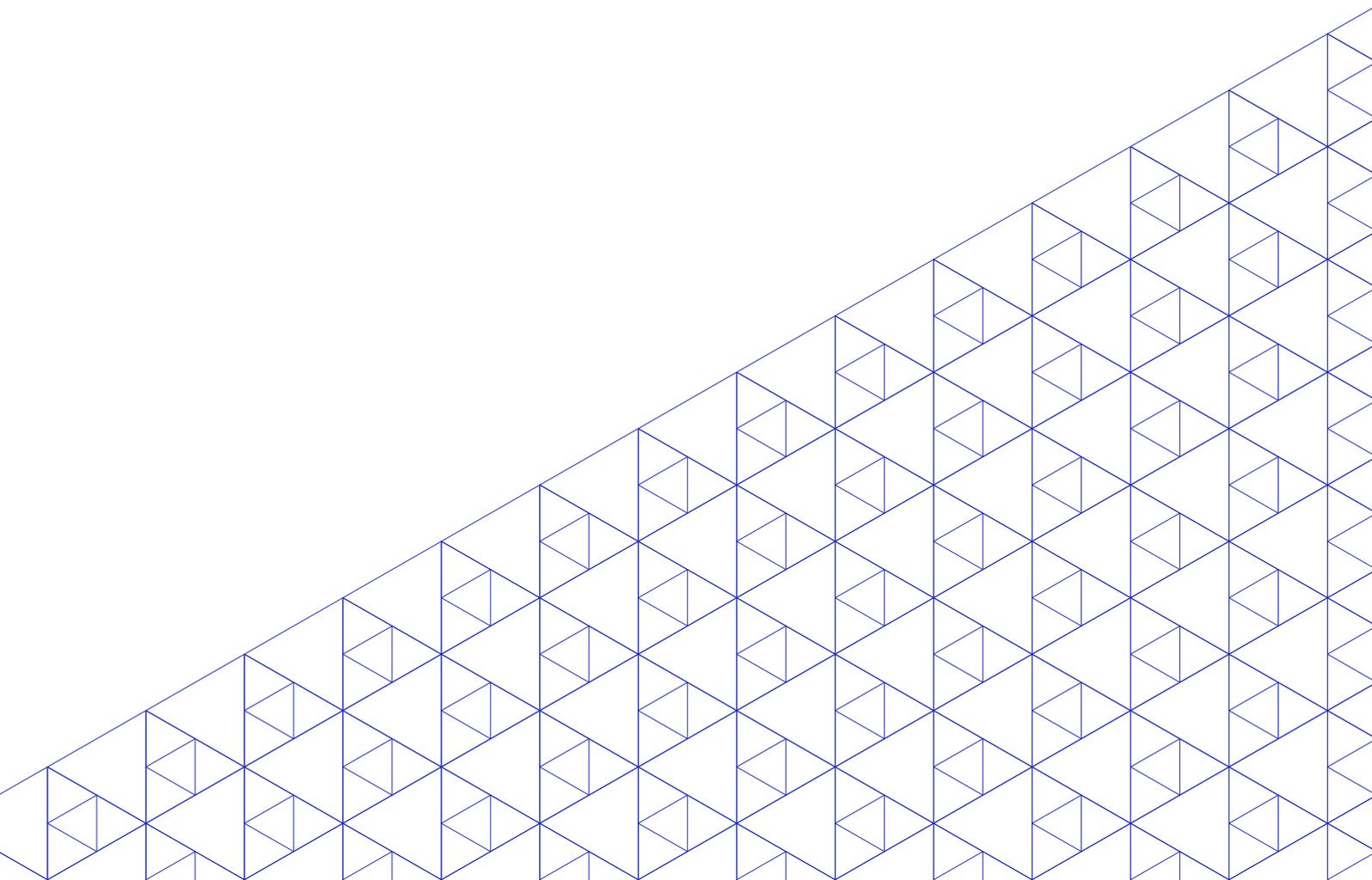




# ► Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur

**Autor / César Arese**





La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia de atribución 3.0 para organizaciones intergubernamentales de *Creative Commons* (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, incluso con fines comerciales, a condición de que se mencione claramente que la OIT es la titular de la obra original. No está permitido utilizar el emblema de la OIT en relación con la obra del usuario.

**Traducciones:** En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

**Adaptaciones:** En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org).

---

ISBN: 9789220331392 (print)  
ISBN: 9789220331385 (web-pdf)  
ISBN: 9789220331422 (epub)  
ISBN: 9789220331439 (mobi)

---

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

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

Los documentos de trabajo de la OIT presentan un resumen de los resultados de las investigaciones en curso de la OIT y su objetivo es estimular el debate sobre una serie de cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo. Les agradecemos que remitan sus comentarios sobre el presente documento a [cesararese2009@hotmail.com](mailto:cesararese2009@hotmail.com), [labour-law@ilo.org](mailto:labour-law@ilo.org).

Autorización para la publicación: Colin Fenwick, Jefe de la Unidad de Derecho el Trabajo y Reforma.

Los documentos de trabajo de la OIT pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/lang--es>

**Forma de cita propuesta:**

Arese, C. 2020. *Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur*: , Documento de trabajo de la OIT 10 (Ginebra, OIT).

## ► Resumen

---

El propósito de este trabajo de investigación es abordar el acceso a la tutela judicial efectiva laboral en América del Sur, específicamente en diez países de la región latinoamericana: la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Esta investigación se encuadra cuatro apartados principales. El primer apartado abarca los conceptos introductorios y el recorrido de las fuentes normativas de tutela judicial laboral. En el segundo, se identifican y desarrollan los alcances, matices y tópicos que comprende el argumento expuesto. A continuación, el tercer apartado ofrece una revisión de las lecciones nacionales de cada uno de los países analizados. El cuarto proporciona información útil relacionada con la legislación aplicable a los tribunales del trabajo, a su estructura y funcionamiento, y las reformas producidas en época reciente; información oficial en relación a la duración de los procesos judiciales, los principales problemas de funcionamiento, y el tratamiento que se proporciona al acceso a la justicia del trabajo para grupos vulnerables.

La estructura de este estudio, a través de la evaluación de los sistemas de justicia laboral nacionales, acompaña a la reflexión y abre paso a posibles propuestas de avances y mejoras en los sistemas procesales laborales de los países comparados, permitiendo contribuir al derecho de tutela judicial efectiva laboral.

Para finalizar, el trabajo presenta las reflexiones finales y los posibles pasos a seguir en cada uno de los países seleccionados.

## ► Sobre los autores

---

**César Arese** es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales post doctorado, profesor e investigador de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Director de la Cátedra Derechos Humanos Laborales/Derecho Internacional del Trabajo de la UNC; ex Juez de la Cámara del Trabajo. Además, es autor de diversos artículos y libros.

## ► Índice

---

Resumen	01
Sobre los autores	01
Introducción	04
<hr/>	
► 1 Conceptos y fuentes de la tutela judicial efectiva laboral	05
Derecho a tutela judicial efectiva laboral	05
Justicia del trabajo en el pasado y en el futuro	06
Fuentes de la noción de acceso a la justicia laboral	07
El abordaje de fuentes	07
El Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	08
El Sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo	09
El Sistema Interamericano de Derechos Humanos	12
Normas	13
<i>Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relativa al acceso a la justicia en cuestiones de trabajo</i>	14
<hr/>	
► 2 Alcances y tópicos del derecho de acceso a tutela judicial efectiva laboral	17
Introducción	17
Un derecho, una acción y un proceso idóneo	17
Fondo y formas	18
Pautas para un efectivo acceso a la justicia	19
<hr/>	
► 3 Revisión de una selección de legislaciones nacionales	39
ARGENTINA	39
BRASIL	46
COLOMBIA	49
CHILE	53
ECUADOR	57
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	60
PARAGUAY	63
PERÚ	66
URUGUAY	71
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	74
CUADRO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO	79
CUADRO II. LEGISLACIÓN PROCESAL LABORAL JUDICIAL	80
CUADRO III. TIEMPOS DE LOS PROCESOS JUDICIALES DEL TRABAJO	81

---

<b>► 4 Tendencias relevantes con relación a las legislaciones estudiadas</b>	<b>82</b>
Introducción	82
Constitucionalización de proceso laboral	83
Prevención de conflictos y administración laboral efectiva	85
Procesos de reformas procesales	86
La creación de procesos especiales para la protección de derechos fundamentales en el trabajo	87
Las nuevas tecnologías y el proceso laboral	87
El acceso a la justicia de los más débiles	88
La mora judicial	89
Sistemas de conciliación laboral	90
Los modelos de proceso laboral	91

---

Reflexiones finales y pasos a seguir	93
Referencias	96
Agradecimientos	102

## ► Introducción

Un estado democrático se caracteriza por el funcionamiento regular de su Poder Judicial. La administración de justicia no es solo un poder del Estado. En muchas ocasiones, es la última instancia a la que concurren los seres humanos al garantizar la existencia y efectividad de sus derechos y suprimir la violencia como recurso para dirimir las controversias entre los individuos y los grupos de una sociedad.

El Poder Judicial es, además, un elemento central dentro de un estado social y democrático de derecho. El derecho de fondo de carácter constitucional y supranacional convierte a la persona en sujeto portador de derechos humanos. En sus instrumentos esenciales del orden mundial y regional americano, la protección del trabajo en cualquiera de sus formas de realización o modalidad ocupa un lugar preponderante. Los derechos humanos laborales son aquellos derechos atribuidos a los individuos por su simple condición humana o de persona, y que se portan en el ámbito de la prestación del trabajo dependiente con fuente en normas de Derechos Humanos. Ese reconocimiento de derechos incluye a los específicos relativos al trabajo.<sup>1</sup>

Pues bien, todo derecho, pero en particular los derechos humanos laborales y los derechos asignados especialmente a los trabajadores, necesitan para su existencia misma, la posibilidad de reconocimiento y exigibilidad frente al Estado e inter partes por su condición, además, horizontal. Es inherente a la existencia del derecho, el poder acceder a su protección ante un órgano del Estado y lo que se conoce como el derecho de acceso a tutela judicial efectiva, un derecho humano de primera generación normativa. Pero es frente a los derechos fundamentales que tienen por objeto los seres humanos en condiciones de debilidad o vulnerabilidad, donde se representa con mayor énfasis ese derecho de concurrir ante un órgano estatal que venga a asegurar la existencia misma y la realización plena del derecho consagrado en normas internas e internacionales sobre derechos humanos y derechos laborales.

El presente estudio se focaliza en el derecho a tutela judicial efectiva en las relaciones de trabajo. Para otorgarle un cuerpo de partida, se enuncia ese concepto con el fin de apoyarlo, de forma inmediata, en las reglas jurídicas, estudios y jurisprudencia de diversidad de sistema sobre derechos humanos y de la Organización Internacional del Trabajo. De esos dos temas se desprenden un conjunto de subtemas o ítem alcanzados bajo el derecho fundamental en cuestión. Este trabajo requirió además de expertos de diez países y de fuentes oficiales y privadas disponibles, un panorama sinóptico del estado de la temática en los escenarios nacionales. De allí surgieron, finalmente, un conjunto de reflexiones y propuestas que se ponen a disposición para su posterior desarrollo por parte de operadores del derecho y la generación normativa.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de Derechos Humanos Laborales, véanse:

Abramovich V. y Courtis C. 2004. *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid, Ed. Trotta, 2.ª ed.), pág. 179;  
Arese C. 2014. *Derechos humanos Laborales* (Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzoni), pág. 33;  
Barbagelata H.H. 2009. *El particularismo del Derecho del Trabajo y los Derechos Humanos Laborales* (Montevideo, FCU), pág. 223;  
Canessa Montejó M. F. 2014. *El sistema interamericano de Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos laborales* (Lima, Palestra), pág. 174; *Ibid.* 2007. *Los Derechos Humanos Laborales en el seno de la Organización Internacional del Trabajo* (OIT) (Lima, Ed. Plades, Programa Laboral de Desarrollo, la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú), pág. 12;  
Carballo Mena C. A. y Sanguinetti Raymond W. 2014. *Derechos fundamentales del trabajador y la libertad de empresa* (Caracas, Universidad Católica Andrés Bello);  
Ermida Uriarte. O. 2006. «Derechos humanos laborales en el derecho positivo uruguayo» en Barretto Ghione, H.: *Investigación sobre la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en Uruguay* (Lima, OIT), <[https://www.yumpu.com/es/document/view/14785027/investigacion-sobre-la-aplicacion-de-los-principios-y-derechos->](https://www.yumpu.com/es/document/view/14785027/investigacion-sobre-la-aplicacion-de-los-principios-y-derechos-)>;  
Palomeque López, M. y Alvarez de la Rosa, M. 2012. *Derecho del Trabajo*, 20.ª ed. (Madrid, Ed. Universitaria Ramón Areces), pág. 105;  
Sagardoy Bengochea, J. 2005. *Los derechos fundamentales y el contrato de trabajo* (Navarra, Civitas, Cizur Menor), pág. 11;  
Ugarte, J. L. 2014. *Derechos Fundamentales en el Contrato de Trabajo* (Thompson Reuters, Santiago de Chile);  
Valdés Dal-Ré, F. 2003. *Los derechos fundamentales de la persona del trabajador*. en *Libro de Informes Generales* (XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Montevideo), pág.42.

# ► 1 Conceptos y fuentes de la tutela judicial efectiva laboral

---

## ► Derecho a tutela judicial efectiva laboral

---

El derecho de acceso a tutela judicial efectiva laboral se define como el derecho de todo trabajador a, frente a un desconocimiento o controversia de derecho relativos a su condición, ser oído y atendido sin condicionamientos ni trabas económicas o de otro orden y a que su caso sea resuelto de modo sencillo, rápido o dentro de un plazo razonable, ante un tribunal competente, independiente, imparcial y especializado, mediante el pleno ejercicio del derecho de defensa y de acuerdo con la naturaleza del derecho sustancial, en igualdad de condiciones procesales y mediante una resolución suficientemente motivada en derecho. Se le agrega, el derecho a recurrir de modo amplio y sin limitaciones y al cumplimiento o ejecución del derecho reconocido de modo igualmente rápido. Asimismo, en la medida de que muchos conflictos son tratados en etapa prejudicial directa ante un empleador, ante órganos o tribunales administrativos o de otro orden, es igualmente obligatorio el respeto del derecho tutelar en esta instancia<sup>2</sup>.

Como se podrá constatar en el repaso de las fuentes jurídicas de este trabajo, la garantía de acceso a tutela judicial efectiva, incluye, haciendo especial referencia, la de carácter laboral, que aparece en las normas, la jurisprudencia y la doctrina internacional. El objetivo es verificar la efectividad de la atención que ese derecho humano exige en algunos sistemas procesales administrativos y judiciales nacionales, si el derecho de forma o procesal sigue y asegura el derecho de fondo, o se ofrece como un ritual vacío que causa un daño directo o indirecto a quienes ocurren ante los estratos judiciales, procurando el reconocimiento o reparación frente a un derecho desconocido o vulnerado. Si esto último ocurre, por un lado, se confirma una contradicción entre el reconocimiento a los trabajadores de derechos en normas fundamentales, y por otro, su desconocimiento total o parcial a la hora de su realización o frente a un conflicto cuando los sistemas procesales o administrativos no aseguran un derecho amplio y preciso de acceso a tutela judicial efectiva.

Advertidos de la fuerte evolución y avance en el derecho de acceso a tutela judicial efectiva en el ámbito laboral y los imperativos de la propia realidad, se constata que muchos países emprendieron reformas procesales laborales intentando garantizar plenamente este derecho. No solo se nota ese auspicioso proceso, sino también el avance en la ampliación de la facilitación del acceso a protección judicial a sectores y personas que hasta no hace mucho tiempo no figuraban en la agenda tutelar. Se pone el foco en la vulnerabilidad de las personas y grupos laborales para acercarlos la justicia. Es una interesante ampliación de los derechos humanos de manera real y positiva.

Una de las razones fundamentales para la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue la existencia de «condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales»<sup>3</sup>. La injusticia de la falta de acceso a la tutela de la justicia de los Derechos del Trabajo, de modo efectivo y pleno, es también una afrenta a la paz y armonía universales.

---

<sup>2</sup> Como precedente e ideas inspiradoras del concepto véanse: OIT, 2011a: La Justicia Laboral, en América Central, Panamá y República Dominicana; y en su interior el apartado de Alemán Mena, D. et al., «II. Acceso a la justicia y proceso laboral», pág. 32 y ss. La Carta Iberoamericana de Derechos de las Víctimas, aprobada durante la XVI edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en Buenos Aires, en abril de 2012, incluye en su art. 3, 1 una definición del Derecho de tutela judicial efectiva: «El acceso a la justicia comprende la tutela judicial efectiva, entendida ésta como la posibilidad de reclamar ante los órganos jurisdiccionales la apertura de un proceso sin obstáculos procesales, obteniendo una sentencia de fondo motivada y fundada en un tiempo razonable, garantizando la ejecutoriedad del fallo». La definición es relativa a las víctimas de delitos y violencia y de delitos en particular, según los artículos 1 y 2 de ese instrumento.

<sup>3</sup> Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1919.

## ► Justicia del trabajo en el pasado y en el futuro

Los primeros movimientos legislativos nacionales sobre Derecho del Trabajo de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, tanto en Europa como en América, se preocuparon de incorporar procedimientos y órganos especiales destinados a velar por la aplicación y ejecución de los derechos. Por ejemplo, el proyecto de Ley Nacional de Argentina de 1904, lo pensó en dos categorías, la administrativa encargada de la vigilancia técnica y legal y la judicial. Se proyectaba crear Consejos de Conciliación y una Corte Central de Arbitraje, ambos de carácter tripartito.

En la época del largo alumbramiento del Derecho del Trabajo y su constitucionalización, Hugo Sinzheimer decía: «El derecho del trabajo solo puede operar si está disponible una tutela jurídica eficiente»; y ya en 1914 aludía a la creación de tribunales especializados mediante «garantías para que no perjudique a la parte pobre, tampoco afecte la prontitud del proceso ni se admita una responsabilidad general de la parte vencida por las costas del abogado de la parte contraía»<sup>4</sup>. La misma idea se registraba en el texto original de la Constitución Política del Estado de México de 1917, conocida como la primera constitución social. En la fracción XX del artículo 123 se señala: «Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno».

El artículo 427 del Tratado de Paz de Versalles de 1919, en la creación de la OIT, estableció bajo la célebre consigna de que «el trabajo no debe considerarse simplemente como mercancía o un artículo de comercio», estableciendo métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo, entre estos se otorgó carácter de particular y urgente, que «cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, que incluya mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores».

Un siglo después, continuando la agenda hemisférica americana 2006-2015 relativa a la necesidad de lograr la efectividad de principios y derechos consagrados en convenios de la OIT<sup>5</sup>, la 19.ª Reunión Regional Americana Ciudad de Panamá (Panamá, 2-5 de octubre de 2018) aprobó la *Declaración de Panamá para el centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas*. En ese documento se plantea la pregunta:

¿Cómo construir un mejor futuro del trabajo? Para construir un mejor futuro del trabajo es necesario actuar en múltiples ámbitos. Por consiguiente, es necesario desarrollar las siguientes prioridades de política: [...] iii) Las políticas para promover el respeto e implementar los principios y derechos fundamentales en el trabajo son esenciales. Con ese fin, proponemos: lograr una mejor adecuación de la legislación laboral y las prácticas nacionales con las normas internacionales del trabajo; fortalecer la administración e inspección del trabajo, y mejorar el acceso a una justicia laboral eficiente y efectiva y a mecanismos eficaces para la prevención y resolución de conflictos laborales.

En el mismo sentido, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019), una suerte de carta de navegación para la Organización, exhortó a todos los Miembros:

[...] a seguir desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas mediante: [...]. B. El fortalecimiento de las instituciones del trabajo a fin de ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores y la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio

<sup>4</sup> Sinzheimer, H., 2017: «La reorganización del Derecho del trabajo» en *La lucha por el nuevo Derecho del trabajo*, pág. 66. El autor participó en la redacción de la Constitución de Weimar de 1919, la primera que incluyó cláusulas sociales en Europa; consagró el principio constitucional de proyección del trabajo: «la fuerza laboral está bajo la protección especial del imperio» (artículo 157), y sistemas de la ejecución de los derechos consagrados en sus normas: «Para defensa de sus intereses sociales y económicos, tendrán los obreros y empleados representaciones legales en consejos obreros de empresa así como en consejos de obreros de distrito agrupados por regiones económicas, y en el Consejo Obrero del Imperio [...] llamados a entender en todas las cuestiones de orden económico y a cooperar en la ejecución de las leyes socializadoras».

<sup>5</sup> OIT, 2006: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006. Informe del Director General, pág. 31:

Sin embargo, un alto índice de ratificación no es suficiente. Es necesario que estos principios y derechos se apliquen efectivamente. Así, para cualquier principio se propone actuar en dos niveles: en primer lugar, a nivel normativo/institucional, lo cual supone contar con leyes adecuadas a las normas internacionales, así como con procedimientos justos y efectivos asociados a estas leyes y con instituciones sólidas que los implementen [...].

para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores, reconociendo el alcance de la informalidad y la necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad.

La Comisión Mundial sobre Futuro del Trabajo incluyó en el informe *Trabajar para un futuro más prometedor*, el objetivo de «Aumentar la inversión en las instituciones del trabajo». Al recordar la *principia máxima* de la OIT, de que el trabajo «no es una mercancía con la que se pueda comerciar en los mercados buscando el mejor postor», indicó:

Las instituciones del trabajo velan por que este vaya acompañado de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades. El propósito de estas instituciones es compensar la asimetría inherente a la relación entre el capital y el trabajo, y garantizar relaciones laborales justas y equilibradas. Constituyen los elementos básicos de las sociedades justas y comprenden, entre otros, la legislación, los reglamentos, los contratos de trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los convenios colectivos y los sistemas de administración del trabajo y de inspección laboral. Cuando están bien concebidos y se aplican, contribuyen además a que los mercados de trabajo y las economías funcionen mejor. Sin el desarrollo de estas capacidades institucionales, no se podrán desplegar plenamente las capacidades de las personas. El cumplimiento del contrato social depende de ellos.<sup>6</sup>

La Organización de las Naciones Unidas también adoptó entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015): el Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8) y Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS16). El primero comprende: Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios (ODS 8.8). El relativo a justicia implica: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (ODS 16.3), ya que, según esa agenda, «la falta de acceso a la justicia implica que los conflictos quedan sin resolver y que las personas no pueden obtener ni protección ni reparación»<sup>7</sup>.

Como puede verse, en el pasado, el presente y el futuro del mundo del trabajo la cuestión de la tutela judicial concreta de los derechos sociales y laborales, en particular, ocupa un sitio de preferencia en la cultura y las ideas dominantes en el mundo del trabajo a nivel global.

El presente estudio se propone abordar sistemáticamente el tema de acceso a la tutela judicial efectiva laboral mediante un recorrido sobre las fuentes jurídicas de tres sistemas, el sistema de las Naciones Unidas, el sistema de la OIT y el sistema Interamericano de Derechos Humanos. A partir de esas fuentes, considerar sus aspectos conceptuales, incluyen la ampliación de ámbito de aplicación a sectores vulnerables. Sigue la sistematización, la sinopsis de los panoramas de los países comparados y la evaluación de los lineamientos y posibles propuestas.

## ► Fuentes de la noción de acceso a la justicia laboral

### El abordaje de fuentes

De considerarse todas las fuentes jurídicas de posible aplicación al tema, el análisis sería sumamente profuso y diversificado. Por este motivo, se planteó el estudio seleccionando tres sistemas que se consideran de particular relevancia aunque, obviamente, no excluyentes de otros creados y en pleno despliegue de actividad normativa dentro de la región europea o africana e inclusive dentro de la propia área en la que se centra el estudio, América del Sur, como es el caso del MERCOSUR.

El procesamiento de fuentes se centra en instrumentos positivos y la labor de los órganos de control de los sistemas considerados a lo que se suma jurisprudencia interamericana.

<sup>6</sup> OIT, 2019b: Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre futuro del trabajo, pág. 37.

<sup>7</sup> ONU, (s.f.): «Paz, justicia e instituciones sólidas: por qué es importante» en Objetivo 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. <[https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal\\_16\\_Spanish.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf)>

Se previene que el recorrido será seguramente parcial y no exhaustivo. Se pretende que sirva como una guía para contribuir a comprender y sistematizar las ideas centrales de informe.

### El Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Varios instrumentos normativos internacionales institucionalizan el derecho a acceso a tutela judicial efectiva. El artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos indica: «Toda persona tiene derecho 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 artículo 2<sup>º</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) amplía esos conceptos. En esa dirección y en términos generales, la Asamblea General de las Naciones Unidas, tiene adoptados principios y directrices relativos al derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos<sup>9</sup> y a la independencia e imparcialidad de la judicatura<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Artículo 2: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>9</sup> Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985: «Acceso a la justicia y trato justo [...] 4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional».

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, mediante resolución 60/147:

Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario [...] establece en el principio 2, b) la obligación de adoptar “procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia». El principio 12 se refiere al «procedimiento justo e imparcial»; el principio 13 «acceso individual a la justicia»; el principio 14 «los recursos adecuados, efectivos y rápidos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario” y el principio 18 al derecho de las víctimas a una reparación «plena y efectiva».

<sup>10</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1985, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Establecen que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1) y que los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, «sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo» (principio 2).

Más específicamente, el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) comprende las garantías judiciales en sus artículos 6 y 7<sup>11</sup> relativos a los derechos humanos laborales. En efecto, conforme la Observación General núm. 18 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativo al mencionado artículo 6 establece obligaciones especiales de los Estados. Se dice en este instrumento:

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *aplicar*. La obligación de *respetar* el derecho al trabajo exige que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho. La obligación de *proteger* exige que los Estados Partes adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo. La obligación de *aplicar* incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización<sup>12</sup>.

Se añade: «Toda persona o grupo que sea víctima de una vulneración del derecho al trabajo debe tener acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional»<sup>13</sup>.

A su turno, la Observación General número 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del PIDESC), establece como obligaciones generales de los Estados:

Toda persona que haya sido objeto de una vulneración del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias debería tener acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados, incluida una adecuada reparación, restitución, indemnización y satisfacción o garantías de no repetición [...]. Los Estados deberían examinar y, de ser necesario, reformar su legislación y sus códigos de procedimiento para garantizar el acceso a la reparación, así como las garantías procesales. La asistencia jurídica para la obtención de reparación debería estar disponible y ser gratuita para quienes no puedan pagarla<sup>14</sup>.

Se agrega también: «Los Estados partes deben establecer un marco adecuado de supervisión y rendición de cuentas garantizando el acceso a la justicia u otras vías de recurso efectivas»<sup>15</sup>.

Otros instrumentos específicos, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) aluden a los derechos laborales y su protección.

## El Sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo

La preocupación por la efectividad y operatividad de las normas de protección de los trabajadores comprende una variedad de conceptos e instrumentos esenciales. En la Declaración de la OIT relativa a los

<sup>11</sup> Artículo 6. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i. Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii. Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

<sup>12</sup> Párr. 22.

<sup>13</sup> Párr. 48.

<sup>14</sup> Párr. 57.

<sup>15</sup> Párr. 80.

principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) se propuso “hacer plenamente efectiva la presente Declaración” en su artículo 4 mediante “un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz”<sup>16</sup>. Tras el debate de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2013 sobre el diálogo social, el Consejo de Administración de la OIT respaldó a la Oficina Internacional del Trabajo para «identificar los principios rectores para la gestión eficaz de las denuncias laborales individuales, reconociendo la diversidad entre los sistemas nacionales»<sup>17</sup>.

Uno de los instrumentos más antiguos y fundamentales de la OIT, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), establece en su artículo 25 la necesidad de la eficacia y estrictez en las sanciones<sup>18</sup>: En el *Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, y al *Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)*, *Erradicar el trabajo forzoso, (2007)*, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), al señalar ese concepto indicó: «El Estado debe velar por que las víctimas de estas prácticas puedan presentar una denuncia ante las autoridades competentes, acceder a la justicia y percibir una indemnización por los perjuicios sufridos»<sup>19</sup>. La misma CEACR, agregó en 2012, que:

[...] como la vulnerabilidad de la gran mayoría de las víctimas de trabajo forzoso tiene repercusiones considerables en la medida en que pueden ejercer sus derechos, los Estados deben hacer todo lo que esté a su alcance para proporcionar los recursos necesarios a los servicios de la inspección del trabajo, las fuerzas del orden y las autoridades judiciales a fin de identificar las prácticas de trabajo forzoso, poner término a las mismas, enjuiciar a los responsables, imponer sanciones administrativas, penales y económicas acordes con la gravedad de la violación y, por último, garantizar la asistencia efectiva y la indemnización de las víctimas por los daños que hayan sufrido<sup>20</sup>.

En otro orden, la CEACR remarca respecto de Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que «los problemas más graves que se plantean frecuentemente se refieren a la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en los casos de discriminación o injerencia antisindicales y a la falta de sanciones suficientemente disuasorias»<sup>21</sup>. Asimismo, en materia de derechos colectivos incorporados en convenios fundamentales, el Comité Libertad Sindical (CLS) ha indicado:

Constituye uno de los derechos humanos fundamentales que las personas detenidas sean presentadas sin demora ante el juez correspondiente y, en el caso de los sindicalistas, la protección contra la detención y el encarcelamiento arbitrarios y el derecho a un juicio justo y rápido figuran entre las libertades civiles que las autoridades deberían asegurar para garantizar el ejercicio de los derechos sindicales en condiciones normales.

Dichos procedimientos deben ser resueltos rápidamente y sin demora<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> El seguimiento abarca las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales, a saber: «(a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación».

<sup>17</sup> OIT, 2013b: «Seguimiento de la discusión sobre el diálogo social» en *102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013): plan de acción* (Consejo de Administración 319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013), pág. 4. <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_222498.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_222498.pdf)>.

<sup>18</sup> Artículo 25: «El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente».

<sup>19</sup> OIT, 2007: «Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)» en *Erradicar el trabajo forzoso*, (párr. 139).

<sup>20</sup> OIT, 2012: Estudio General sobre los convenios fundamentales en *Dar un rostro humano a la globalización*. Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, párr. 944.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 937.

<sup>22</sup> OIT, 2018c: *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 6.ª ed. (Comité de Libertad Sindical (CLS): «[...] el Comité ha recordado la importancia que presta a que los procedimientos sean resueltos rápidamente, dado que la lentitud de la justicia puede transformarse en una denegación de la misma»; «La demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última» y «ha atribuido siempre gran importancia a que en todos los casos, incluso en aquellos en que se acusa a sindicalistas de delitos de carácter político o de derecho común, los interesados sean juzgados en el más breve plazo posible por una autoridad judicial imparcial e independiente» (párrs. 163, 169, 170, 176).

El acceso a tutela judicial efectiva es inherente a la vinculación entre los derechos sindicales y las libertades civiles. La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, 1970, una vez sentado este nexo, destacó las siguientes libertades consideradas esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales:

a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; b) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; c) el derecho de reunión; d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales<sup>23</sup>.

En lo relativo al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), de la OIT, la CEACR apuntó que aprecia la legislación que incluya, entre otras previsiones: «establecer un mecanismo accesible de solución de conflictos; prever sanciones disuasorias y recursos apropiados; cambiar o invertir la carga de la prueba; conceder espacios para la adopción de medidas de acción afirmativa; y prever la adopción y aplicación de políticas o planes en materia de igualdad en el lugar de trabajo, así como la compilación de datos pertinentes en diferentes niveles»<sup>24</sup>.

Además, acerca del Convenio núm.158 sobre la terminación de la relación de trabajo, la CEACR recordó más de una vez que la necesidad de fundamentar el despido en una causa justificada es el elemento normativo fundamental del convenio:

La CEACR señaló que la piedra angular de las disposiciones del Convenio es el requisito de que la terminación se fundamente en una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio. A este requisito se suma la prohibición de terminar la relación de trabajo por una serie de motivos especificados en el artículo 5, varios de los cuales están relacionados con otros convenios o principios y derechos fundamentales en el trabajo. En opinión de la CEACR, el hecho de que la ausencia temporal por motivo de enfermedad o lesión no constituya una causa justificada de terminación de la relación de trabajo puede considerarse un motivo similar a los que se enumeran en el artículo 5 del Convenio<sup>25</sup>.

El Convenio sobre la violencia y acoso, 2019, (núm. 190), se ocupa especialmente de su control y del acceso a tutela judicial efectiva. Hay que tener en cuenta que los casos de violencia y acoso no se presentan frecuentemente de manera abierta y explícita. Más bien, sus prácticas son ocultas o veladas y las propias víctimas eluden denunciar su condición. Todo derecho y su desconocimiento merecen las vías apropiadas para garantizar su existencia. El Convenio núm. 190, en su artículo 10, obliga a los Estados a adoptarlas, entre otros recursos: «garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces», con señalamientos específicos de carácter judicial<sup>26</sup>.

En la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), a su vez aparece en su artículo 14 que las vías de recurso y reparación podrían comprender: *a)* el derecho a dimitir y percibir una indemnización; *b)* la readmisión del trabajador; *c)* una indemnización apropiada por los daños resultantes; *d)* la imposición de órdenes de aplicación inmediata para velar por que se ponga fin a determinados

<sup>23</sup> OIT, 2008: «Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles» en *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, 1970, Anexo VI, artículo 2.

<sup>24</sup> OIT, 2012: Estudio General sobre los convenios fundamentales, párr. 942.

<sup>25</sup> OIT, 2011b: *Instrumentos sobre Despido*. Documento de referencia para la reunión tripartita de expertos para el examen del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de Trabajo, 1982 (núm. 166), (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT, Ginebra), pág.16.

Véase también, OIT: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 158), y a la Recomendación (núm. 166), sobre la terminación de la relación de trabajo, Protección contra el despido injustificado, CEACR, 1995, párr. 76.

<sup>26</sup> El mismo artículo 10, *b)*, detalla las vías, mecanismos y procedimientos:

i) procedimientos de presentación de quejas e investigación y, si procede, mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo; ii) mecanismos de solución de conflictos externos al lugar de trabajo; iii) juzgados o tribunales; iv) medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes frente a la victimización y las represalias, y v) medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativa para los querellantes y las víctimas; [...].

comportamientos o se exija la modificación de las políticas o las prácticas, y e) el pago de los honorarios de asistencia letrada y costas, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

El artículo 16 de dicha Recomendación precisa que:

[...] los mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos en casos de violencia y acoso por razón de género mencionados en el artículo 10, e), del Convenio, deberían comprender medidas tales como: a) tribunales con personal especializado en asuntos de violencia y acoso por razón de género; b) una tramitación diligente y eficiente de los casos; c) asistencia y asesoramiento jurídicos para los denunciantes y las víctimas; d) guías y otros medios de información disponibles y accesibles en los idiomas de uso corriente en el país, y e) la inversión de la carga de la prueba, si procede, en procedimientos distintos de los penales.

El Convenio núm. 190 plantea un serio desafío a la Justicia del Trabajo, que debería, obviamente, dar respuesta eficaz, pronta y justa a las víctimas de violencia y acoso laboral. Si esto no ocurre, se producen no solo situaciones de clara privación de acceso a tutela judicial efectiva, sino también, las posibles fugas del sistema especial de justicia para los trabajadores hacia otros estamentos del estado<sup>27</sup>.

Finalmente, desde 2008 y a partir de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, se establecieron los convenios de gobernanza de la organización. Se otorgó carácter de instrumentos prioritarios a los siguientes convenios: Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En particular, el primero de esos convenios prioritarios se refiere en su artículo 1 al mantenimiento de «un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales» encargado precisamente, de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales protectoras de trabajadores.<sup>28</sup>

## El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) posee como instrumentos fundamentales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta de la OEA (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1969), y en materia de derechos económicos sociales y culturales, el Protocolo de San Salvador (1998), sin perjuicio de otras declaraciones y normas sobre derechos humanos.

Asimismo, sus instituciones más importantes son la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

<sup>27</sup> Por ejemplo, el Juzgado de Niñez, Adolescencia, Violencia Familiar y de Género de 5.ª Nominación de Córdoba, Argentina, resolvió el 30-5-19 un caso de denuncia por violencia de género con despido de una trabajadora. Según la cual, esta había soportado hostigamientos, burlas, denigraciones con contenido sexual e, incluso, exhibiciones obscenas por parte de un operario. El tribunal entendió que la conducta de los empleadores de decidir el despido de ambos involucrados en la denuncia de violencia de género conducía a profundizar la situación de vulnerabilidad de la víctima, por lo que ordenó medidas reparatorias en virtud de la observancia de las obligaciones contraídas en el marco de los tratados internacionales y «a los principios de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia que rigen el procedimiento legal».

<sup>28</sup> Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), artículo 3:

1. El sistema de inspección estará encargado de:

(a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;

(b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

(c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

2. Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.

En este capítulo se repasan los instrumentos, estudios, informes, opiniones consultivas y jurisprudencia vinculada con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva en materia social y en particular de Derecho del Trabajo.

### Normas

Según la CIDH, la CADH consagra los derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 26 remitiendo a la Carta de la OEA, la que, a su vez, en sus artículos 34, *g*), 45, *b*) y *c*) y 46 incorpora los derechos laborales<sup>29</sup>. El Derecho al trabajo junto con otros derechos como, precisamente, el de tutela judicial efectiva, es parte de los derechos humanos laborales, conforme la jurisprudencia de la CorteIDH<sup>30</sup>.

Asimismo, el SIDH tiene en vigencia varios instrumentos que hacen referencia directa a la tutela judicial efectiva en general. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 1948, prescribe en su artículo XVIII: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”, al que se agrega el derecho a petición del artículo XXIV<sup>31</sup>.

En lo primordial para este estudio, ya la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales adoptada como Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en marzo de 1948, establecía en su artículo 36: «En cada Estado debe existir una jurisdicción especial de trabajo y un procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos». Esta disposición se compadece con el referido artículo 45 i), de la Carta de la OEA que obliga a acompañar los derechos laborales consagrados en la norma con «disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos».

Más tarde, la CADH comprendió el derecho a tutela judicial efectiva en materia específica como la laboral, según su artículo 8: «1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter». Esta norma se complementa con el artículo 25, que indica: «1. Toda persona tiene derecho a un

<sup>29</sup> Artículo 34: Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos [...].

Artículo 45: Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva; [...].

Artículo 46: Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.

<sup>30</sup> *San Miguel Sosa y otras c/Venezuela*, del 1-2-2018: «[...] este Tribunal ha considerado que el derecho al trabajo incluye la obligación del Estado de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado de las relaciones laborales. Según fue constatado, en este caso el Estado no garantizó a las presuntas víctimas estos derechos ante su despido arbitrario. [...]» En consecuencia, la Corte declara que el Estado es responsable por la violación del derecho al trabajo, reconocido en el artículo 26 de la Convención, en relación con los derechos a la participación política, a la libertad de expresión y de acceso a la justicia, así como con el principio de no discriminación, reconocidos en los artículos 23.1, 13.1, 8.1, 25.1 y 1.1 de aquel instrumento, en perjuicio de Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña.

Véase también: *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. El derecho al trabajo incluye el derecho a garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado de las relaciones laborales.

<sup>31</sup> Artículo XXIV: «Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución».

recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales [...]».

La Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, 2013, indica en su artículo 10: «Los Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas de la discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda».

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), «Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho de las Américas», 2013, se ratifica que la CADH y la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre afirman el derecho de cualquier persona a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz ante denuncias de violaciones a sus derechos, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar y reparar estos hechos.

La misma CIDH, en el informe *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (2018), se insistió en que «como un sistema complementario de protección de derechos humanos, el Sistema Interamericano se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos». Y se agrega: «El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas»<sup>32</sup>.

Específicamente en materia de violencia de género, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) comprende en su artículo 2 la violencia en el lugar de trabajo. Le instituye a la vez, en el artículo 4, el «reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos» lo que comprende entre otros, «el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos» (artículo 4, *g*) y «establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos»; «establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces», y «adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención» (artículo 7, *f*), *g*) y *h*)).

### *Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relativa al acceso a la justicia en cuestiones de trabajo*

La producción jurisprudencial de la CorteIDH es, desde su fundación en 1979, muy vasta y variada, conforme a la competencia material otorgada por la CADH y otros instrumentos específicos sobre Derechos Humanos del continente. En esa labor, se destaca una importante cantidad de sentencias que han resuelto sobre cuestiones de relaciones de trabajo fundadas en el reconocimiento del derecho de acceso a tutela judicial efectiva. En época más reciente, se ha pronunciado de modo directo sobre derechos laborales incluidos en normas de Derechos Humanos, como se aprecia en el recorrido sinóptico que se desarrolla a continuación.

En el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá* (2001), la CorteIDH dispuso reintegrar en sus cargos a 270 trabajadores destituidos de sus cargos indebidamente, en virtud de haberse verificado la violación del artículo 9 de la CADH, relativo al principio de legalidad y de retroactividad; al derecho a las garantías

<sup>32</sup> OEA, 2018: *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (2018). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pág. 45, (cidh.org). Concluye indicando que:

147. Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad.

judiciales y protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 25; el derecho de reunión consagrado del artículo 15; el derecho de libertad de asociación consagrado del artículo 16, y las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2.

En el *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú* (2006), la CorteIDH ordenó restablecer en sus puestos a los trabajadores despedidos de la Municipalidad de Lima por violación de protección judicial, artículo 25 de la CADH, y en el *Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguayo Alfaro y otros) Vs. Perú*, dispuso la condena igualmente sobre la base de los artículos 8 y 25 de la CADH; y, si bien no se dispuso la reincorporación de los 25 accionantes sobre un total de 1 110 destituidos, numerosos trabajadores fueron reincorporados. En el *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela* (2008) el tribunal ordenó reintegrar a magistrados destituidos antes de expirar su mandato, por trasgresión de la garantía de imparcialidad del tribunal según el artículo 8 de la CADH; así como también en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela* (2009) y el *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela* (2011) relativos a magistrados destituidos, con similares fundamentos. También en el *Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador* (2013) relativo al cese de los vocales del Tribunal Constitucional impulsado por el Congreso Nacional se condenó al Estado por vulneración de las garantías judiciales, la protección judicial y la estabilidad en el cargo de los vocales, pero se dispusieron compensaciones pecuniarias e indemnizaciones por daño moral.

En el *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú* relativo a 273 cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República del Perú de 2009, la CorteIDH volvió extensamente sobre la protección judicial efectiva en materia de derechos jubilatorios sobre la base de los artículos 8 y 25 de la CADH. En 2015 en el *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú*, y el *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, la CorteIDH dispuso reincorporaciones en cargos por considerar que los estados habían violado, entre otras disposiciones, los artículos 8.1 y 25.1 sobre garantías judiciales, y el artículo 9 en relación con los artículos 1.1 y 2, por la vaguedad y amplitud con que estaban previstas y fueron aplicadas a las causas disciplinarias.

En el *Caso Lagos del Campo Vs. Perú* (2017) relativo a la destitución de un trabajador con motivo de las manifestaciones recogidas en la entrevista publicada en una revista en el contexto de las elecciones internas, el alto tribunal americano sobre derechos humanos indicó, a propósito del «derecho a estabilidad como derecho protegido» reiteró la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello<sup>33</sup>.

En definitiva, se sostuvo que, aparte del desarrollado derecho al trabajo, se encontraban afectados los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a las garantías judiciales, a la libertad de asociación, a la adopción de disposiciones en el derecho interno y al acceso a la justicia según los artículos 13, 8, 25, 26, 16, 1.1 y 2 de la CADH.

Igualmente, en el *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs Perú* (2017) relativo a la destitución de 163 magistrados del Tribunal Constitucional, se declaró a Perú responsable de violar los derechos al acceso a la justicia y al trabajo de dichos trabajadores del sector público cesados durante la década de los noventa. Determinó que se violó su derecho al acceso a la justicia, particularmente, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>33</sup> Remarcó el derecho vigente sobre el derecho al trabajo contenido en los artículos 34, 45 y 46 de la Carta de la OEA; el artículo 14 de la Declaración Americana; el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 7 y 8 de la Carta Social de las Américas; los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos regionales, y los Convenios núm. 135 y 158 de la OIT.

Finalmente, en el *Caso San Miguel Sosa y otras c/Venezuela* (2018), sobre la terminación arbitraria de los contratos de servicios profesionales, se insistió en el concepto ligado al Derecho al Trabajo<sup>34</sup>. En el *Caso Perrone y Preckel vs. Argentina*, 2019, se pronunció sobre el deber de motivar y el derecho a la protección judicial y sobre la garantía de plazo razonable frente a reclamos administrativos y judiciales de naturaleza laboral, acogiendo la violación del artículo 8 de la CADH en esta última garantía<sup>35</sup>.

En suma, hasta en el *Caso Lagos del Campo*, los precedentes relatados sobre vínculos laborales hicieron eje argumental en las garantías relativas a la tutela judicial efectiva, sin perjuicio de otros derechos consagrados en la CADH. A partir de ese fallo continuado por el *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú* y el *Caso San Miguel Sosa y otras Vs Venezuela*, aparece la garantía del derecho al trabajo del artículo 26, uniéndolo al de acceso a tutela judicial efectiva entre otros derechos humanos, según los artículos 8 y 25 de ese instrumento, mientras que en el precedente *Caso Perrone y Preckel*, se agregó el énfasis del componente del plazo razonable en la resolución del caso.

---

<sup>34</sup> «El principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral». Para que un Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo, es decir, que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley y que el análisis por la autoridad competente no se reduzca a una mera formalidad, sino que examine las razones invocadas por el demandante y se manifieste expresamente sobre ellas. (con cita del *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 5 de julio de 2011. Serie C, núm. 228, párr. 106, y *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246, párr. 211. Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, *supra*, párr. 24, y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, 2017)».

<sup>35</sup> Se resolvió sobre los reclamos administrativos y la demanda de Elba Clotilde Perrone y Juan José Preckel. Los reclamos de la primera tuvieron como objeto el reclamo del pago de los haberes no percibidos desde el 6 de julio de 1976 hasta el 19 de octubre de 1982, los montos por concepto de sueldo anual complementario, el reconocimiento de la reubicación escalafonaria y lo correspondiente a los periodos de licencias ordinarias generadas y no gozadas en el lapso de mencionado. Los reclamos de Juan José Preckel pretendieron el cobro de los haberes no percibidos entre el 6 de julio de 1976 y el 4 de febrero de 1985, la participación en el Fondo de Estímulo, las licencias que no fueron gozadas y el reconocimiento de la antigüedad a los fines previsionales y provisionales (párrs.72 a 101).

# ► 2 Alcances y tópicos del derecho de acceso a tutela judicial efectiva laboral

---

## ► Introducción

---

En la primera parte de este estudio se ha realizado un análisis general sobre el concepto de acceso a tutela judicial efectiva en el campo de las relaciones de trabajo. Para dar sustento suficiente a la delimitación conceptual de los tópicos que comprende, se ha realizado una revisión a fuentes jurídicas de tres sistemas sobre derechos humanos. Es ahora el turno de delimitar varios aspectos que hacen la sustancia del derecho en cuestión, se trata de ampliar algunas definiciones, así como de detallar las aristas que se aluden bajo este derecho, es decir, la extensión a situaciones o contingentes particulares y la ampliación constante que se verifica a nivel de grupos vulnerables en su relación con la justicia laboral. Seguramente se trata de una revisión parcial, pero que consigue notables avances sustanciales en la materia.

## ► Un derecho, una acción y un proceso idóneo

---

Si existe un reconocimiento de derechos humanos de fondo, debe haber una acción idónea para protegerlos. En materia de derechos fundamentales, ese recurso debe asegurarse mediante el derecho a la tutela judicial efectiva, según el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH), o el derecho a un recurso efectivo según el Sistema Europeo de Derechos Humanos<sup>36</sup>. En conceptos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su trabajo *El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales - Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2007, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos «se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales o de cualquier otra índole».

Como se señala a texto expreso en ese instrumento, el derecho a tutela judicial efectiva es particularmente relevante cuando se dirimen cuestiones relativas a temas laborales en los que los objetos jurídicos que se protegen son cuestiones alimentarias vinculadas con despidos (por ejemplo, la readmisión, indemnizaciones u otro reclamo), haberes o indemnizaciones; asistencia médica o farmacéutica, prótesis, etc. o reparaciones por siniestros laborales. No solo en asuntos de carácter individual, sino igualmente cuando se trata de aquellos de naturaleza colectiva, como los relativos al reconocimiento de la libertad sindical asociativa externa o interna, la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga, como derechos fundamentales consagrados en instrumentos esenciales de sistemas mundiales y regionales sobre derechos humanos y de la OIT<sup>37</sup>.

La incorporación del trabajador a una estructura empresarial cuya organización, regulación y control ejerce el principal en la vinculación, obligan a atender especialmente la posibilidad de que pueda ejercer el amparo de sus derechos negados, vulnerados o alterados de manera eficaz. Si bien los derechos

---

<sup>36</sup> Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 13: «Derecho a un recurso efectivo Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales».

<sup>37</sup> Arese, C., 2015: «El acceso a tutela judicial efectiva laboral» en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 21, pág. 237.

de fondo aparecen reconocidos por la legislación, estos pueden resultar limitados por la imposibilidad de acceder a la tutela procesal adjetiva, plena, oportuna y eficaz. El reconocimiento y ejecución de derechos laborales, es tan clave como la existencia misma del derecho<sup>38</sup>.

El concepto de derecho de acceso a tutela judicial efectiva tiene su componente primordial en el ejercicio del derecho a presentar reclamaciones y al debido proceso, y del derecho de defensa entre las partes durante el desarrollo del vínculo de poder. El poder asimétrico del vínculo laboral obliga a reglamentar el poder disciplinario e inclusive de organización y dirección del empleador para garantizar que los trabajadores puedan ejercer su derecho a reclamar o impugnar sanciones y disposiciones que puedan encubrir trato violento, abusivo, disciplinario, represalias, etc. De otro modo, el acceso a la tutela judicial efectiva se convierte en ilusorio. La acción desaparece antes de llegar a un tribunal y se lesiona un derecho humano como lo es el derecho de defensa en cualquier tipo de procedimiento<sup>39</sup>. Por ejemplo, tal como indica la OIT en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo 1982 (núm. 158), este acto debería ser motivado y precedido del ejercicio del derecho de defensa y ciertamente recurrible (artículos 4 a 10) y en el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), el seguimiento y control sobre la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, comprende indicaciones muy detalladas para la protección de las víctimas en sus reclamaciones e inclusive ante posibles represalias (artículo 10).

## ► Fondo y formas

El derecho a una tutela efectiva no se agota en la puerta de la oficina o del estrado judicial. El derecho de fondo laboral sería un efímero y evanescente papel sin la existencia de un modo, un procedimiento o un ritual que lo asegure desde su núcleo protectorio de la situación del más débil en la relación que le da origen. Es decir, una vinculación desequilibrada y propensa a la imposición del poder de uno, el más fuerte, sobre otro, el más débil.

El SIDH ha establecido la obligación de remover los obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas ya que los trabajadores suelen encontrar ese impedimento. Además, fija la obligación de proveer servicios jurídicos, en algunos casos gratuitos, a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva considerando los costos del proceso, judicial o administrativo y la localización de los tribunales como factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales<sup>40</sup>.

La intervención administrativa y judicial parte de la necesidad del Estado de actuar en las relaciones privadas, protegiendo los derechos de fondo. La inspección de trabajo o la llamada «policía del trabajo» es un instrumento administrativo del Estado para garantizar la efectividad o cumplimiento de la norma de fondo. El acceso a la acción administrativa o judicial no constituye una garantía formal, más bien implica la garantía de que pueda hacerse valer eficazmente el derecho omitido o trasgredido, según la sustancia de este derecho.

En ocasiones, la justicia del trabajo puede ser objeto de presiones destinadas a cambiar o modificar sus posiciones o derivarlas a otros fueros no especializados<sup>41</sup>. Por ello, el derecho aquí tratado comprende el acceso a un juez o tribunal competente, independiente, imparcial y especializado. Conforme lo tiene establecido las Naciones Unidas «Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura» y «Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 238.

<sup>39</sup> Arese, C., 2014: «Debido proceso y derecho de defensa laboral», Cap. IX, en *Derechos humanos Laborales*, pág. 261.

<sup>40</sup> OEA, 2007: «El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales» en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CIDH (OAS Official Records Series, 2007), párrs. 89 a 94. <<http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>>

<sup>41</sup> Con fecha 1.º de noviembre de 2019 el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas, Diego García-Sayán, remitió una comunicación al Poder Ejecutivo de Argentina sobre la denuncia por pedidos de juicio político por parte del Ministerio de Trabajo contra cinco magistrados de la Justicia Nacional del Trabajo para procurar su destitución con fundamentos en la orientación de las sentencias.

influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo»<sup>42</sup>.

A este derecho humano se agregan la publicidad de los procesos, la asistencia letrada o asesoramiento técnico, la inexistencia de dilaciones indebidas o plazo razonable en los procesos, la posibilidad de incorporación de prueba, su aseguramiento, la ejecución de las resoluciones y un proceso laboral sin demora excesiva<sup>43</sup>. El concepto llega al derecho a la tutela administrativa efectiva como integrativo del mismo rango de protección jurídica<sup>44</sup>.

El acceso libre e inclusive protegido a la justicia, así como la efectividad del derecho, esto es, que no quede desvirtuado por los vaivenes, restricciones y demoras del proceso, hace la existencia misma y la efectividad del derecho de fondo. Entre los mecanismos o técnicas destinadas a garantizar la acción judicial en lo social, se encuentra la obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita, evitar los costos del proceso y las facilidades para acceder al servicio de justicia<sup>45</sup>. No obstante, como se verá más adelante, son insuficientes y, en los últimos años, se ampliaron en varios aspectos tanto al momento del ingreso al proceso judicial como en su transcurso y hasta su completa finalización.

## ► Pautas para un efectivo acceso a la justicia

Como ya se ha mencionado, el reconocimiento del derecho que aquí se analiza no es meramente formal, no comienza ni se agota en la apertura del proceso administrativo o judicial, requiere un examen amplio que comprende diversidad de aspectos del proceso. Aquí se tratan algunos de los puntos críticos más relevantes.

- El derecho al plazo razonable y debido proceso administrativo

La garantía del debido proceso legal en sede administrativa comprende el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre los mismos. A la vez, se agrega en este mismo plano administrativo la igualdad de armas en el proceso, y la adecuada revisión judicial de las decisiones administrativas<sup>46</sup>. Esta garantía comprende una audiencia de determinación de derechos, el derecho a la representación legal, la notificación previa sobre la existencia del proceso, el derecho a contar con una decisión fundada, la publicidad de la actuación administrativa, el derecho al plazo razonable del proceso administrativo y el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.

- El debido proceso legal en sede judicial

Según la jurisprudencia del SIDH «los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales [...]», concretamente, «los recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal»<sup>47</sup>. En ese sentido, «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

<sup>42</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1985, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Principios 1 y 2. Véase también OEA, CIDH: *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas* (2013). <<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>>

<sup>43</sup> Arese C., 2015: El acceso a tutela judicial efectiva laboral, pág. 238.

<sup>44</sup> Muñoz (h.), R. A., 2004: *La tutela administrativa efectiva (La Ley 29-03-12, 1)*; Abramovich V. y Courtis C., 2004: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, pág. 192.

<sup>45</sup> Arese C., 2015: El acceso a tutela judicial efectiva laboral, pág. 238.

<sup>46</sup> OEA, 2007: «El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales.» en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humano* (2007), párrs. 156 a 178, <<http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>>

<sup>47</sup> *Ibid.* pág. 177.

de las decisiones administrativas, entre otras cuestiones, representan un camino para la exigibilidad de estos derechos»<sup>48</sup>.

En cuanto a los elementos que componen el debido proceso legal en sede judicial, la CIDH señala:

- El principio de igualdad de armas

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 (párr. 185)<sup>49</sup>.

En un proceso en el que se ventilan derechos sociales, el resguardo de este principio es, sin duda, un punto relevante en toda estrategia de defensa. El SIDH ha identificado al principio de igualdad de armas como componente integrante del debido proceso legal y ha comenzado a delinear estándares con miras a su respeto y garantía<sup>50</sup>. En la Opinión Consultiva 16 de 1999, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, la CorteIDH dejó sentado con claridad el principio aquí en desarrollo.

En este sentido, el tribunal destaca:

En opinión de esta Corte, *para que exista «debido proceso legal» es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal [...] Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia*<sup>51</sup>.

La igualdad de armas en el proceso deviene del derecho del fondo en cuestión implica la implementación de reglas igualadoras en materia de prueba, como son los sistemas de cargas dinámicas, cargas diferenciales o la inversión de la carga de la prueba. Como se indicó en la Recomendación sobre la violencia y acoso en el trabajo, 2019 (núm. 206), en los mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos en casos de violencia y acoso por razón de género, mencionados en el artículo 10, e) del Convenio, deberían comprender medidas tales como: «[...] e) la inversión de la carga de la prueba, si procede, en procedimientos distintos de los penales» (artículo 16, e)».

Pero además de estas previsiones, también deberían incluir la facilitación de la prueba, la protección de los testigos, la especial valoración de la prueba confesional de trabajadores, el resguardo y acceso a la información y documentación en poder del empleador, la indemnidad o imposibilidad de instrumentar

<sup>48</sup> *Ibid.* párr.178.

<sup>49</sup> Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva 18, 17 de septiembre de 2003, «Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados», párrs. 36 y 37.

<sup>50</sup> OEA, 2007: «El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales» en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CIDH párrs. 186 y ss. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se entiende que el «principio de igualdad de armas» es parte de la garantía del debido proceso y expresa reiteradamente, en relación con el carácter adversarial del procedimiento civil, que requiere un justo balance entre las partes, aun cuando una de ellas sea el propio Estado. En tal sentido ha afirmado que: «(t)odo el que es parte de tales procedimientos debe tener una oportunidad razonable de presentar su caso ante el tribunal en condiciones que no lo sitúen en desventaja sustancial *vis-a-vis* su oponente» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Kaufman Vs. Bélgica*, núm. 5362-72). Véase: Abramovich V. y Courtis C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, pág. 187.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párrs. 185 a 187 y 230 a 233.

represalias con motivo del ejercicio de reclamos o acciones directas, administrativas o judiciales, entre otras medidas protectorias procesales<sup>52</sup>.

- Los alcances de la revisión judicial de decisiones administrativas

Como se ha esclarecido anteriormente, el derecho a tutela judicial efectiva comprende la revisión judicial de decisiones administrativas como garantía del debido proceso legal, que guarda íntima relación con la protección de derechos económicos, sociales y culturales<sup>53</sup> y con el derecho de forma y de fondo. En tal sentido, las resoluciones administrativas que causan efectos de fondo, ya sean dictadas por la propia administración o por organismos dotados de facultades jurisdiccionales, deben actuar con imparcialidad e independencia y estar sujetos a control judicial amplio, suficiente y ante la justicia especializada en lo laboral<sup>54</sup>.

- El derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto

El SIDH «también ha tomado posición en relación con la extensión y alcances de las decisiones judiciales. Se ha referido así al derecho a contar con una decisión fundada en sede judicial que refleje un análisis relativo al fondo del asunto»<sup>55</sup>. La CorteIDH aludió a ese concepto en varios precedentes<sup>56</sup> e insistió en el *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina* (2019):

Este Tribunal ha sostenido que el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso. Es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia que protege el derecho a ser juzgado por las razones que el derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Por ello, el deber de motivación es una de las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar los derechos a un debido proceso y de acceso a la justicia, en relación con el artículo 25 de la Convención (párr.120).

- El derecho al plazo razonable del proceso

<sup>52</sup> <sup>17</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 40/34, adoptada el 29 de noviembre de 1985, *Acceso a la justicia y trato justo. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, artículo 6. «Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: [...] c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial; d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia».

Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, “VIII. Acceso a la justicia. Principio 12. Al establecer el derecho a un recurso judicial efectivo, los Estados deben: [...] b) Adoptar medidas para minimizar los inconvenientes a las víctimas y sus representantes, proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas, según proceda, y protegerlas de actos de intimidación y represalia, así como a sus familiares y testigos, antes, durante y después del procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo que afecte a los intereses de las víctimas [...]». Véase también, C. Arese: «Acceso a tutela judicial efectiva laboral», en *Derechos humanos laborales*, pág. 227.

<sup>53</sup> OEA, 2007: «El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales», en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CIDH, párr. 190.

<sup>54</sup> La Corte Suprema de Argentina en el *Fallo Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Secretaría de Energía y Puertos*, del 5 de abril de 2005, admitió los trámites y resoluciones administrativas obligatorias «siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente». Esta doctrina se invoca en la revisión de dictámenes administrativos dictados por Comisiones Médicas Jurisdiccionales relativos a la admisión o desestimación prestaciones en especie o dinerarias de la Ley sobre Riesgos de Trabajo núm. 24557.

<sup>55</sup> OEA, 2007: «El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales» en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CIDH, párr.195.

<sup>56</sup> La CorteIDH: *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001; *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005; *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. CIDH: Caso 10.087, Gustavo Carranza, *Informe Núm. 30/97* (Argentina, 30 de septiembre de 1997), párr. 77.

La rapidez procesal, es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial particularmente relevante en materia del resguardo de derechos sociales. La CorteIDH ha señalado que:

[...] la razonabilidad del plazo debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte sentencia definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse. De acuerdo con el artículo 8.1 de la Convención y como parte del derecho a la justicia, los procesos deben realizarse dentro de un plazo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales<sup>57</sup>.

La CIDH y la CorteIDH han identificado ciertos criterios con miras a evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso. Se trata de: *a)* la complejidad del asunto; *b)* la actividad procesal del interesado; *c)* la conducta de las autoridades judiciales; *d)* la finalidad del procedimiento judicial respectivo, y *e)* la naturaleza de los derechos en juego. La CIDH presta particular atención a la prontitud exigida en causas de naturaleza laboral<sup>58</sup>.

En el caso particular de las contiendas de trabajo, la CorteIDH estableció en el *Caso Perrone y Preckel vs. Argentina* (2019), que la duración de diez años y once meses en el caso del señor Preckel y de más de once años, a partir del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, en el caso de la señora Perrone del procedimiento administrativo y del proceso judicial en su conjunto, excedió el plazo razonable de manera injustificada, en contravención del artículo 8.1 de la Convención Americana. En sentido similar, se pronunció en *Spolvore vs. Argentina* (2020), en un reclamo por un siniestro de trabajo, en este caso por la duración de doce años y un mes.

Sobre la base del derecho a proceso equitativo y plazo razonable establecido en el artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tomado en cuenta la complejidad del asunto, la conducta de las partes y de las autoridades y la importancia de lo que está en juego para el accionante<sup>59</sup>. En cuestiones laborales ha requerido particular diligencia y dictado jurisprudencia particular<sup>60</sup>.

- Alcances particulares para un acceso efectivo a la justicia

<sup>57</sup> *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*, 2019, párr.141.

<sup>58</sup> OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El 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*, párrafos 205 y 230. En CorteIDH, *San Miguel Sosa y otras c/Venezuela*, del 1.º de enero de 2018, relativo a la tramitación de la causa de los trabajadores dijo:

198. En este sentido, la Corte considera que, para evaluar la rapidez con que debe tramitarse una acción o recurso de amparo, en los términos del Artículo 25 de la Convención, es necesario determinar si la autoridad judicial competente ha actuado en concordancia con las necesidades de protección del derecho que se alega violado, en atención a la naturaleza de la situación jurídica que se alega infringida, así como a la particular situación de vulnerabilidad del accionante en relación con la posible o inminente afectación o lesión que sufriría si el recurso no es resuelto con la diligencia que la situación requiera.

199. En este caso, en cada instancia los tribunales resolvieron el asunto por el fondo, una vez determinada la competencia, en dos meses respectivamente, lo cual cumple claramente con el criterio de rapidez del recurso bajo el Artículo 25 de la Convención. Ciertamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema tardó casi 10 meses en resolver una declinatoria inicial de competencia del juzgado, aun cuando la determinación de que la autoridad recurrida no ejercía en ese acto como Ministro de Relaciones Exteriores sino como Presidente del Consejo Nacional de Fronteras, era una constatación que no tenía complejidad alguna. No obstante, no ha sido demostrado que esta decisión y su trámite comportaran una acción obstruccionista. En definitiva, el Tribunal hace notar que no han sido aportados elementos suficientes para considerar que el Estado tiene responsabilidad por no haber garantizado un recurso rápido a las presuntas víctimas, en los términos del artículo 25 de la Convención.

Ver también Caso CorteIDH *Perrone y Preckel Vs. Argentina* (2019), párr. 142.

<sup>59</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Submann v. Alemania*, Petición Núm. 20024/92, 16 de septiembre de 1996.

<sup>60</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Asunto Luis M. Balsells i Castellort y otros c. España*, 6 de enero de 2015. Trató la queja en relación con el tiempo transcurrido entre la celebración del juicio oral ante el Juez de lo laboral, y el dictado de la sentencia, que habría sobrepasado con creces el plazo de cinco días que dispone el artículo 97.1 de la LRJS; por lo que se alega que se habría despreciado su derecho a un proceso equitativo dentro de un plazo razonable. Se desestimó la queja por no haber agotado el derecho interno, aunque estableciendo la posibilidad de demandar el resarcimiento por daños y perjuicios. También ver el precedente, del mismo tribunal, *Buchholz v. Alemania*, 6 de mayo de 1981.

Se tratan a continuación algunos alcances particulares del derecho bajo análisis, sea por el tipo de acción o instancia del proceso, sea por el o los sujetos o colectivos que detentan las acciones sobre derechos sociales que pretenden hacerlas valer ante la justicia del trabajo.

– Acciones colectivas

El derecho a tutela judicial efectiva laboral se extiende a las afectaciones colectivas de derechos humanos ya que los derechos sociales “tienen una clara dimensión colectiva y su vulneración suele presentarse como afectación de grupos o colectivos más o menos determinados”<sup>61</sup>. Asimismo, la CIDH ha destacado la necesidad de garantizar el procedimiento expedito del amparo y ha establecido que «un elemento esencial de la efectividad del recurso es su *oportunidad* y que el derecho a la protección judicial demanda que los tribunales dictaminen y decidan con celeridad, especialmente en casos urgentes. De esta manera, la Comisión se ha ocupado de recalcar que, en definitiva, la obligación de conducir los procesos de manera rápida y ágil recae en los órganos encargados de administrar justicia»<sup>62</sup>. «En este orden de ideas, la CIDH ha puntualizado que el criterio relevante a fin de merituar el plazo razonable de los procesos, no es la cantidad de los actos que se plasmen en el expediente, sino su eficacia»<sup>63</sup>.

– Medidas urgentes

Además, el acceso a tutela judicial efectiva comprende el dictado de medidas precautorias, provisionales o cautelares y, en general, recursos judiciales sencillos y rápidos para la tutela de derechos, con miras a impedir que las violaciones se prolonguen en el tiempo<sup>64</sup>.

– Acciones especiales en derechos fundamentales

Los casos en que se procure el reconocimiento de derechos fundamentales o derechos humanos laborales no deberían tramitarse como procesos ordinarios con plazos normales, sino trámites especiales urgentes de carácter ejecutivo o sumario destinados a dar respuesta pronta y eficaz conforme el derecho de fondo que se debate.

– Ejecución de sentencias

El derecho en cuestión se extiende al desarrollo de mecanismos adecuados de ejecución de sentencias ya que la obligación de los Estados no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado<sup>65</sup>.

– Grupos excluidos de acceso a la justicia del trabajo

El acceso a tutela judicial efectiva laboral debe ser igualitaria y alcanzar al universo de trabajadores, cualquiera sea su vinculación laboral y aun a quienes no poseen nexo dependiente, es decir, trabajadores auto-emprendedores, autónomos, informales, trabajadores de cuidado, etc. Se retoma este tema en particular más adelante.

– Trabajadores del Estado y recortes de acceso a tutela judicial efectiva

En Latinoamérica, los trabajadores del Estado representan, según los países, entre un 20 y un 30 por ciento del total de empleados<sup>66</sup>. Según el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), los Estados deberán adoptar medidas concretas para garantizar a los empleados públicos una protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical, y a las organizaciones de empleados públicos una protección adecuada contra todo acto de injerencia de las autoridades públicas en su constitución, funcionamiento y administración lo dispuesto en los (artículos

<sup>61</sup> OEA. 2007. «El acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales» en *Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, CIDH, párr. 237.

<sup>62</sup> *Ibid.* párr. 231.

<sup>63</sup> *Ibid.* párr. 232.

<sup>64</sup> *Ibid.* párr. 261 y ss.

<sup>65</sup> *Ibid.* párr. 296 a 323.

<sup>66</sup> Beneyto P. y Orsatti A., 2012: «Análisis cuantitativos comparados», en *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe*, <<http://www.relats.org/documentos/CSA.NegCol2013.pdf>>, pág. 171. El trabajo indica que la información porcentual se elaboró sobre la base de estadísticas de OIT.

4 y 5). Además, en la solución de conflictos, «se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados» (artículo 8) y, «los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical» (artículo 9).

La CEACR señala que, en lo relativo al despido, los procedimientos específicos que se aplican a los empleados públicos prevén también, por lo general, una mayor protección en comparación con el sector privado, que gozan de la existencia de procedimientos previos con respeto de los derechos del empleado afectado. A dicha protección se suma, en ocasiones, la participación de representantes sindicales o de los trabajadores<sup>67</sup>.

Sin embargo, a la vez previene sobre «el problema concreto de los trabajadores bajo un régimen jurídico no estatutario contratados por el Estado, que no disfrutan del mismo nivel de seguridad en el empleo que los funcionarios públicos y suelen estar bajo el mismo régimen que los trabajadores del sector privado»; los regímenes de «subcontratación para ocultar una auténtica relación de trabajo en el sector público o en los casos en que se emplea sistemáticamente a funcionarios que pueden ser nombrados y destituidos en cualquier momento para cubrir puestos de desempeño permanente que no sean necesariamente puestos de confianza o de alta responsabilidad jerárquica o política (párr. 96); la legislación de algunos países «que permite al Estado poner unilateralmente término a la relación de empleo con un empleado público — en particular, los trabajadores contractuales o con un estatuto de libre nombramiento y remoción — sin causa justificada mediante el pago de una indemnización prevista por la ley, incluso si el motivo real de la destitución o despido es su afiliación o sus actividades sindicales» (párr. 110).

De ahí que, en virtud del concepto de «protección adecuada» del art. 4, 1 frente a despidos antisindicales, según la CEACR, «son compatibles con el Convenio los ordenamientos jurídicos que contemplan: i) medidas preventivas; ii) una indemnización y sanciones suficientemente disuasivas; y/o iii) la readmisión del empleado público despedido por motivo de afiliación sindical o actividades sindicales legítimas con una indemnización de carácter retroactivo». Pero a la vez indica que la lentitud excesiva de los procedimientos de readmisión y el incumplimiento de las resoluciones judiciales por las que se ordena la readmisión de sindicalistas despedidos constituyen, a juicio de la Comisión, restricciones graves al ejercicio de los derechos sindicales<sup>68</sup> y la necesidad de procedimientos de recursos rápidos<sup>69</sup>.

Por otra parte, en la mayoría de los países sudamericanos analizados en el presente trabajo, los códigos y leyes de procedimientos laborales no admiten, o admiten solo parcialmente, resolver sobre controversias individuales ordinarias o simplemente laborales de los trabajadores del Estado<sup>70</sup>. También se los puede someter a largos, engorrosos y limitativos procesos administrativos, como tuvo oportunidad de analizar la CorteIDH en el *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina* (2019) y en el *Caso Spolvore vs. Argentina* (2020) para condenar a este país por violar el plazo razonable de acceso a tutela judicial

<sup>67</sup> OIT, 2013c: «Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública» en *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir*, pág. 27. El Estudio General es el primero que se realiza en relación con el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), y trata principalmente de los derechos de negociación colectiva en la administración pública.

<sup>68</sup> *Ibid*, págs. 31 y 32.

<sup>69</sup> *Ibid*, pág. 37.

<sup>70</sup> Se puede verificar con el cotejo de los códigos procesales laborales de los países comparados y revisando la jurisprudencia de la CIDH a partir del *Caso Baena*. En su mayoría se trata de litigios laborales de dependientes públicos (ver *supra*). Los códigos procesales laborales de Argentina excluyen a los dependientes públicos salvo que estén incluidos expresamente en el régimen laboral común. La Corte Suprema de Argentina en el *Caso Cerigliano, Carlos Fabián c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. U. Polival. de Inspecciones ex Direc. Gral de Verif. y Control 19/4/2011 – (Fallos: 334: 398)* estableció que los conflictos suscitados en el ámbito de las vinculaciones entre «todos los trabajadores ligados por un vínculo con la Administración nacional, provincial o municipal o la específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires» correspondían a la competencia del Fuero Contencioso Administrativo, lo que fue ratificado en el *Caso Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro/s acción de amparo*, del 21 de febrero de 2017.

efectiva<sup>71</sup>. Sigue, una forma de discriminación en su tratamiento judicial al someterlos a procesos especiales ante la justicia contencioso-administrativa. La Justicia del Trabajo se rige por principios y formas destinadas a garantizar que los trabajadores ejerzan un real derecho de defensa y aquella igualdad de armas inherentes al derecho a tutela judicial efectiva. Los procedimientos especiales para dependientes públicos mediante procedimientos dispositivos, formalistas, con plazos abreviados para la interposición de demandas, ante jueces no especializados en Derecho del Trabajo, con restricciones recursivas, sin gratuidad y sin otorgarse presunciones e inversiones de carga probatoria, afectan el derecho a una justicia plena e igualitaria.

- Acceso a la justicia para los más débiles
  - Expansión del acceso efectivo a la justicia

Un capítulo de profundización del proceso de reconocimiento pleno del acceso a tutela judicial efectiva, aparece con la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*, aprobada en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, del 27 al 29 de noviembre de 2002, en Cancún (México), que propuso específicamente los principios que se incluyen en la parte titulada «Una justicia que protege a los más débiles» (apartados 23 a 34). En esa dirección las *Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* actualizadas en 2018<sup>72</sup> establecieron como finalidad «garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, directa ni indirecta, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento y goce de los Derechos Humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales». (Regla 1) y la promoción de condiciones «necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva» (Regla 25).

Se comprenden en ese concepto en general gruesos contingentes de trabajadores que requieren de esfuerzos especiales de los estados para acceder a ese derecho. La idea de vulnerabilidad comprende las circunstancias económicas, así como otras condiciones que reúnen los trabajadores al necesitar acceder a la justicia. En concreto: «Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico». En este contexto «se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico» (Regla 3).

Asimismo, se establecen las circunstancias especiales con la siguiente enumeración: «Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas – culturales, entre ellas las personas afrodescendientes,

<sup>71</sup> La CortelDH, en el caso *Perrone y Preckel vs. Argentina* (de 2019), analizó la duración del procedimiento administrativo y del proceso judicial de forma conjunta, pues el trámite de la reclamación administrativa era un presupuesto necesario para acudir a la vía jurisdiccional. Se verificó La Corte verificó el prolongado período transcurrido desde la presentación inicial de las reclamaciones ante la DGI hasta su decisión definitiva en sede administrativa. La señora Perrone recibió la primera respuesta más de un año después de haber presentado su solicitud inicial, y a continuación las autoridades competentes tardaron más de un año en emitir cada uno de los tres siguientes dictámenes. Además, ante la tardanza en resolver por parte de las autoridades administrativas el 2 de diciembre de 1985 la señora Perrone solicitó la pronta resolución de su solicitud. Por último, el recurso jerárquico que interpuso contra la resolución definitiva del Director General de la DGI nunca fue resuelto. En cuanto al señor Preckel su procedimiento administrativo tardó 2 años y 5 meses, y en ese lapso las autoridades administrativas sólo expidieron una decisión, en cumplimiento de una orden judicial, lo cual denota una demora injustificada de la administración.

La CortelDH en el caso *Spolvore Victorio vs. Argentina*, de 2020, resolvió el caso de un trabajador en el contexto de un proceso laboral derivado de la demanda por indemnización emergente de enfermedad profesional contra la empresa privada donde trabajaba. El proceso tuvo una duración de 12 años, 1 mes y 16 días. En virtud del plazo fue excesivo y violatorio de la garantía de plazo razonable, se sentenció: “El Estado es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar dichos derechos, consagrada en el artículo 1.1 de la misma, por la violación del plazo razonable en el proceso judicial, en perjuicio de Victorio Spoltore, en los términos de los párrafos 41 y 45 de la presente Sentencia”.

<sup>72</sup> Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito (Ecuador).

así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad» (Regla 4).

Sobre la importancia de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad se apunta que implican avances importantes en materia de derechos humanos, en tres aspectos: «1) reconocimiento de que el derecho al respeto de las garantías del debido proceso (o a un proceso justo, según la terminología del Convenio Europeo de Derechos Humanos), y el derecho a la tutela judicial efectiva en caso de violación de un derecho fundamental, implican el derecho de acceso a la justicia»<sup>73</sup> 2) El derecho de acceso a la justicia implica la existencia de «obligaciones positivas del Estado en materia de derechos humanos, destinadas a remover aquellas barreras y obstáculos de orden jurídico, social, económico y cultural que dificultan o impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de sus titulares»<sup>74</sup>; 3) «La creciente toma de conciencia acerca de las barreras para el acceso a la justicia y para el ejercicio de cualquier otro derecho que no son de carácter individual, sino social o grupal. Esto significa que las dificultades experimentadas por las personas para acceder a la justicia y para ejercer sus derechos se deben en parte a su pertenencia a grupos sociales en situación de vulnerabilidad».<sup>75</sup> Puede agregarse que dentro de ese grupo social vulnerables se comprenden sino todos, gruesos contingentes de trabajadores cuando deben concurrir a la justicia laboral. Es que «los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos», máxime si se encuentran en algunas de las hipótesis frecuentes de vulnerabilidad especial.<sup>76</sup>

#### – Lenguaje judicial

Uno de los puntos más relevantes en procesos laborales, es el acceso a la comprensión del lenguaje y los textos judiciales por parte de los sectores vulnerables. En este tema se verifican importantes avances en la región siendo las Reglas de Brasilia una referencia ineludible, junto con otras expresiones similares<sup>77</sup>. Esta obligación de los Estados y los operadores judiciales parte de esta premisa: «Toda persona en condición de vulnerabilidad, tiene el derecho a entender y ser entendida. Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión de las actuaciones judiciales, en las que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado» (Regla 58). Se debe traducir en notificaciones y requerimientos (Regla 59), contenido de las resoluciones judiciales (Regla 60), comprensión de actuaciones orales (Regla 61), comparecencia en dependencias judiciales (Regla 62) e información sobre la comparecencia (Regla 63). El Derecho a intérprete gratuito para quien no conozca, no hable o no entienda el idioma utilizado la actuación judicial respectiva, es de aplicación general (Regla 32).

El tema ya tiene recepción en normas de fondo como la Recomendación núm. 206 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo en que se remarca que deben ponerse a disposición de las víctimas, «guías y otros medios de información disponibles y accesibles en los idiomas de uso corriente en el país» (artículo 16 d)).

<sup>73</sup> Andreu Guzmán, F. y Courtis, C., 2008 : «Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad», en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*, (III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires, del 11 a 13 de junio de 2008), La Ley-Ministerio Público de la Defensa - Defensoría General de la Nación, pág. 52.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pág. 53.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pág. 54.

<sup>76</sup> CIDH, Opinión Consultiva 18 de 2003, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados: «La Corte considera que los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos» (párr. 160).

<sup>77</sup> La Carta de Brasilia de la Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo (2008), afirma la necesidad de esfuerzos «para ejercitarnos en el uso de lenguajes que hagan más comprensibles los contenidos de nuestras sentencias para sus destinatarios y para la sociedad» (punto 6).

Los códigos procesales de trabajo deberían contener disposiciones sobre lenguaje claro e incluyente para los usuarios del servicio<sup>78</sup>, aunque el cumplimiento de estas reglas se topa en muchos casos con la falta de asignación de recursos que implican los programas, como un servicio de traductores o la adaptación de edificios para discapacitados. En cambio, se nota un avance en la instrumentación de cursos de formación y protocolos de actuación ante grupos vulnerables, aunque no podría afirmarse de modo generalizado en los países comparados. Sin embargo, otras medidas no requieren de mayores inversiones, sino de un cambio de cultura forense para hacer más accesible la comprensión y acercamiento de los trabajadores con el servicio de justicia. Por ejemplo, los manuales de lenguaje claro e inclusivo son instrumentos útiles para ese objetivo<sup>79</sup>.

– Identidades de género

La identidad de género y parejas del mismo sexo, entre otros contingentes vulnerables, merecen atención a la hora del ejercicio de derechos laborales ante la justicia. Las Reglas de Brasilia se ocupan del tema al establecer: «Son causa de vulneración de acceso a la justicia, las acciones o conductas discriminatorias hacia las personas por motivo de su orientación o identidad sexual, o por razones de género» (Regla 20).

En la Opinión Consultiva 24 de 2017 de la CorteIDH sobre Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, se llegó a conclusiones que impactan en la percepción sobre estas personas en su relación con la justicia:

El cambio de nombre y en general la adecuación de los registros públicos y de los documentos de identidad para que estos sean conformes a la identidad de género auto-percibida constituye un derecho protegido por los artículos 3, 7.1, 11.2 y 18 de la Convención Americana, en relación con el 1.1 y 24 del mismo instrumento, por lo que los Estados están en la obligación de reconocer, regular, y establecer los procedimientos adecuados para tales fines, en los términos establecidos en los párrafos 85 a 116.

– Edad

La edad de las personas que trabajan puede ser un factor de vulnerabilidad, lo que genera a su vez, especial atención a la hora del ejercicio de derechos por sí o a través de su representación legal. Se considera el tema desde los dos extremos del ciclo vital, la minoridad y la edad avanzadas, con sus particularidades de protección judicial.

▪ Menores que trabajan y consideraciones respecto al trabajo infantil

Según fuentes disponibles en el ámbito de la OIT, se calculan 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes que trabajan en América Latina y el Caribe, de los cuales, 6,3 millones realizan trabajos peligrosos, concentrándose el 52 por ciento en el sector de la agricultura. En el mundo, 800 millones de niños de edad comprendida entre los 5 y 17 años dedican por lo menos algún tiempo semanal a realizar tareas domésticas para los miembros de su familia. Aproximadamente una tercera parte de los niños entre 5 y 14 años que realiza trabajo infantil está fuera del sistema escolar, el 38 por ciento de los niños entre 5 y 14 años realizan trabajos peligrosos y casi dos terceras partes de los que tienen entre 15 y 17 años trabajan más de 43 horas por semana. El trabajo forzoso afecta en forma desproporcionada a las mujeres y niñas, que representan el 99 por ciento de las víctimas en la industria sexual comercial y el 58 por ciento en otros sectores. El trabajo forzoso afecta en forma desproporcionada a

<sup>78</sup> En un proyecto de modificación del Código Procesal del Trabajo de Córdoba (Argentina,) se indica:

La sentencia y los autos interlocutorios, en su caso, deberán ser redactados en un estilo claro y accesible para todo ciudadano, aún sin formación técnica jurídica. Los vocablos técnicos y las locuciones de idioma extranjero deberán ser usados para asegurar la mayor precisión y eficacia de la resolución, y su significado y alcance explicitados o traducidos al idioma español en la misma frase en la que se emplean, a fin de garantizar la claridad de las disposiciones adoptadas, de manera que el texto se baste a sí mismo. El Tribunal incluirá, en la medida de lo posible, un acápite o considerando dirigido al trabajador, que explicará en lenguaje coloquial los fundamentos y las consecuencias prácticas del pronunciamiento judicial".

Algunas sentencias del Fuero Laboral de Córdoba incluyen un apartado especial de lenguaje sencillo y claro dirigido a los trabajadores.

<sup>79</sup> Chile: *Propuesta de Manual de Estilo para Redacción de Sentencias, y Glosario de Términos Jurídicos*, para para todos los fueros, que incluye un capítulo en Materia laboral, con detalle en lenguaje claro sobre qué es un juzgado del trabajo y un juzgado de cobranza laboral y previsional así como los términos relativos a materia laboral (Comisión de Lenguaje Claro del Poder Judicial, República de Chile, 2018) (págs. 36-42); Argentina: *Manual SAIJ de lenguaje claro. Pautas para redactar información jurídica sencilla* (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Informática Jurídica, 2016); Perú, *Manual judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos* (Fondo Editorial del Poder Judicial, Lima, 2014).

las mujeres y niñas, que representan el 99 por ciento de las víctimas en la industria sexual comercial y el 58 por ciento en otros sectores<sup>80</sup>.

De esta desmesurada injusticia contemporánea se ocupa la OIT desde su misma fundación. En el preámbulo de su Constitución se propone la «protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres» y, precisamente, uno de sus primeros convenios fue el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5). Desde entonces ha desplegado una labor normativa de protección de los menores cuyos instrumentos centrales son el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y la Recomendación (núm. 146) que lo complementa; el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y la Recomendación (núm. 190) que lo acompaña, y que se completan con otros instrumentos de importancia trascendental<sup>81</sup>.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 obliga a los Estados Miembros a respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y la abolición efectiva del trabajo infantil y, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Meta 8.7 se estableció la obligación de adoptar medidas destinadas a la eliminación del trabajo infantil en todas sus formas de aquí a 2025.<sup>82</sup> Por lo tanto, ante todo, es necesaria la ratificación y aplicación efectiva de esos convenios, además de políticas concretas y especializadas que, ciertamente, son muy complejas. En lo que respecta a la presente investigación, la *Declaración de Buenos Aires sobre el trabajo infantil, el trabajo forzoso y el empleo joven de 2017*<sup>83</sup> a su vez, propuso en materia política y de gobernanza un conjunto de disposiciones relativas a inspección y justicia<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> Fuentes: OIT y Walk Free Foundation, 2017: *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias, 2012-2016*; OIT, Walk Free Foundation, OIM, 2017: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*; OIT, 2018b: *Hacia la eliminación urgente del trabajo infantil peligroso*. Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS); OIT, 2019a: *Eliminar el trabajo infantil: 100 años de acción*, y OIT, 2017a: *Poner fin al trabajo infantil a más tardar en 2025: Un análisis de las políticas y los programas*. En esta última se indica, además:

Las últimas estimaciones mundiales indican que, en el mundo, hay 152 millones de niños —64 millones de niñas y 88 millones de niños— en situación de trabajo infantil; esto equivale a casi 1 de cada 10 niños en todo el mundo. El 71 por ciento de los niños en situación de trabajo infantil trabajan en el sector agrícola y, el 69 por ciento, en su propia unidad familiar sin recibir remuneración. Poco menos de la mitad de los niños afectados por el trabajo infantil —73 millones de niños en términos absolutos— realizan trabajos peligrosos que directamente ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad. Los niños ocupados en la producción económica —una medición más amplia que abarca tanto el trabajo infantil como la ocupación de los niños que han alcanzado la edad mínima legal para trabajar— suman 218 millones. Los niños sometidos al trabajo forzoso —una de las peores formas de trabajo infantil, que se estima utilizando una metodología independiente— suman 4,3 millones (pág. 8).

<sup>81</sup> Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946, (núm. 77); Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946, (núm. 78); Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965, (núm. 124); Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79), y Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965, (núm. 125). Asimismo, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, instrumentos que protegen tanto a los adultos como a los niños.

<sup>82</sup> Meta 8.7: «Adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas».

<sup>83</sup> IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, Buenos Aires, 14-16 de noviembre de 2017.

<sup>84</sup> 1.3 Promover políticas y servicios públicos integrados, coherentes y efectivos en los ámbitos del trabajo, la justicia, la educación, la agricultura, la salud, la formación profesional y la protección social, como una estrategia para erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso; [...] 1.8 Fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo y de otros servicios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con la legislación nacional, para detectar y combatir mejor el trabajo infantil y el trabajo forzoso, prestar asistencia a las víctimas, y promover y asegurar el cumplimiento de la legislación; y 1.9 Adoptar medidas efectivas para prevenir el trabajo infantil y el trabajo forzoso y proteger a las víctimas, en particular a quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, asegurando su acceso a mecanismos administrativos y judiciales, a vías de reparación efectivas, tales como la (re)integración en la educación y la rehabilitación, así como previendo sanciones apropiadas para los infractores.

Una gran proporción de los niños que trabajan, lo hacen obviamente en lugares apartados físicamente (campo y hogares) o en condiciones de clandestinidad (prostitución). Con esto, hay que sumar a la propia condición de vulnerabilidad etaria, la del sexo porque las niñas son aún más victimizadas<sup>85</sup>.

El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, que comprende a niños y niñas que trabajo, se dirige a adoptar que «las medidas de prevención y de protección y las acciones jurídicas y de reparación, tales como indemnización y readaptación, son necesarias para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio». Entre las medidas de protección se postula «reforzar la administración de la justicia laboral, a fin de aplicar, tanto sanciones para los autores de los delitos como medidas de reparación de para las víctimas de esclavitud moderna»<sup>86</sup>.

Los rumbos futuros deberían asumir otro conjunto muy importante de políticas y esfuerzo concertado que aborde una gran variedad de problemas económicos, sociales, culturales y legales, orgánicos y procesales<sup>87</sup>. La región no está exenta de la implicancias que las cadenas mundiales de suministro presentan en materia de trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas, según lo establece un estudio de la OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).<sup>88</sup> Se coincide aquí en la necesidad del fortalecimiento de la inspección del trabajo y de la capacidad de aplicación de la legislación penal ya que se trata no solo de «una cuestión de derecho laboral, sino también de derecho penal, y el fortalecimiento de la aplicación de la legislación penal es también un componente esencial de cualquier respuesta nacional al trabajo forzoso y a la trata de personas».

También se advierte que existe vinculación entre la cuestión abordada y «las limitaciones de la capacidad de los trabajadores para ejercer su derecho a sindicarse y negociar colectivamente». Se concluye que:

[...] los gobiernos deberán redoblar esfuerzos para fortalecer los mecanismos de reclamación a fin de abordar los casos relacionados con el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas de suministro, y proporcionar a las víctimas mecanismos de reparación, incluida la protección y la asistencia. Los esfuerzos más importantes son las intervenciones que fortalecen la rendición de cuentas judicial, crean vías de recurso jurídico, mejoran la eficacia del sistema de justicia laboral y penal, y fortalecen los sistemas de protección para las víctimas.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Red Continental de Combate del Trabajo Infantil, CSA/TUCA, ITUC/CSI/IGB, *Trabajo infantil, trabajo forzoso y empleo juvenil, Perspectivas y acciones del sindicalismo de las Américas* (2017): «1.2 Políticas públicas prioritarias: 2) Inspección laboral sobre las empresas que utilizan trabajo infantil, con prevención y penalizaciones. Atención especial sobre las características de los sectores con trabajo infantil, que dificultan las políticas públicas, por la dispersión geográfica (agro) en hogares particulares (trabajo doméstico, talleres de vestimenta y calzado), y en construcción», pág. 23.

<sup>86</sup> OIT y Walk Free Foundation, OIM, 2017: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna*, pág. 56.

<sup>87</sup> OIT y Walk Free Foundation, 2017b: Hoja de datos regional de las Américas. Estimación mundial sobre el trabajo infantil y la esclavitud moderna, págs. 8-10. Se señala la necesidad de las siguientes medidas:

Prioridades en materia de políticas rumbo a 2025 y 2030. integración de las cuestiones del trabajo infantil en una macro política, programas de protección para los jóvenes en edad de trabajar o en edad escolar; ampliación de la inspección del trabajo; fortalecimiento e implementación de los planes regionales, nacionales y locales para la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso; programas sociales y de rescate e inserción en el trabajo decente, con inclusión de los migrantes y ampliación de la base de información.

<sup>88</sup> OIT, OCDE, OIM, UNICEF, 2019: *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, págs. 36-79.

<sup>89</sup> Un ejemplo concreto puede leerse en [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_736382/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_736382/lang--es/index.htm) sobre la red de jueces de paz de la zona amazónica del Perú frente al trabajo forzoso. En el marco de Bridge Project, un proyecto de la OIT que respalda las iniciativas de lucha contra el trabajo forzoso, se ha impartido formación a 130 jueces de paz tanto de los distritos de alto riesgo de Ucayali, San Martín y Loreto, en la región del Amazonas, como de Cusco y Puno, en la región del altiplano. Una vez que estos jueces de paz han recibido formación, aplican las pautas elaboradas por el proyecto en colaboración con la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP) del Poder Judicial y de su oficina local en Ucayali, para detectar casos de trabajo forzoso y actuar en consonancia, o para adoptar medidas de prevención.

Por otro lado, los niños y niñas están protegidos por una sólida y extensa cantidad de normas internacionales del sistema de Naciones Unidas<sup>90</sup>, varias observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño de la Convención sobre los Derechos del Niño se han referido a la vinculación de sus derechos en actuaciones judiciales<sup>91</sup>. De igual forma en el ámbito de Naciones Unidas, por Resolución 2005/20 del 22 de junio de 2005, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, aprobó las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, en las cuales se desagrega una serie de principios y prácticas destinadas a garantizar una justicia justa, eficaz y humana para este contingente vulnerable<sup>92</sup>.

En el ámbito interamericano, los niños y niñas merecen sustancial protección normativa<sup>93</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) se ha ocupado en particular de la condición jurídica y los derechos de los niños en procesos judiciales. En la Opinión Consultiva 17 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño de 2002, la CorteIDH indicó que tienen derecho al debido proceso y las garantías judiciales (párrs. 92-98); la participación del niño en los procesos (párrs. 99-102); el proceso administrativo (párr. 103); la imputabilidad, delincuencia y estado de riesgo (párrs. 104-114); el principio de juez natural (párr. 120); la garantía de doble instancia y recurso efectivo (párrs. 121-123); el principio de inocencia (párrs. 124-131); el principio de contradictorio (párrs. 132-133) y el principio de publicidad (párr. 134).

Según las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad de 2018, aprobadas por la Cumbre Judicial Iberoamericana<sup>94</sup>, «todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo» prevalencia «el interés superior de las personas menores de edad cuando interactúan

<sup>90</sup> Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores («Reglas de Beijing»); la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad («Reglas de La Habana»); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Protocolo de Palermo).

<sup>91</sup> La Observación General núm. 5 sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece la necesidad de aplicar una perspectiva basada en los derechos del niño, sobre la base de cuatro principios generales: interés superior del niño, no discriminación, derecho a opinar en todos los asuntos que le afectan y a que sean debidamente tomadas en consideración sus opiniones y derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la núm. 10 relativa a Los derechos del niño en la justicia de menores, desarrolla cuáles son sus principios y elementos básicos; la núm. 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, especifica los alcances y medidas para concretar dicho derecho, y la núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, con la que se busca darle efecto útil definiendo requisitos para su debida consideración en decisiones judiciales y administrativas.

<sup>92</sup> UNODC, UNICEF, 2010: *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas*.

<sup>93</sup> CADH, artículo 19: «Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado». En el artículo 18 establece el derecho al nombre y a la filiación, según lo cual «toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos». El artículo 16 del Protocolo de San Salvador se titula Derechos de la Niñez; en él se indica que «todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que por su condición de menor requiere por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Garantiza que todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y que, salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, no debe ser separado de su madre. Además establece que todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria. El artículo 15 incluye el compromiso de garantizar a los niños y niñas una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar, así como la obligación de los Estados de adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes para garantizarles sus capacidades físicas, intelectuales y morales, al tiempo que establece que los Estados deben ejecutar programas especiales para contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo, en el cual los niños desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

<sup>94</sup> La Cumbre Judicial Iberoamericana se declara como una estructura de cooperación y concertación e intercambio de experiencias que se articula entre los Poderes Judiciales de los 23 países de la comunidad iberoamericana de naciones, reuniendo en un solo foro a las máximas instancias y órganos de gobierno de los sistemas judiciales iberoamericanos. La Cumbre reúne en su seno a los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y a los máximos responsables de los Consejos de la Judicatura iberoamericanos. <<http://www.cumbrejudicial.org/institucional/quienes-somos>>

con el sistema de justicia» (Regla 5)<sup>95</sup> y reglas especiales para el acceso y desarrollo de los procesos sobre la base de ese interés superior.<sup>96</sup>

El Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas (Santiago de Chile, 2014)<sup>97</sup>, se elaboró sobre la base de los principios de interés superior del niño, no discriminación, el derecho a opinar en todos los asuntos que le afectan y a que sean debidamente tomadas en consideración sus opiniones y el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo. En este protocolo aparecen una serie muy extensa de reglas destinadas a especializar la justicia de los menores, incluidos en sus derecho sociales<sup>98</sup>.

En suma, como apunta García Ramírez:

Al examinar la situación de los niños y adolescentes o menores de edad desde la perspectiva de los derechos humanos, reiteremos que la justicia especializada en aquellos justiciables no debiera ser — pero suele ser— una justicia de “segunda”, despojada de recursos, desviada de su naturaleza y de sus propósitos, encomendada a cualesquiera órganos y personas, en forma tal que consume, aunque no se lo proponga, una irritante discriminación que victimiza de nueva cuenta al justiciable. Tampoco el derecho aplicable a los menores debiera tener carácter marginal, residual, casi simbólico, elaborado con impericia o negligencia<sup>99</sup>.

■ Personas mayores

Según las Reglas de Brasilia «El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales y/o barreras producto del entorno económico y social, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia, con pleno respeto a su dignidad» (Regla 6).

En las últimas décadas ha ido ganando terreno como sujetos de protección especial, la denominación «adultos y adultas mayores», adoptada por organismos internacionales como la Organización

<sup>95</sup> Monge Núñez G. y Rodríguez Rescia V. (coord. académica), 2014: *Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes*, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], Costa Rica), pág.188.

<sup>96</sup> Regla 78: Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales. En los actos judiciales en los que intervengan personas menores de edad, se tendrá en cuenta su edad y desarrollo integral. A tales fines los actos judiciales: • Se realizarán en espacios amigables, incluyéndose la posibilidad de que puedan ser escuchados sin estar presentes en la sala mediante la utilización de tecnologías de la comunicación. • Se facilitará la comprensión utilizando un lenguaje sencillo. • Se evitarán todos los formalismos innecesarios tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

<sup>97</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana, 2014. *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*, XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, Chile 2014..

<sup>98</sup> Entre otros recursos, se indica el derecho de todo niño, niña, adolescente víctima a pedir una reparación del daño de manera oficiosa y de ser informado de la posibilidad de obtener asistencia para que la orden de resarcimiento e indemnización sea ejecutada; procedimientos especializados en infancia, brindar información de los derechos «aun cuando sea ajeno a la acción misma, pero bajo la consideración de que pudiera resultar afectado»; la especialización en todas las etapas del proceso, informar y escuchar al niño, la participación diferenciada y especializada, el análisis del caso más allá de la situación concreta que forma parte de la litis, evaluando la vigencia de sus derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y «aplicar una lógica pro niño ante posibles medidas de protección. Ello implica privilegiar la protección por sobre la desprotección, utilizando como estándar probatorio el que dé la certeza de la integridad y no así del riesgo para fundar una medida de protección».

<sup>99</sup> García Ramírez, S., 2008. Derechos humanos de los niños y adolescentes, en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*. III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Buenos Aires, República Argentina, 11, 12 y 13 de junio de 2008, pág. 337. Agrega: «En suma, el niño será tratado en forma específica, según sus propias condiciones, y no carecerá —puesto que es sujeto de derecho, no apenas objeto de protección— de los derechos y las garantías inherentes al ser humano y a su condición específica. Lejos de plantearse, pues, la incorporación del menor al sistema de los adultos o la reducción de sus garantías, se afianzan la especificidad, de un lado, y la juridicidad, del otro», pág. 350.

Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>100</sup>. En la Observación núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Párrafo 47 b), se incluye como tema de amplia aplicación a los trabajadores de edad garantizándole salario justo e igual remuneración por trabajo de igual valor, oportunidades laborales de promoción programas de prejubilación voluntarios. La Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe *La efectividad del derecho al trabajo* (2018), señaló, en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación, la necesidad de adoptar medidas especiales respecto de los trabajadores de edad.

La OIT, no adoptó un convenio especial para este grupo y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, (núm. 111), no menciona el término «edad» como motivo de discriminación, enumerando siete motivos de discriminación, a saber: raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social. Pero, a su vez abarca cualquier distinción, exclusión o preferencia en el empleo y la ocupación que esté basada en los motivos mencionados expresamente en el artículo 1, 1), a), y en cualquier otro motivo determinado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1), b), del mismo artículo.

De ahí que, con arreglo a la interpretación de ese instrumento y la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm.162), «la edad se considera una condición física con necesidades particulares y para la cual pueden ser necesarias medidas especiales de protección y asistencia»<sup>101</sup>. Dicha Recomendación establece en su artículo 5, el principio de igualdad de oportunidades y de trato, «sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores» particularizando en aspectos formativos, ingresos, condiciones de trabajo, licencias, seguridad en el empleo, remuneración por un trabajo de igual valor, seguridad social, etc.<sup>102</sup>.

El gran avance se verificó con la aprobación, en 2015, de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) por su carácter específico y la importancia y dimensión de la región comprendida. Esta Convención se encuentra vigente desde 2017. La CIPDHPM entiende como «persona mayor»: aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años»<sup>103</sup>. Una garantía

<sup>100</sup> Se impuso la denominación «personas de edad» luego de que el 14 de diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas designara, en su Resolución 45/106, el 1.º de octubre como el Día Internacional de las Personas de Edad, en concordancia con el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, aprobado por la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982. Además, se adoptaron los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992), la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Asimismo, en 2010 se constituyó el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento de Naciones Unidas y en 2012 la Asamblea aprobó la elaboración de una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad.

<sup>101</sup> OIT, 2012. *Dar un rostro humano a la globalización*. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, (2008), págs. 339 y 362.

<sup>102</sup> Artículo 5. Los trabajadores de edad deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, en particular en relación con las cuestiones siguientes: (a) acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación; (b) habida cuenta de sus aptitudes profesionales, experiencia y calificaciones, acceso:

(i) a un empleo de su elección, tanto en el sector público como en el privado, a reserva de los casos en que excepcionalmente se fijen límites de edad a causa de las exigencias, condiciones o reglamentaciones particulares de ciertos tipos de empleo; (ii) a los medios de formación profesional, en particular los de perfeccionamiento y actualización de la formación; (iii) a la licencia pagada de estudios, en particular con fines de formación y de educación sindicales; (iv) a la promoción y a una justa distribución de tareas;

(c) a la seguridad en el empleo, a reserva de la legislación y práctica nacionales relativas a la terminación de la relación de trabajo y de los resultados del examen a que se hace referencia en el párrafo 22 de la presente Recomendación; (d) a la remuneración por un trabajo de igual valor; (e) a las medidas de seguridad social y a las prestaciones sociales; (f) a condiciones de trabajo, incluidas las medidas de seguridad e higiene; (g) a la vivienda, a los servicios sociales y a las instituciones sanitarias, en particular cuando este acceso esté vinculado a la actividad profesional o al empleo”.

<sup>103</sup> Establece el derecho de igualdad y no discriminación por razones de edad como punto de partida, pero se extiende ampliamente a los derechos a la vida y dignidad, independencia y autonomía, participación e integración comunitaria; seguridad y no violencia incluida los tratos crueles, inhumanos o degradantes; a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud; la privacidad y a la intimidad y a la salud y medio ambiente sano; la recreación, al esparcimiento y el deporte; la cultura y educación. Además, la norma reconoce los derechos políticos, de reunión, asociación y libertad de expresión, así como derechos sociales de acceso a la vivienda, salud, la propiedad y, obviamente, la seguridad social.

esencial en la existencia de toda personas, incluidas las personas mayores, es el derecho al trabajo, como establecido en el artículo 18 de la Convención<sup>104</sup>.

En particular, el artículo 31 consagra el acceso a la justicia: «La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».

La CIPDHPM ha sido receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en *García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad* (2019), sobre la condición de vulnerabilidad del sector de trabajadores pasivos y sus derechos a la igualdad y protección económica.

#### – Discapacidad

Según la OIT, anualmente ocurren unos 374 millones de lesiones relacionadas con el trabajo no mortales<sup>105</sup>. Esto significa que, además de la cuestión de siniestros laborales en sí, el trabajo produce una desmesurada cantidad de personas con discapacidad que necesitan el acceso a tutela judicial efectiva. Es sabido que el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad posee ya un largo desarrollo en el sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Interamericano, así como en el ámbito de OIT<sup>106</sup>. Las personas con discapacidad merecen un trato igualitario y no ser objeto de discriminación. Se entiende como discriminación por motivos de discapacidad:

Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables<sup>107</sup>.

Pues bien, uno de los impedimentos resulta ser el de acceso a tutela judicial efectiva en materia de derechos sociales de las personas con discapacidad. Las Reglas de Brasilia señalan que la discapacidad debe entenderse como:

«[...] la situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, y cualquier tipo de barreras de su entorno, que limiten o

<sup>104</sup> En el artículo 18, se consagra el derecho de los mayores: «al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad»; la igualdad de trato laboral salvo que la distinción «se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo» y que el empleo o la ocupación cuente «con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades».

<sup>105</sup> OIT. 2019d. *Seguridad y salud en el centro del futuro del Trabajo, Aprovechar 100 años de experiencia*, 1.ª ed., pág. 1: Según estimaciones recientes publicadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2,78 millones de trabajadores mueren cada año de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (de los cuales 2,4 millones están relacionados con enfermedades) y 374 millones de trabajadores sufren accidentes del trabajo no mortales. Se calcula que los días de trabajo perdidos representan cerca del 4 por ciento del PIB mundial y, en algunos países, hasta el 6 por ciento o más (Hämäläinen y otros autores, 2017; Takala y otros autores, 2014).

<sup>106</sup> El Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, de 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución núm. 3447 de 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador» (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG.46/119, de 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249; XXIII O/93); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993; la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356; XXV O/95); y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (resolución AG/RES. 1369; XXVI-O/96).

<sup>107</sup> OIT, 2015. *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*, pág. 180.

impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». [...] también se encuentran en situación de discapacidad, aquellas personas que de manera temporal presenten tales deficiencias, que les limiten o impidan el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones con las demás» (Regla 7).

Es por ello que impulsa:

«Se establecerán las condiciones necesarias de accesibilidad para garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen igualdad de trato, reconocimiento como persona ante la ley, respeto de su autonomía, capacidad de actuar, seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación, sea ésta a través de cualquier medio tecnológico que requiera, atendiendo la brecha digital y cultural. Se promoverá en los Poderes Judiciales la inclusión laboral de las personas con discapacidad» (Regla 8).

Se recoge lo dispuesto en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad adoptada el 1999 en cuanto es obligación de los estados «eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración» (artículo 3). El Protocolo de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ocupa específicamente, de los minusválidos en su artículo 18<sup>108</sup>. También la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada el año 2007 por la ONU, hace referencia concretamente al goce de los derechos económicos sociales y culturales (artículo 4,2) y el acceso a la justicia (artículos 13.1 y 2)<sup>109</sup>.

En la OIT, a su vez, se adoptó en 1955:

un instrumento que acabaría convirtiéndose en uno de los más importantes en relación con las personas con discapacidad, la Recomendación de la OIT sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99). Hasta la adopción del Convenio núm. 159, y la Recomendación núm. 168, casi treinta años después, este instrumento internacional sirvió como base para todas las legislaciones y prácticas nacionales sobre orientación y formación profesionales y colocación de las personas discapacitadas. Aun no estando vinculada con un Convenio, la Recomendación núm. 168 desempeñó un papel significativo pues influyó en las legislaciones y prácticas nacionales<sup>110</sup>.

#### – Comunidades Indígenas

El Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT, ratificado por todos los países estudiados, establece dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. También aluden a los derechos de los pueblos indígenas, el Pacto

<sup>108</sup> Artículo 18. Protección de los Minusválidos. Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso; b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos; c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo; d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

<sup>109</sup> En concreto, respecto de lo segundo: «Artículo 13. 1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares. 2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario».

<sup>110</sup> OIT, 2015. *Trabajo decente para personas con discapacidad*, pág. 24.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Americana de Derechos Humanos, la jurisprudencia interpretativa desarrollada por los órganos de supervisión de los instrumentos internacionales en la materia y la jurisprudencia de la CIDH.

El Convenio núm. 169 de la OIT, se fortaleció con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la que se refiere al derecho a acceso a tutela judicial efectiva de este contingente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos (artículo 40).

Es más, según las Reglas de Brasilia (2018), las «personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal» por lo que es necesario promover «las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante el sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen, identidad indígena o su condición económica». (Regla 9). Asimismo, «En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad y cosmovisión, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, personas afrodescendientes y otras diversidades étnicas y culturales conforme al ordenamiento jurídico de cada país» (Regla 79).

En lo que interesa a este estudio, el Convenio núm. 169 de la OIT dispone en su artículo 12:

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Asimismo, la referida Declaración de las Naciones Unidas les garantiza sus propias instituciones (artículo 5), la obligación de los estados de «asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas» (artículo 13.2) y el «derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos» (artículo 40).

El antecedente y la influencia de Convenio Núm. 169 de la OIT en los sistemas jurídicos regionales son innegables, porque constituye un marco normativo imperativo en materia de acceso a tutela judicial efectiva de los pueblos indígenas. Ciertamente, puede existir tensión entre el principio de unidad e igualdad de jurisdicción, pero tratándose de un grupo históricamente vulnerable, desde los aspectos económicos, culturales y jurídicos, su acceso a la justicia es materia de particular ponderación.

Varios países sudamericanos relevados, han incorporado a sus constituciones la justicia indígena o ancestral, tema que se evalúa más adelante.

- Sectores de trabajadores autogestionarios, informales y de la economía popular

Según el informe de la OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018*, en América Latina y El Caribe:

El porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables ha aumentado por tercer año consecutivo y ha alcanzado la marca del 32,2 por ciento en 2017 (un punto porcentual más que en 2014), cifra que se mantendría hasta 2019. Ello significa que el número de trabajadores en empleos vulnerables seguiría aumentando hasta superar los 91 millones en 2018, desde 87 millones en 2014. Además, la incidencia de la informalidad en la región sigue siendo generalizada y es una de las más elevadas del mundo. La

mediana de empleo informal con respecto al empleo total en los países de la región ronda el 58 por ciento, y varía entre el 24,5 por ciento en el Uruguay y más del 83 por ciento en Bolivia. [...] Este porcentaje es elevado también en países con un nivel de ingreso relativamente más elevado, como Chile, Brasil y Argentina, donde supera el 40 por ciento, México, donde supera el 53 por ciento, y Colombia, donde es del 60 por ciento<sup>111</sup>.

Se tiene consolidado, en normas positivas y en definiciones conceptuales, el derecho al trabajo como un derecho fundamental o derecho humano laboral. Pero a su vez, los tratados y otros instrumentos internacionales de última generación, se manifiestan ampliamente respecto del derecho al trabajo, sin diferenciaciones<sup>112</sup>. De tal forma que el reconocimiento de derechos inherentes al trabajo a los sectores precarizados e informales es quizá el mayor desafío actual del Derecho Social y del Derecho del Trabajo. Es que, tal como enuncia el artículo 6 del PIDESC y se recepta en la Observación General núm. 18 de este instrumento, el derecho al trabajo «engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario». El trabajo humano es digno de reconocimiento social en sus diferentes formas y «no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo» (párr. 6).

Se trata de una expansión del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias incorporado en el artículo 7 del PIDESC, como lo establece la Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «El Comité es consciente de que los conceptos de trabajo y trabajador han evolucionado desde el momento en el que se redactó el Pacto y actualmente abarcan nuevas categorías, como las de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores del sector informal, los trabajadores agrícolas, los trabajadores refugiados y los trabajadores no remunerados» (Párrafo 4). No hace tanto tiempo, la tarea histórica que se tenía era, *prima facie*, incorporar en su ámbito a aquellos que permanecían en los márgenes de esta relación de empleo estándar, sobre todo a los trabajadores autónomos en la economía informal. «La reciente explosión en la propagación de formas de empleo precario está planteando un reto a esta noción», se afirma<sup>113</sup>.

En suma, los Derechos Humanos Laborales y sus fuentes constitucionales y supranacionales amparan al trabajador como ciudadano portador de derechos humanos subjetivos, pero no circunscriben su radio de actuación a un trabajador que ingresa a un trabajo dependiente, sea formal o informal (en negro), estable o precario, sino que comprende al trabajador en su condición de tal, cualquiera sea la forma de su situación legal o real; empleado dependiente o desempleado, en negro, autónomo o trabajador por cuenta propia, cooperativista o integrante de otras empresas o estructuras que no implican nexo dependiente.

Es por ello, que, según afirma la Observación General núm. 18, del PIDESC (párr. 44), los trabajadores por cuenta propia o miembros de cooperativas también deben tener derecho a protección contra la discriminación, a la seguridad y a condiciones de trabajo seguras y saludables, a la protección de la maternidad, a la libertad de asociación, a la libertad de disponer de su remuneración y a la protección contra el desempleo. La Observación General núm. 23 de 2016 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias se ocupa de los trabajadores de la economía informal y por cuenta

<sup>111</sup> OIT, 2018a. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018*. (OIT, Ginebra), pág. 20.

<sup>112</sup> La Carta Americana de Garantías Sociales de 1948, indica en su artículo 2: «Considérense como básicos en el derecho social de los países americanos los siguientes principios: a) El trabajo es una función social, goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio». El derecho al trabajo es reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 6, 7 y 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 8 3 a)); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 e) i), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 11 1 a)), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 27). A nivel regional, en la Carta Social Europea de 1961 y la Carta revisada de 1996 se concede considerable atención al derecho al trabajo. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dedica los artículos 15, 23, 31 y 34 al derecho al trabajo. Este es también el objeto del artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del artículo 15 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y del artículo 34 de la Carta Árabe de Derechos Humanos.

<sup>113</sup> OIT, 2013a. *Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical*, Boletín Internacional de Investigación Sindical, vol. 5, núm. 1, (OIT, Ginebra).

propia, garantizándoles su inclusión en el mandato del respectivo mecanismo de supervisión y cumplimiento. Al igual que los trabajadores en relación de dependencia, los trabajadores por cuenta propia, no remunerados y las mujeres que trabajan en el hogar, tienen derecho a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados, acceso a tutela judicial y además, «los Estados partes deben establecer un marco adecuado de supervisión y rendición de cuentas garantizando el acceso a la justicia u otras vías de recurso efectivas» (párr.80).

Desde hace tiempo, la OIT marcó estrategias para el sector; la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), reemplazó a la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127); la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), y el documento *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015*, trazaron un marco muy completo para el sector<sup>114</sup>.

Estos sectores no suelen tener garantizados el derecho de acceso a tutela judicial efectiva de la justicia del trabajo dado que, salvo situaciones de trabajo «en negro» o contratados dependientes, al estar excluidos del concepto de relación de dependencia, son derivados a la justicia civil o comercial ordinaria. Pero, además, si bien el diseño de normas sobre trabajadores a nivel global estuvo pensado por los trabajadores en relación de dependencia, es hora de pensar e instrumentar, como se indica en instrumentos internacionales, una justicia inclusiva para estos sectores.

Por otro lado, la Recomendación núm. 204 garantiza la libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores para los sectores de la economía informal (artículos 31 a 35). En particular, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, ha remarcado que el derecho a sindicalización se aplica a todos los trabajadores, «con independencia del vínculo contractual bajo el cual se hubiera formalizado la relación de trabajo»<sup>115</sup>.

Esos escollos para la sindicalización, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga para este grupo son ostensibles, ya han sido advertidos también por la CEACR<sup>116</sup>, pero no suelen encontrar canales administrativos y judiciales para lograr que sean suprimidos<sup>117</sup>. Se registra un caso al menos en que se les otorga una condición jurídica diferente a los sindicatos de trabajadores en relación de

<sup>114</sup> El texto de la Recomendación núm. 204 define como economía informal a «todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, estén insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo estén en absoluto». Ello comprende: a) empleo en negro; b) mano de obra contratada; c) cuentapropismo; d) trabajo familiar no remunerado; e) cooperativas, y f) organizaciones de la economía social y solidaria y que pueden observarse tanto en el sector privado como en el público. Pero en lo que aquí interesa, la norma impulsa «un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal, tomando en consideración, cuando proceda, el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno» (artículo 8). En este marco, se debería abordar “el acceso efectivo a la justicia” (artículo 11, s)).

<sup>115</sup> OIT, 2018c. *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 6.ª ed. Se detalla como comprendidos en el derecho a empleados de forma indefinida, autónomos y profesiones liberales, trabajadores contratados temporalmente, trabajadores en periodo de prueba, trabajadores en formación, desempleados (como aprendices u otro tipo), trabajadores empleados en el marco de programas de lucha contra el desempleo, trabajadores de cooperativas, concesionarios y trabajadores subcontratados, trabajadores de las zonas francas, trabajadores domésticos, despedidos y jubilados. (párrs. 326, 327 y 387-412, quinta ed. rev.).

<sup>116</sup> OIT, 2012. *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*: [...] la Comisión observa que una de las preocupaciones principales mencionadas por las organizaciones sindicales es el impacto negativo de las formas precarias de empleo en los derechos sindicales y la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente los contratos temporales a corto plazo renovados repetidamente; la subcontratación, utilizada incluso por ciertos gobiernos en su propia administración pública para cumplir tareas de carácter permanente por mandato legal; y la no renovación de contratos por motivos antisindicales. Algunas de esas modalidades privan a menudo a los trabajadores del acceso a la libertad sindical y a la negociación colectiva, especialmente cuando encubren una relación de trabajo real y permanente. Algunas formas de precariedad pueden incluso disuadir a los trabajadores de afiliarse a los sindicatos. La Comisión desea destacar la importancia de examinar en todos los Estados Miembros, en un marco tripartito, el impacto de esas formas de empleo en el ejercicio de los derechos sindicales (párr. 935).

<sup>117</sup> OIT, 2019c. *Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal. Una guía para los sindicatos (ACTRAV)*: Es preciso recalcar que la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular de Argentina) no está registrada como sindicato, sino como asociación civil. El gobierno ha denegado a la CTEP el estatuto de sindicato con el pretexto de que los trabajadores de la economía informal no son «trabajadores». Entre las razones para este argumento está: la negativa del gobierno a admitir que hay trabajadores a los que el sector formal no puede ni nunca podrá absorber, el miedo de otros sindicatos a perder su poder político y el miedo de una caída en picado si se legitima la economía informal. El reconocimiento del estatuto de sindicato sería una etapa crucial para construir una plataforma para que las voces de los trabajadores de la economía informal se puedan escuchar y pueda entablarse un diálogo (pág.35).

dependencia o un status jurídico especial<sup>118</sup>. En definitiva, alcanzar un tratamiento igualitario y a la vez, recursos judiciales efectivos para lograr la protección y reconocimiento efectivo de derechos al trabajo digno y al ejercicio de los derechos colectivos suele ser dificultoso, cuando no discriminatorios, para las entidades que pretenden su reconocimiento y desarrollar sus planes de acción<sup>119</sup>.

– Migración

Otros instrumentos sobre derechos humanos, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990), reconocen la existencia de los principios y las normas elaboradas por la OIT aplicables a los migrantes, y que son allí citados, remiten a instrumentos de la OIT y reconocen los derechos judiciales y administrativos (artículos 18 a 23) e igualdad de trabajo en materia de derechos laborales sustantivos y adjetivos (artículo 25)<sup>120</sup>. La OIT se ha ocupado desde hace tiempo de la cuestión de los trabajadores migrantes en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente para aquellas personas en condición migratoria irregular. La Opinión Consultiva núm. 18 de 2003 de la CIDH sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados se indicó que

[...] la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla (párr. 108).

Asimismo, agregó: «El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio» (párr. 121).

<sup>118</sup> En Argentina, respondiendo al reclamo de las organizaciones de la economía popular se dictó en 2016 la Ley núm. 27345 de 2016 creándose el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario con un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; un representante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y 3 representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas (artículos 3 y 4).

<sup>119</sup> OIT, 2019c: se detallan las experiencias organizativas de asociaciones de Sudamérica como Central de Trabajadores de la Argentina – Autónoma (CTA), la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) de Argentina y Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), además de numerosas organizaciones de otros continentes (Benín, Fiji, Ghana, Malawi, Nepal, Filipinas, Sierra Leona, la Republica Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe).

<sup>120</sup> Artículo 25: 1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:

a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente Artículo.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.

## ► 3 Revisión de una selección de legislaciones nacionales

---

Se presenta un panorama sintetizado de la legislación sobre organización y procedimientos de Justicia del Trabajo de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, el Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, con especial referencia a las reformas legislativas producidas en la última década. Se incluyen las estadísticas sobre cantidad de litigios y tiempos de resolución de los procesos y las indicaciones de algunos hechos, notas en el funcionamiento de los sistemas de justicia del trabajo. La investigación se realizó mediante la consulta a expertos de cada uno de los países, la recopilación y el análisis de fuentes directas.

### ► ARGENTINA

---

#### • Datos básicos

La Argentina es una república federal con 45 376 763 habitantes, un PIB nominal de 519 872 millones de dólares de los Estados Unidos y un ingreso per cápita de 12 390 dólares (2018).

En 2014, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 17,5 por ciento; del 67,4 por ciento la tasa de participación en la fuerza de trabajo y del 54,4 por ciento la relación empleo-población; en 2019, la tasa de desempleo abierto era del 9,7 por ciento y de subocupación del 12,8 por ciento (tercer trimestre); en 2018 la cantidad de siniestros laborales no letales por cada 100 000 habitantes fue de 3 771 y del 3,7 por ciento los siniestros laborales letales; en 2017, la cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas, era del 0,3 por ciento; en 2014 la densidad sindical era del 27,7 por ciento, y en 2016, la cobertura de la negociación colectiva era del 51,8 por ciento<sup>121</sup>.

#### • Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

La Argentina es un país de organización federal conforme los pactos preexistentes a su conformación como Estado Nacional como derivación de los pactos preexistentes al nacimiento del Estado en el siglo XIX. La Constitución Nacional legisla sobre la organización de la justicia con alcance en todo el país, en tanto que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de poseer su propia constitución, organización de justicia y sus códigos procesales laborales, según lo dispuesto en el artículo 5<sup>122</sup>, conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, artículo 121<sup>123</sup> y en el artículo 116<sup>124</sup>. La Constitución Nacional establece, de modo general, cuestiones e intereses cuyo entendimiento corresponde a la justicia federal. La actuación federal es de excepción expresa y limitada, en materia federal atiende los asuntos en que el Estado Nacional es parte como empleador o demandado. El Poder Judicial de la Nación es ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por los demás tribunales

<sup>121</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico» en Panorama Laboral 2019, América Latina y El Caribe; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), <<https://www.indec.gob.ar/>> [07/04/2020]; Indicadores de Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>> [07/04/2020]; ILOSTAT, <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [07/04/2020].

<sup>122</sup> Artículo 5: «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

<sup>123</sup> Artículo 121. «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación».

<sup>124</sup> Artículo 116:

Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

inferiores establecidos por el Congreso en el territorio de la Nación (artículo 108), en función de la potestad prevista en el artículo 75, inc. 20 de la Constitución Nacional.

Los derechos de carácter específicamente laboral están reglamentados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y, además, se establece que corresponde al gobierno federal dictar el Código de Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según el artículo 75 inciso 12. Por lo tanto, la legislación de trabajo sustancial o de fondo tiene alcance nacional. En las condiciones de su vigencia, la Constitución Nacional otorgó a los principales instrumentos sobre derechos humanos, incluidos los de carácter social, jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos, según el artículo 75 inciso 22<sup>125</sup>.

La Argentina ha ratificado 81 convenios y 2 protocolos de la OIT, los 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 70 sobre 178 de los convenios técnicos. De los 81 convenios y 2 protocolos ratificados por la Argentina, 61 están en vigor, 16 han sido denunciados y 5 instrumentos abrogados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses.<sup>126</sup> El Poder Ejecutivo Nacional denunció que se dispone a ratificar durante 2020, el Convenio núm. 190 sobre la violencia y acoso.

Tal como se ha indicado, la Argentina ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>127</sup> y los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos,<sup>128</sup> aunque no ha concretado la ratificación de la totalidad de los últimos producidos por ese sistema.<sup>129</sup>

#### • Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

La administración del trabajo se encuentra a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS) que tiene a su cargo la política general en materia de inspección y atención de conflictos de alcance nacional entre otras materias. Existe también una distribución de competencias de materias entre el Estado Federal y cada una de las provincias. El Sistema Integral de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), creado por la Ley 25.877, permite al estado federal actuar nacionalmente en la materia aunque las provincias conservan facultades de inspección del trabajo lo

<sup>125</sup> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Se agregaron por ley, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/2500029999/28394/norma.htm>> [07/04/2020], Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=9149D65C2D-440F78BDB71D6CCA62EC86?id=30354>> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=141317>> [07/04/2020]

<sup>126</sup> OIT: «Ratificaciones de Argentina» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT* <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102536](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102536)>.

<sup>127</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: «Estado de Ratificación para Argentina» en *Base de Datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas*, <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)> [08/04/2020].

<sup>128</sup> OEA: Firmas y Ratificaciones en Tratados Multilaterales Interamericanos, Departamento de Derecho Internacional (DDI), Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>> [08/04/2020]; Protocolo de San Salvador, <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)> [08/04/2020]; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [08/04/2020]; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; «Convención de Belém do Pará»; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_firmas\\_estados\\_A.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_firmas_estados_A.asp)> [08/04/2020].

<sup>129</sup> Ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, pero resta de hacerlo con respecto a la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, y la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

que produce serios desfasajes en la intensidad de la aplicación del derecho mediante esta vía.<sup>130</sup> En inspección laboral se utiliza desde hace una década el sistema de "Inspector Digital" (INDI) certificado con ISO 9001 que funciona a través de la intranet del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)<sup>131</sup>.

El sistema de justicia de la Nación se encuentra conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), el Consejo de la Magistratura de la Nación, los Juzgados de Primera Instancia y las Cámaras de Apelaciones y, además, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. La primera entiende sobre los recursos extraordinarios en todos aquellos puntos regidos por la Constitución y las leyes de la Nación además de otras competencias especiales. No existe un fuero laboral especial de carácter federal por lo que esta competencia la asumen los Juzgados de Primera Instancia y las Cámaras de Apelaciones, divididas en 17 jurisdicciones.

En cantidad de cargos y distribución según sexo en el total del Sistema Judicial Argentino (federal y provincias), el porcentaje total de mujeres es de 56,9 a nivel federal y de 43,1 con un total de 178 ministras/os, defensoras/es y procuradora/es generales (50 mujeres y 128 varones), 9 727 magistradas/os, defensoras/es, procuradoras/es y fiscales (4 293 y 5 434); 32 391 funcionarios (19.721 y 12.670) y 79 146 personal administrativo y de servicio 79 146<sup>132</sup> (44 566 y 35 080). La CSJN dictó 715 fallos en 2018<sup>133</sup>.

El presupuesto y asignación de recursos humanos es facultad de cada jurisdicción, debido a la existencia de 23 justicias del trabajo organizadas por cada provincia, a las que se agregan la justicia nacional de trabajo y la Justicia Federal.

#### ● Tipos y motivos de los procesos

Existe una importante litigiosidad en todo el país relativa a los siniestros laborales, los procesos derivados de las crisis económicas y el fenómeno inflacionario, pero no están disponibles estadísticas nacionales al respecto. En 2017, por Ley Nacional núm. 27 348, se dispuso el paso obligatorio y excluyente ante las Comisiones Médicas de los reclamos por siniestros de trabajo, lo que rige en las jurisdicciones relevadas<sup>134</sup>. Al momento de entrar en vigor esa ley, la cantidad de juicios por riesgos del trabajo sin resolver en todo el país era de 196 873, mientras que en diciembre de 2019 se registraban 319 019<sup>135</sup>. Dicho crecimiento exponencial de la cantidad de causas judiciales, sin embargo, ha tendido a decrecer respecto a la cantidad de nuevas causas por efecto de la obligatoriedad del trámite administrativo<sup>136</sup>.

<sup>130</sup> Artículo 28, Ley 25.877:

Créase el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, a fin de garantizar los derechos de los trabajadores previstos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y en los Convenios Internacionales ratificados por la República Argentina, eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen.

Integrarán el sistema la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional [...].

Mediante la modificación de los arts. 29 y 30 Ley núm. 29.940 se trató de garantizar una mayor eficacia en el combate de la irregularidad registral y el cumplimiento de las normas laborales. El último artículo dice: «Cuando un servicio local de Inspección del Trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o con las que se deriven de este capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejercerá coordinadamente con el Consejo Federal del Trabajo en concurso con las jurisdicciones provinciales y, en su caso, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las correspondientes facultades».

<sup>131</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *La Inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012. Acciones y resultados* (MTESS, Buenos Aires, 2013), pág. 242.

<sup>132</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Oficina de la Mujer: Mapa de Género de la Justicia Argentina, Informe 2019, pág. 4. <<https://om.csjn.gov.ar/mapagenero/pages/view/public/informes/informemapa2019.pdf>> [08/04/2020].

<sup>133</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: Sentencias de la Corte Suprema (2018) <<https://www.csjn.gov.ar/datos-estadisticos/graficos-2018>>.

<sup>134</sup> Con excepción de la Provincia de Santa Fe.

<sup>135</sup> Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Gerencia Técnica, Dirección de Estadísticas: Juicios iniciados por trabajadores de unidades productivas y casas particulares, juicios con y sin sentencia y stock acumulado de juicios sin resolver según mes y año de notificación (2019) <[https://www.srt.gov.ar/estadisticas/lit\\_serie\\_historica.php](https://www.srt.gov.ar/estadisticas/lit_serie_historica.php)> [08/04/2020].

<sup>136</sup> Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Gerencia Técnica *op. cit.* y «Juicios según actividad económica del empleador a 1 dígito del CIU Rev. 2 (\*). Unidades Productivas. 1° trimestre. Años 2018 y 2019». En este periodo el descenso es del 36,6 por ciento.

Este trámite administrativo previo en materia de siniestros laborales recibió críticas y fallos de inconstitucionalidad en algunas jurisdicciones y es motivo de controversia.

### • Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según el World Justice Project<sup>137</sup> y su Índice de Estado de Derecho 2019, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, la Argentina figura con 0.65 en ausencia de discriminación; 0.80, derecho a la vida y a la seguridad; 0,64, debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0,71, libertad de expresión; 0,75, libertad religiosa; 0.73, derecho a la privacidad; 0.76, libertad de asociación y 0,65, garantía de respeto a los derechos laborales.<sup>138</sup>

En las jurisdicciones más importantes, no se han consagrado procedimientos especiales relativos a derechos fundamentales, pero se disponen de acciones expeditivas como amparos, medidas autosatisfactivas y cautelares. Existen una acción de amparo y juicios abreviados en casos de obstaculización de la libertad sindical y de afectaciones de la estabilidad de los representantes sindicales<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> World Justice Project, Índice de Estado de Derecho, 2019, Washington, PDF. <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020]. El reporte del Índice de Estado de Derecho 2019 del WJP fue preparado por el equipo de investigación del World Justice Project, pág. 2. Se indica en el informe:

El Índice de Estado de Derecho 2019: presenta un panorama del Estado de Derecho en 126 países, al asignar puntajes y rankings para ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil, y justicia penal. Los puntajes del Índice de Estado de Derecho 2019 se calculan a partir de información de más de 120 mil encuestas a población general y más de 3 800 cuestionarios a expertos, en 126 países y jurisdicciones [...] El Índice está diseñado para una audiencia amplia que incluye a legisladores, organizaciones de la sociedad civil, académicos, ciudadanos y profesionales del derecho, entre otros (pág. 5). «El World Justice Project (WJP) desarrolló el Índice de Estado de Derecho como una herramienta cuantitativa para medir el Estado de Derecho en la práctica. La definición del Estado de Derecho y la metodología utilizada en el Índice son resultado de una extensa consulta con académicos, profesionales, y líderes de más de 100 países y 17 disciplinas. Los puntajes y rankings de los ocho factores y 44 sub-factores del Índice se calculan utilizando dos fuentes de datos recolectados por el WJP: 1. Encuestas a población general (GPP, por sus siglas en inglés), que son administradas por empresas líderes en realizar encuestas de opinión, a una muestra representativa de 1,0001 personas en las tres ciudades principales de cada país; 2. Cuestionarios para expertos (QRQ, por sus siglas en inglés), que son encuestas respondidas por profesionales y académicos que son expertos en derecho civil y comercial, derecho penal, derecho laboral, y salud pública. En conjunto, estas dos fuentes proveen información oportuna y de primera mano que refleja la experiencia y percepción de las personas en 126 países» [...]. «Definición del Estado de Derecho. Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, además que funge como la base del desarrollo, de gobiernos transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales. Tradicionalmente, el Estado de Derecho ha sido visto como el ámbito de abogados y jueces. Pero los problemas cotidianos de seguridad, derechos, justicia y gobernanza nos afectan a todos; de forma que el Estado de Derecho es un tema que nos involucra a todos. A pesar de su importancia para tener sociedades justas y funcionales, el Estado de Derecho es un concepto difícil de definir y medir. El Índice de Estado de Derecho utiliza un marco conceptual simple y coherente que se enfoca en los resultados que el apego al Estado de Derecho, en la práctica, tiene en las sociedades» (pág. 7). «Derechos fundamentales. 4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación. 4.2 Garantía de respeto al derecho a la vida y la seguridad de las personas. 4.3 Debido proceso legal y los derechos de los acusados. 4.4 Garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión. 4.5 Garantía de respeto al derecho a la libertad religiosa y de culto. 4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad. 4.7 Garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y asociación. 4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales. 4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales. Mide si los derechos laborales fundamentales, incluyendo la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la ausencia de discriminación laboral, y la ausencia de trabajo forzado y trabajo infantil se garantizan efectivamente» (pág. 10).

Para mayores precisiones sobre la metodología del informe ver pág. 161. «World Justice Project (WJP) es una organización independiente y multidisciplinaria que trabaja para promover el estado de derecho en todo el mundo. El estado de derecho efectivo reduce la corrupción, combate la pobreza y las enfermedades, y protege a las personas de las injusticias grandes y pequeñas. Es la base de las comunidades de justicia, oportunidad y paz: apunta el desarrollo, el gobierno responsable y el respeto de los derechos fundamentales» <<https://worldjusticeproject.org/about-us>>.

<sup>138</sup> World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2019*. (World Justice Project, Washington, 2019), <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>139</sup> Artículos 47 y 52 de la Ley de Asociaciones Sindicales núm. 23.551. Asimismo, en estos casos se suele aplicar la Ley Antidiscriminatoria núm. 23592. En los casos en que se debaten conflictos intrasindicales e intersindicales como denegatoria de afiliación sindical, expulsión de trabajadores, encuadramiento sindical, otorgamiento de personería gremial y, en general, ante resoluciones de la autoridad laboral de aplicación federal, se prevé la obligación de agotar la vía administrativa ante el Ministerio de Producción y Trabajo y litigar ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ubicada Buenos Aires desde cualquier punto del país.

- **Sectores vulnerables**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación y varios tribunales superiores de provincias adhirieron expresamente a las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad<sup>140</sup>. En varias jurisdicciones existen programas y formación en esta materia<sup>141</sup>. En la Primera Jornada Internacional de Lenguaje Claro organizado por el Senado de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Presidencia de la Nación, en 2017 se acordó conformar la Red de Lenguaje Claro, con el compromiso de los tres poderes del estado de transmitir de manera clara y sencilla el contenido de sus documentos<sup>142</sup>.

Además, en función de aquellas reglas de Brasilia y que el país ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Corte Suprema de Justicia considero especialmente incluidos en tal condición de vulnerabilidad a los jubilados afectados en sus ingresos por imposiciones de impuestos, según el Caso García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, 26/03/19. Se enfatizó que se «encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico [...]».

El artículo 75, inc. 17, de la Constitución Nacional de Argentina reconoce «la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos», «la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan», aunque no establece disposiciones especiales en materia de justicia.

- **Características jurisdiccionales**<sup>143</sup>

- Justicia Nacional del Trabajo
- Organización y tipo de proceso

La jurisdicción ordinaria de carácter laboral de la Ciudad de Buenos Aires es de carácter nacional y sostenida por el presupuesto federal. Se ocupa también de materias especiales reconocidas por la legislación de fondo en materia sindical y recursos ante resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social de la Nación. Se mantiene la combinación de conciliación laboral administrativa previa obligatoria y un proceso escrito (Ley núm. 18 345 de 1969, con modificaciones). El proceso laboral se desarrolla en tres etapas: 1) instancia administrativa prejudicial ante el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO); 2) primera instancia mediante un sistema escrito, y 3) recurso ordinario ante la Cámara Nacional de Apelaciones. La primera instancia ordinaria, está a cargo de 80 juzgados y diez salas de la Cámara de Apelaciones del Trabajo para atender a casi 3 000 000 de habitantes y donde se concentra una gran cantidad empresas.

- Cantidad y demora de las causas

A pedido de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura de la Nación destacó en 2018 la inexistencia de estadísticas y elaboró una auditoría en los juzgados y cámaras nacionales de tipo cuantitativo sobre causas tramitadas en los años 2015 y 2016<sup>144</sup>. En 2019 se informó oficialmente que, de 25 400 causas analizadas en el primer semestre de 2019, un 70 por ciento registraba una duración de entre dos y cuatro años y medio en primera instancia, a la que puede agregarse la de segunda

<sup>140</sup> Entre otros, CSJN, Acordada núm. 5 del 24 de febrero de 2009. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, Acuerdo Núm. 618 Serie A, del 14 de octubre de 2011.

<sup>141</sup> Por ejemplo, en la Provincia de Córdoba se puso en marcha en 2017 un programa en la Oficina de Derechos Humanos destinado a Personas con Discapacidad, Ancianidad, Infancia y Adolescencia, Orientación sexual e identidad de género, Mujeres, Pobreza, Victimización, Privación de la libertad, Migrantes y Comunidades Indígenas y la creación de protocolos de actuación en cada caso.

<sup>142</sup> La Red de Lenguaje Claro Argentina se presentó el 8 de noviembre de 2018 en la Segunda Jornada Internacional sobre Lenguaje Claro.

<sup>143</sup> De las 25 justicias con competencia laboral de la Argentina, se analizan resumidamente la Justicia Nacional del Trabajo y de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y Córdoba porque tramitan la mayor cantidad de causas, comprenden la mayor parte del territorio y de población de Argentina.

<sup>144</sup> Resolución núm. 243 de 2018, Informe de Presidencia sobre Auditoría en el Fuero Nacional del Trabajo. Se detalla la cantidad de causas y sentencias dictadas en la Ciudad de Buenos Aires, <<https://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00048/00122023.Pdf>> [08/04/2020].

instancia, de hasta un año en términos generales (ver cuadro al final de este capítulo)<sup>145</sup>. Debe tenerse en cuenta que existe una cuota importante de juicios que se concilian en los primeros meses de tramitación. En segunda instancia, la casi totalidad de las 13 858 causas ingresadas, se resuelven entre los seis meses y los dos años<sup>146</sup>. Durante 2018 la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo dictó 37 389 resoluciones, parte de ellas fueron sentencias definitivas en apelación.

### **Provincia de Buenos Aires**

#### – Organización y tipo de procedimiento

La provincia es muy extensa territorialmente y posee más de 17 millones de habitantes. Históricamente adoptó una Justicia del Trabajo sin instancias obligatorias de conciliación previa —excepto los reclamos por siniestros laborales— con las siguientes características: 1) oralidad, ya que la prueba oral se concentra en una sola audiencia de vista de causa, sin registro escrito; 2) colegiación, las causas tramitan ante tribunales integrados por tres magistrados que rotan anualmente en la presidencia del tribunal, y 3) instancia única, las sentencias pueden recurrirse solo mediante recursos extraordinarios, previstos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (inaplicabilidad de ley o doctrina legal, nulidad, e inconstitucionalidad).

En 2018, mediante la Ley núm. 15 057, se modificó sustancialmente el sistema, manteniéndose el proceso oral, pero introduciendo la doble instancia mediante juzgados del trabajo y cámaras de apelaciones. Se avanzó en la concentración del proceso y la abreviación de plazos, la videograbación de las audiencias de vista de causa, la incorporación de prueba digital y la ampliación de las garantías procesales. La idea central, es lograr la abreviación de plazos para la resolución ante la existencia de numerosos inconvenientes que conspiran contra el dictado de sentencias en plazos razonables.

#### – Cantidad y demora de las causas

Durante 2018, ingresaron 61 579 causas, se sentenciaron 7 864, se conciliaron 35 402 y se resolvieron por diversidad de motivos 55 788, por lo que se aprecia un remanente anual de 5 791 de causas no resueltas. Sobre 23 115 audiencias previas, se concilió un 70 por ciento y de 18 819 audiencias de vista de causa receptadas en 2018, solo el 32 por ciento pasaron a sentencia y el 68 por ciento se conciliaron<sup>147</sup>. Estimaciones no oficiales, signan la duración de los procesos entre dos y cuatro años, sin computar los que son recurridos ante el máximo tribunal provincial.

### **Provincia de Santa Fe**

#### – Organización y tipo de procedimiento

En Santa Fe hubo en diez años dos reformas procesales, en lo orgánico y ritual, destinadas a la concentración y la agilización de los procesos laborales<sup>148</sup>. Esta provincia está organizada en jueces y cámaras del trabajo a cargo de la primera y segunda instancia. Al modelo tradicional mixto oral-escrito y de doble instancia, se le agregó el Procedimiento declarativo con trámite abreviado, la creación de la Oficina de Conciliación Laboral y de Ordenamiento del Proceso a cargo de Jueces en lo Laboral de Conciliación y de Ordenamiento del Proceso, el expediente electrónico laboral, una audiencia de trámite y concentración de proceso y un juicio sumario para accidentes o enfermedades cuando estuviere reconocida por el responsable o mediare determinación firme en sede administrativa, quedando pendiente exclusivamente la controversia sobre la determinación del grado de incapacidad o sobre

<sup>145</sup> Nota del 1.º de noviembre de 2019, remitida por la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana en el expediente AIP 31/2019 abierto por el autor de este informe. En anexo estadístico se insertan los criterios utilizados para la elaboración estadística.

<sup>146</sup> Un total de 8 640 causas se resolvieron dentro de los seis meses, 4 122 antes del año, 886 antes del 1,5 año y 214 antes de los 2 años.

<sup>147</sup> Suprema Corte de Justicia de Provincia de Buenos Aires, Área de Estadísticas - Secretaría de Planificación, 17/5/2019. Se publican las causas iniciadas y resueltas, audiencias de conciliación y vista de causa. El referido remanente anual de causas es al solo efecto ilustrativo. No están disponibles estadísticas sobre duración de los procesos.

<sup>148</sup> El Código Procesal Laboral de la Provincia de Santa Fe, Ley núm. 7 945, fue ordenado por Decreto 741 de 2019 incorporando la reforma de la Ley núm. 13 840 de 2019 que se agregó a la Ley núm. 3 039 de 2009.

el monto de la indemnización según los baremos y tarifas legales. La reforma de 2019 por Ley núm. 13.480 se propone hacer más eficiente y breve el proceso<sup>149</sup>.

– Cantidad y demora de las causas

En 2017 ingresaron 34 106 causas laborales y en 2018 alcanzaron 39 985<sup>150</sup>, aunque no están disponibles estadísticas oficiales acerca de la duración de los procesos. En la ciudad de Rosario, de 1,2 millón de habitantes, el fuero laboral tiene un particular atraso que se remonta a varios años atrás<sup>151</sup>. Con diez juzgados laborales, cada uno tramita unos 10 000 expedientes y anualmente ingresan unos 2 500 a 3 000 expedientes nuevos, siendo un gran porcentaje motivados por siniestros laborales. En aquella ciudad, se estima una duración de cuatro y cinco años en primera instancia y un año en segunda instancia.

### Provincia de Mendoza

– Organización y tipo de procedimiento

Desde el año 2017 se estableció un sistema de conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, con algunas excepciones<sup>152</sup>, mediante la Ley núm. 8 990 que crea la Oficina de Conciliación Laboral (OCL) en sede administrativa. Las acciones por siniestros laborales deben pasar obligatoriamente por la Comisiones Médicas administrativas antes de la instancia judicial. El sistema judicial es de juicios de instancia única mediante tribunales colegiados. Sin embargo, por la Ley núm. 7 062 las salas se transformaron en jueces unipersonales de sentencia con el evidente propósito de agilizar los trámites. Las decisiones se revisan únicamente en recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Mendoza. Los Tribunales del fuero del trabajo, forman parte integrante del Poder Judicial de la Provincia y su organización se rige por la Ley núm. 2 144 del año 1953. Por la Ley núm. 7 062 del año 2002, se dividieron en tres salas que actúan unipersonalmente y por la Ley núm. 9 109 de 2018 se fijó como objetivo: 1) agilizar los procesos laborales; 2) lograr una justicia laboral efectiva; 3) lograr el cumplimiento efectivo de la sentencia en el menor tiempo posible, y 4) descomprimir un sistema judicial sobrecargado. Los juicios son de instancia única y en juicio público, oral y continuo en forma originaria o en grado de apelación. La sentencia es recurrible únicamente en recurso extraordinario ante Suprema Corte de Justicia de la Provincia. La Cámara del trabajo entiende en forma originaria en las controversias entre empleadores y trabajadores que reconocen como causa un contrato de trabajo, de cuidado de viñas y frutales y en aquellas otras motivadas por la aplicación de disposiciones legales, reglamentarias o convencionales del contrato de trabajo. El registro de la audiencia se concreta en forma magnética (video filmación) aunque el resto de las actuaciones se deducen por escrito, en soporte papel y digital en forma simultánea.

– Cantidad y demora de las causas

En 2017 ingresaron 19 675 nuevas causas al fuero laboral y descendiendo a 9 388 en 2018 como producto de la implementación de trámites administrativos previos<sup>153</sup>. En cuanto a los tiempos judiciales

<sup>149</sup> Artículo nuevo. Principios. Los principios que rigen este Código son los de intermediación, concentración, simplificación de trámites, economía, eficiencia, despapelización progresiva y celeridad, en un marco de acentuada oralidad, con el objetivo de obtener la eficiencia y transparencia propias de un adecuado procedimiento tendiente a la pronta resolución de la causa que permita la percepción de igual forma de corresponder el crédito alimentario del trabajador, con la debida preservación del orden público laboral y de los derechos irrenunciables que consagra la materia y la ley de fondo, y que deben custodiar jueces y funcionarios del fuero. El juez dispone de amplias facultades a los fines del cumplimiento de los principios del proceso laboral, siendo su deber evitar dilaciones innecesarias. En caso de violación de la buena fe procesal, tiene facultades para considerar la conducta como maliciosa y temeraria debiendo imponer las sanciones correspondientes. Todas las audiencias que se celebren conforme las disposiciones de este código deberán ser excusablemente presididas por el juez o conciliador laboral, bajo pena de nulidad y consideración de falta grave su omisión. Deberá proveerse al efecto, de ámbitos físicos apropiados, con medios adecuados asimismo para la videograbación cuando sea pertinente.

<sup>150</sup> Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (2018). <<http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=i&id=6033>> [07/04/2020].

<sup>151</sup> II Jornadas sobre situación actual y perspectivas de la Justicia del Trabajo y del Procedimiento Laboral Santafecinos, organizadas por la Asociación de Abogados Laboralistas, Rosario, 1.º de agosto de 2014.

<sup>152</sup> Excepciones: los reclamos individuales o pluriindividuales que hayan sido objeto de las acciones previstas en los procedimientos de reestructuración productiva, preventivo de crisis, o de conciliación obligatoria establecidas en la Ley Provincial núm. 8729 y en la Ley Nacional núm. 24013, o las que en el futuro las remplacen; las demandas contra empleadores concursados o quebrados; las demandas contra el Estado Nacional, Provincial y Municipal; las acciones promovidas por menores que requieran la intervención del Ministerio Público y las demandas por accidentes y enfermedades profesionales previstas en la Ley Nacional núm. 24 557 y su modificatoria.

<sup>153</sup> Anuncio oficial del presidente de la Suprema Corte de Mendoza, Dalmiro Garay. Diario El Sol, 10 de septiembre de 2019.

en la circunscripción judicial de la Ciudad de Mendoza, la más importante, la duración promedio de los procesos hasta el dictado de la sentencia en las cámaras de instancia única fue de 27,05 meses en 2018 y de 30,82 meses en 2019<sup>154</sup>.

### Provincia de Córdoba

#### – Organización y tipo de procedimiento

En respuesta al reclamo de una parte de los operadores del derecho, acompañado por sindicatos provinciales sobre la duración excesiva de los procesos judiciales, se aprobó la Reforma Procesal Laboral Ley núm. 10.596 para regir en 2020. Se introdujeron reformas parciales al sistema de resolución de causas con instancia única a cargo de un juzgado de conciliación que instruye la prueba y lo eleva a una cámara que emite una sentencia producida normalmente por un juez en forma unipersonal. La reforma conserva una parte del proceso y la estructura histórica de la Justicia del Trabajo mediante un modelo procesal provincial de resolución de causas de índole oral, pública y de instancia única instruido por un juez de conciliación y sentenciados por once salas compuestas por 33 camaristas que actúan de manera unipersonal. Se creó otra estructura y procedimiento abreviado de resolución de causas de menor complejidad y riesgos de trabajo que fueron tramitados prejudicialmente en doble instancia y apelación, ante la actual cámara de trabajo, con proceso oral, continuo y concentrado. Se dispuso la ampliación de la cantidad de juzgados, y el nuevo Procedimiento declarativo abreviado con audiencia única (PDA) convivirá con el tradicional de Proceso Ordinario (PO). La idea de la reforma es abreviar sustancialmente la duración de los procesos, sin afectar el derecho de defensa. Desde 2019, opera plenamente el Expediente Electrónico Judicial en el ámbito laboral, lo que había sido aprobado también por la Ley núm. 10956<sup>155</sup>.

#### – Cantidad y demora de las causas

En 2016 ingresaron 32 439 causas nuevas y en 2019, 22 741<sup>156</sup>. En el año 2018, el total de juicios iniciados por reclamos derivados de accidentes y enfermedades profesionales con fundamento en la Ley de Riesgos de Trabajo núm. 24557 disminuyó un 67 por ciento respecto de 2017. Se pasó de un total de 6 707 a 2 244 juicios nuevos anuales. En el primer semestre de 2019, se registró una baja del 63 por ciento respecto de igual periodo de 2017. Las estimaciones sobre la base de estadísticas oficiales indican que, en causas ordinarias, la demora supera los cuatro años entre su iniciación y el dictado de la resolución que la concluye<sup>157</sup>, y si se trata de sentencia de voto (razonada), el plazo se extiende varios meses más si la causa es recurrida ante el Superior Tribunal de Justicia se demoran unos años más.

## ► BRASIL

### • Datos básicos

El Brasil es una república federal con 210 147 125 habitantes que, en el año 2018, contaba con un PIB nominal de 1 868 626,09 millones de dólares y un ingreso per cápita de 8 920,8 dólares de los Estados Unidos.

En 2019, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 19,5 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo, del 62,6 por ciento (2019); la relación empleo-población, del 55,1 por ciento, y la tasa de desempleo, del 12,2 por ciento, la cantidad de inspectores por cada 100 000

<sup>154</sup> Elaboración sobre la base de estadísticas de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de Mendoza.

<sup>155</sup> Por Acuerdo Reglamentario núm. 1582, Ser. E, del 21/8/19 se adoptó el Expediente Electrónico Judicial y por el artículo 11 de la Ley 10.596 de 2018 dispuso la implementación de la «digitalización total del procedimiento especial previsto en el Capítulo Sexto del Título VI de la Ley núm. 7.987 Código Procesal del Trabajo y sus modificatorias» (Procedimiento Declarativo Abreviado).

<sup>156</sup> Poder Judicial de Córdoba, Centro de Estudios y Proyectos Judiciales: Causas Ingresadas en 2019 <<https://justiciacordoba.gob.ar/cepj/index.aspx>> [07/04/2020].

<sup>157</sup> Poder Judicial de Córdoba, Centro de Estudios y Proyectos Judiciales: Estadísticas de la Actividad Judicial <[https://justiciacordoba.gob.ar/cepj/\\_estadisticas/estadisticas.aspx](https://justiciacordoba.gob.ar/cepj/_estadisticas/estadisticas.aspx)> [07/04/2020].

personas empleadas era del 0,3 en 2013, la densidad sindical del 28,9 por ciento en 2016 y la cobertura de la negociación colectiva es del 70,5 por ciento en 2014.<sup>158</sup>

#### ● Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

El artículo 5 de la Constitución de la República Federativa del Brasil establece *in extenso* las garantías judiciales, entre ellas, la duración razonable del proceso y los medios que garanticen la celeridad. Asimismo, se indica que los derechos y garantías fundamentales tienen aplicación inmediata; los derechos reconocidos en la Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios o de los tratados internacionales en que la República Federativa sea parte, y los tratados y convenciones sobre derechos humanos aprobados por el Congreso Nacional serán equivalente a las enmiendas constitucionales (artículo 5, LXXVIII). Los artículos 7 a 9 establecen los derechos sociales y laborales de carácter individual y colectivo.

El Brasil ha ratificado 98 convenios de la OIT, 7 sobre 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 Convenios de gobernanza (Prioritarios), 88 sobre 178 de los convenios técnicos: De los 98 convenios ratificados por el Brasil, 79 están en vigor, 23 han sido denunciados, 4 instrumentos abrogados y 1 ha sido ratificado en los últimos 12 meses.<sup>159</sup> Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas como los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>160</sup>. Ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>161</sup>, incluyendo algunos de los últimos producidos por ese sistema.<sup>162</sup>

La organización de Poder Judicial comprende un Tribunal Superior del Trabajo, Tribunales Regionales y Jueces del Trabajo instituidos en esa ley fundamental (artículos. 92 y 111 a 116), el Título VIII de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (Derecho Ley núm. 5452 de 1943 con numerosas modificaciones) dedicado a la Justicia de Trabajo, el Código Procesal Civil y los reglamentos de los propios tribunales.

#### ● Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Creado en la década de los años 30, el Ministerio de Trabajo se ocupó de la administración del trabajo, siendo transformado en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 2015. Sin embargo, en 2019, tras ochenta y ocho años de existencia, fue disuelto y sus atribuciones derivadas a los ministerios de Economía, Justicia y Seguridad Pública, perdiendo recursos y atribuciones. Existen Comisiones de Conciliación Previa, organismos conjuntos compuestos por representantes de los trabajadores y de los empleadores, cuyo propósito es tratar de resolver, por acuerdo, los conflictos laborales individuales correspondientes a ciertas categorías profesionales. Estos organismos no son competentes para examinar conflictos colectivos, para los cuales existe la posibilidad de arbitraje.

La Justicia del Trabajo brasileña es de carácter federal. Se estructura mediante tres niveles de órganos judiciales laborales: los tribunales laborales (varas), que son órganos formados por un juez admitido por concurso y que representan el primer grado de jurisdicción; los tribunales laborales regionales, órganos colegiados intermedios, que funcionan como tribunales de apelación, y el Tribunal Superior

<sup>158</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico», <<https://ilostat.ilo.org/es/topics/>>; Instituto Brasileiro de Estadística y Geografía <<https://www.ibge.gov.br/>>; ILOSTAT <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>> [8/04/2020].

<sup>159</sup> OIT: «Ratificaciones de Brasil» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*. <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102588](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102588)> [08/04/2020].

<sup>160</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Brasil. <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)>.

<sup>161</sup> Disponible en <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_firmas\\_estados\\_B.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_firmas_estados_B.asp)> [08/04/2020]; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Protocolo de San Salvador, <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/sansalvador.asp>> [08/04/2020]; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <<http://www.cidh.org/annualrep/85.86span/Cap5.htm>> [08/04/2020]; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, «Convención de Belém do Pará»: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

<sup>162</sup> La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

del Trabajo, un órgano colegiado ubicado en la capital de la República, que actúa como el Tribunal de Casación.

Conforme el Tribunal Superior de Trabajo<sup>163</sup> la Justicia de Trabajo está constituida por 27 ministros; los 24 Tribunales Regionales de Trabajo ubicados en cada Estado, con excepción de Acre, Roraima, Amapá y Tocantins, que son atendidos por los tribunales de Rondônia, Amazonas, Pará e Distrito Federal, respectivamente. En el Estado de San Pablo existen dos tribunales, uno en la Ciudad de San Pablo y otro en Campinas. Están en actividad en la segunda instancia, 556 magistrados (desembargadores) y 16 554 servidores.

Para la primera instancia existen 1 587 Juzgados de Trabajo (varas) con 3 955 cargos de magistrados y 43 167 empleados. En 2018, estaban en actividad 3 039 jueces y 23 623 servidores. La cantidad de servidores por cada 100 000 habitantes era de 1,9 magistrados y 20,7 empleados.

En cuanto al volumen de juicios, a enero de 2020, los procesos laborales recibidos, juzgados y residuales en la Justicia del Trabajo fueron 1 735 777. De ese total, los tribunales del Estado de San Pablo registraron 471 087; Rio de Janeiro, 164 754; Minas Gerais, 93 005 y Río Grande Do Sul, 127 911.

#### ● Tipos y motivos de los procesos

El proceso laboral brasileño tiene una naturaleza mixta, utiliza elementos del procedimiento oral, como la intensa participación del juez en una audiencia, pero al mismo tiempo también utiliza elementos del proceso escrito, como la grabación de actas de testimonio y la admisión de un órgano de apelación abierto.

Además tiene previsto el procedimiento «sumario o sumarísimo» para las causas de menor cuantía. En la práctica, sin embargo, hay muy poca diferencia entre esta forma de procedimiento y el procedimiento denominado «ordinario».

Desde 2011 se ha adoptado el «Proceso Judicial Electrónico». Ha implicado la despapelización progresiva, pero completa, de los procedimientos y se ha extendido a todo el Brasil. Hubo juzgados de primera instancia (varas) creados completamente sin papel. Desde la petición inicial hasta el archivo final del proceso, pasando por la respuesta del demandado, la audiencia, los despachos y decisiones interlocutorias, las medidas urgentes, la sentencia, los recursos y los actos de ejecución forzosa, son electrónicos. Es producido y acompañado por los intervinientes –abogados, magistrados y auxiliares del Poder Judicial– única y directamente en el seno del software, en tiempo real, a través de una conexión a internet y de tarjetas de certificación electrónica, firmas electrónicas y contraseñas. Dado el carácter federal del proceso laboral brasileño, es el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) quien comanda este proceso<sup>164</sup>.

Los principales asuntos sobre los que debe decidir la Justicia del Trabajo son aviso previo, multa prevista del artículo 477 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (extinción del contrato de trabajo), incremento del 40 por ciento sobre el Fondo de Garantías por Tiempo de Servicio (FGTS) y multa prevista en el artículo 467 de la Consolidación. Los asuntos relativos a la negociación colectiva (*dessídios coletivos*) llegaron a 671 en 2019.

#### ● Cantidad y duración de los procesos<sup>165</sup>

La Justicia de Trabajo presenta un alto índice de conciliaciones lo que abrevia en cierta forma la duración de los procesos. Durante 2019, el promedio general en los juzgados de trabajo de primera instancia (Varas) fue del 42,7 por ciento.

<sup>163</sup> Tribunal Superior do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST: *Relatório Geral da Justiça do Trabalho* (Seção de Pesquisa e Divulgação de Dados Estatísticos da Justiça do Trabalho, Brasília, 2018) <<http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/prazos>> [02/04/2020].

<sup>164</sup> García Schwarz, R, 2013: «El Proceso Judicial Electrónico» en Revista Catorce Bis, II, (Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Córdoba).

<sup>165</sup> TST: *Prazos na JT. Tempo Médio de Tramitação Processual nas 3 instâncias da Justiça do Trabalho*. Série Histórica desde 2013 <<http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/prazos>> [02/04/2020].

La demora promedio de los procedimientos fue la siguiente:

- en tribunales laborales, en casos de conocimiento, desde la interposición de la acción hasta la sentencia, 273,78 días (enero de 2020);
- ante los tribunales regionales del trabajo, 326 días (enero de 2020);
- ante el Tribunal Superior de Trabajo, 541 días (2019).
- en ejecución de sentencias, desde el inicio hasta el cierre de la etapa, 1 083,37 días (2019).

#### ● **Derechos fundamentales**

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según el World Justice Project en los puntajes que oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, el Brasil figura con 0.56 en ausencia de discriminación; 0.51, derecho a la vida y a la seguridad; 0.36, Debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.59, libertad de expresión; 0.65, libertad religiosa; 0.54, derecho a la privacidad; 0.65, libertad de asociación, y 0.51, garantía de respeto a los derechos laborales<sup>166</sup>.

No existen procesos especiales en materia de derechos fundamentales, aunque se aplican disposiciones del Código Procesal Civil para acelerar tales demandas.

#### ● **Sectores vulnerables**

Las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad fueron aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tuvo lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008. Desde entonces se han creado programas y disposiciones concretos como en la prevención de trabajo esclavo o forzado y el funcionamiento de los Juzgados especiales de infancia y adolescencia. Su competencia comprende la fiscalización de las autorizaciones para inspeccionar el trabajo infantil doméstico<sup>167</sup>.

Existen leyes especiales respecto de sectores vulnerables como la Ley núm.13146 de 2015, Estatuto de la persona con discapacidad, declarando su derecho al trabajo en ambiente accesible e inclusivo, en igualdad de oportunidades (artículo 34) y el derecho de acceso a la justicia en igualdad de oportunidades garantizando las adaptaciones y recursos tecnológicos de asistencia (artículo 79).

A partir de la reforma de 2017 de la Ley núm. 13.467 existe un importante obstáculo en el acceso a tutela judicial de los trabajadores ya que se puede determinar que el trabajador pague los honorarios del abogado del empleador cuando no tiene éxito en sus reclamos, incluso cuando es un trabajador pobre, es decir, sin recursos. De tal forma, la cantidad de casos nuevos por cada 100 000 habitantes pasó de 1 101 en 2009 a 1 267 en 2017, pero en 2018, descendió a 830 (34 por ciento).

## ► **COLOMBIA**

#### ● **Datos básicos**

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, 49 648 685 habitantes. En 2018 contaba con un PBI nominal de 331 047 mil millones de dólares y un ingreso per cápita de 6 180 dólares de los Estados Unidos.

Ese mismo año, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 24,4 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo, del 68,4 por ciento, la relación empleo-población del 62,2 por ciento y la tasa de desempleo del 9,1 por ciento; mientras que en 2017, el porcentaje de personas

<sup>166</sup> World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2019*. (World Justice Project, Washington, 2019 <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [02/04/2020]).

<sup>167</sup> Cooper, Flavio Allegretti de Campos; Cesar, Joao Batista Martins; Gemignani, Tereza Aparecida Asta: «Juizados Especiais da Infância e Adolescência (JEIA) na justiça do trabalho da 15.ª Região», en *O Direito do Trabalho e o Processo do Trabalho no século XXI* (LTR80, São Paulo, 2016).

empleadas era del 0,4 por ciento; la cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas era del 0,4 por ciento. En 2016, la densidad sindical era del 9,5 por ciento y la cobertura de la negociación colectiva del 15,7 por ciento<sup>168</sup>.

#### • Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

Dentro del Título I, capítulo I, de la Constitución Política se protege el trabajo (artículo 25) y los derechos individuales y colectivos de los trabajadores (artículos 53-57). Se indica, además en el Título II, capítulo II, que «Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna» (artículo 53.4).

Por otra parte, se establece que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por el Congreso prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esa Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados (artículo 93). Igualmente, se establece que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos (artículo 94).

Colombia ha ratificado 61 convenios de la OIT, 8 sobre 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 50 sobre 178 de los convenios técnicos. De los 61 convenios ratificados por Colombia, 52 están en vigor, 5 han sido denunciados 4 instrumentos abrogados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>169</sup>. Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>170</sup>. Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>171</sup>, aunque no ha concretado la ratificación de los últimos producidos por ese sistema<sup>172</sup>.

Dentro del Título I, capítulo I, de la Constitución Política se encuentran las garantías constitucionales clásicas, entre ellas, las de juez natural, debido proceso, inviolabilidad de domicilio (artículos 28 y 29).

La Rama Judicial se encuentra regulada especialmente en el Título VIII de la Constitución Política comprende una Corte Constitucional, el Consejo de Estado y una Corte Suprema de Justicia, siendo esta última el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y puede actuar en Salas o en pleno (artículos 228 a 248). Asimismo, se establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (artículos 246).

Por su parte, la justicia del trabajo encuentra la regulación de su funcionamiento en el Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social (CPTySS), Decreto Ley 2158 de 1948.

#### • Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Según la normativa colombiana, el Ministerio del Trabajo es la cabeza del Sector del Trabajo y sus objetivos son: la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo; el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un

<sup>168</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico», <<https://www.dane.gov.co/index.php/en/>> [08/04/2020]; ILOSTAT <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020]; Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>> [08/04/2020].

<sup>169</sup> OIT: «Ratificaciones de Colombia» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT* <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102595](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102595)> [08/04/2020].

<sup>170</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Colombia. <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)>

<sup>171</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo de San Salvador, <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/sansalvador.asp>> [08/04/2020]; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <<http://www.cidh.org/annualrep/85.86span/Cap5.htm>> [08/04/2020]; «Convención de Belém do Pará»: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

<sup>172</sup> Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia; Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales [...]. Asimismo, «fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones»<sup>173</sup>.

En tanto, la justicia laboral es de orden nacional y se encuentra a cargo de un Tribunal Supremo del Trabajo con jurisdicción en todo el territorio nacional y tienen su sede en la capital. Los Tribunales Seccionales del Trabajo ejercen su jurisdicción en los Departamentos, con sede en las respectivas capitales y en las Intendencias y Comisarias que la ley les adscribe. Este territorio se denomina Distrito Judicial del Trabajo. Los Jueces del Trabajo ejercen en el Circuito Judicial del Trabajo, es decir, el mismo territorio señalado por la ley a los respectivos Jueces del Circuito en lo civil.

En función de la competencia, la estructura es la siguiente: a) los juzgados de circuito conocen de los procesos de primera instancia y los especiales de fuero sindical y disolución de sindicatos; b) los juzgados de pequeñas causas laborales que conocen de procesos de única instancia cuya cuantía no supere 120 veces el salario mínimo legal mensual vigente; c) las salas laborales de los tribunales superiores de distrito judicial que conocen de la segunda instancia de los procesos ordinarios y en primera de procesos de declaratoria de ilegalidad de una huelga, y d) la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que conoce solamente de los procesos sobre los cuales cabe el recurso extraordinario de casación (cuantía mínima de 120 veces el salario mínimo legal mensual vigente) y de segunda instancia de los procesos de ilegalidad de la huelga.

Conforme un estudio de costos procesales del año 2016, en Colombia existen 309 despachos especializados en la atención de causas laborales, distribuidos en 32 distritos, así como 106 plazas de magistrados especializados en justicia laboral en los distintos tribunales superiores, en los que el Estado invierte anualmente un total de 173 597,2 millones (pesos colombianos) para su funcionamiento, de los que el 87 por ciento son costos jurisdiccionales (151 083,2 millones) y el 5 por ciento (8 747,7 millones) corresponden a costos administrativos. El resto por supuesto corresponde a los gastos generales. El gasto medio por distrito es de 5 013, 2 millones anuales<sup>174</sup>.

#### • Tipos y motivos de los procesos

El proceso laboral es de doble instancia, con la excepción de aquellos de menor cuantía, es decir, que no supere 20 veces el salario mínimo legal mensual vigente. La oralidad es la regla de los procesos y solo se prevé hasta la segunda instancia y no exime la realización de actos escritos, tales como la interposición de la demanda, los elementos de prueba documental y las actas que se labren sobre los actos procesales.

El proceso de primera instancia se encuentra dividido en dos audiencias. La primera esta subdividida a su vez cuatro fases: conciliación, saneamiento del litigio, fijación del litigio y decreto de pruebas. La segunda se divide en práctica de pruebas, cierre del debate probatorio, alegatos de conclusión y sentencia. En la segunda instancia se prevé la realización de una audiencia en la que se receptan los alegatos de las partes y se dicta la sentencia.

Además de procesos abreviados o acelerados para casos de menor cuantía o complejidad, existen procesos especiales de fuero sindical, acoso laboral, jurisdicción coactiva, calificación de ilegalidad de la suspensión o paro colectivo de trabajo, que conocen en este último los tribunales superiores y la Sala Laboral de la Corte.

Los Juzgados del Circuito se avocaron casi exclusivamente de tres tipos de proceso: Ordinarios (58,7 por ciento), Ejecutivos (20,7 por ciento) y Tutelas (15,9 por ciento), mientras que las salas laborales de los tribunales superiores lo hicieron en un 90 por ciento en dos tipos de procesos: ordinarios (68,4 por ciento) y las tutelas (19,8 por ciento)<sup>175</sup>.

<sup>173</sup> Decreto-ley 4108 de 2011, artículo 1 y decreto 1072 de 2015. <<https://www.oitcinterfor.org/node/6715>>

<sup>174</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Resultados del estudio de costos procesales, Tomo II, pdf. (Bogotá, 2016) pág. 42 y ss. <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/estudios-de-tiempos-y-costos-procesales>> [02 /04/2020].

<sup>175</sup> *Ibid*, pág. 61 y ss.

Por otra parte, cabe señalar que, actualmente se encuentra en marcha un plan piloto de aplicación del expediente electrónico en el ámbito de la Rama Judicial, aunque aún no se ha llevado a cabo en la especialidad laboral.

#### ● Cantidad y duración de los procesos

En cuanto a la duración de los procesos, según el Consejo Superior de la Judicatura<sup>176</sup>, computados desde el inicio de la demanda hasta la obtención del primer pronunciamiento, varía según el tipo de procedimiento. El estudio oficial se realizó sobre el análisis de procesos que, en su mayoría fueron iniciados con posterioridad al año 2008, fecha en que se implementó de modo definitivo la oralidad obligatoria para los procesos laborales.

En promedio, la duración nacional de la primera etapa o instancia fue de 366 días corrientes, lo que equivale a 167 días hábiles de la Rama Judicial. Se ha observado que, si bien el 68 por ciento de los procesos concluyó en menos de un año, haciendo uso de la duración máxima de 242 días corrientes, que se identificó como límite legal para la evacuación de la primera instancia de este tipo de procesos, la media eficiente se ubicó en el 42 por ciento, dado que fueron 193 los procesos que lograron cursar el trámite en ese plazo.

La duración en fase de segunda instancia fue de 134 días corrientes, es decir, en 80 días hábiles de la Rama Judicial, cifra muy superior a los 38 días del diseño normativo. Para los procesos de casación o revisión, se registró una duración promedio de 467 días corrientes. En los procesos de ejecución se reportaron un promedio de 203 días corrientes de duración que equivalen a 122 días hábiles.<sup>177</sup>

#### ● Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project<sup>178</sup>, los puntajes de Colombia oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Colombia figura con 0.54, en ausencia de discriminación; 0.50, derecho a la vida y a la seguridad; 0.40, debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.56, libertad de expresión; 0.63, libertad religiosa; 0.49, derecho a la privacidad; 0.61, libertad de asociación y 0.51, garantía de respeto a los derechos laborales.

En materia de derechos fundamentales existe la acción constitucional de tutela (artículo 86 de la Constitución) en la que pueden conocer todos los jueces ordinarios o especializados, tribunales y Corte de cualquier jurisdicción, así como existen procedimientos especiales en materia de violación de derechos sindicales. Asimismo, la protección a la maternidad, se trata como un proceso ordinario, pero la protección a la estabilidad laboral reforzada que persigue el reintegro de la trabajadora por embarazo o licencia de maternidad y de los trabajadores afectados por una situación de limitación a la capacidad laboral por razones de salud, al igual que el de las madres cabeza de familia, se adelanta mediante acción de tutela como proceso breve, expedito y sumario ante cualquier juez de la República.

#### ● Sectores vulnerables

En cuanto al acceso a la justicia de sectores vulnerables, cabe señalar la mejora alcanzada en lo que respecta a la protección de los menores tras la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Además, se cuenta con un portal web exclusivo para niños y niñas<sup>179</sup>.

El Centro de Atención y Orientación al Usuario de la Justicia fue creado como un lugar donde las personas, sin distinguir estrato social, sexo o raza, pueden acercarse para resolver dudas en temas civiles, laborales, de familia, penales, entre otros. Se otorga atención preferencial a las mujeres víctimas de violencia de género.

<sup>176</sup> Consejo Superior de la Judicatura: Resultados del estudio de tiempos procesales, Tomo I, (Bogotá, 2016), pág. 135 y ss. <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/estudios-de-tiempos-y-costos-procesales>>.

<sup>177</sup> Ver: <[https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES\\_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0)>

<sup>178</sup> World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2019*. <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [02/04/2020].

<sup>179</sup> Rama Judicial, Portal Niños y Niñas, <<https://www.ramajudicial.gov.co/web/portal-ninos-y-ninas/inicio>>.

Asimismo, dentro del poder judicial se ha creado la Comisión Nacional de Género, que tiene como funciones proponer políticas, planes y acciones encaminadas a garantizar la igualdad y la ausencia discriminación de las mujeres y las niñas en el acceso a la administración de justicia; se incluye también la sensibilización, la formación y la información en materia de género para todos los servidores judiciales.

La Constitución Política de Colombia incorporó dentro de las jurisdicciones especiales la jurisdicción de los pueblos indígenas: «Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional» (artículo 246).

## ► CHILE

### • Datos básicos

Chile es una república democrática unitaria con 19 107 216 habitantes (proyección de junio de 2019) y un PBI nominal de 298 231 mil millones de dólares y un ingreso per cápita de 14 670 de dólares, en el año 2018.

En 2018, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 15,6 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo del 59,8 por ciento, y la cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas del 0,6 por ciento; mientras que en 2016 la densidad sindical fue del 19,6 por ciento y la cobertura de la negociación colectiva del 17,9 por ciento. En 2019, la relación empleo-población es del 55,5 por ciento y la tasa de desempleo del 7,4 por ciento.<sup>180</sup>

### • Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

El artículo 19 de la Constitución Política establece las garantías fundamentales, entre ellas, el derecho a la defensa jurídica letrada, juez natural, debido proceso, inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones privadas. Los incisos 16 a 18 reconocen los derechos sociales y laborales de carácter individual y colectivo. Asimismo, el Poder Judicial se encuentra organizado en el Título VI, artículo 76 y siguientes.

Chile ha ratificado 63 Convenios de la OIT, 8 sobre 8 convenios fundamentales, 2 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 53 sobre 178 de los convenios técnicos. De los 63 convenios ratificados por Chile, 49 están en vigor, 12 han sido denunciados y 2 instrumentos abrogados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>181</sup>.

Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas como el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>182</sup>, aunque no ha concretado la ratificación de los últimos producidos por ese sistema (a excepción del referido a la protección de personas mayores)<sup>183</sup>.

<sup>180</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico», <<https://ilostat.ilo.org/es/topics/>> [8/04/2020]; Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>> [8/04/2020]; Instituto Nacional de Estadísticas, <<https://www.ine.cl/>> [8/04/2020].

<sup>181</sup> OIT: «Ratificaciones de Chile» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102588](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102588)> [08/04/2020].

<sup>182</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [08/04/2020]; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte <<https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/2ndOPCCPR.aspx>>. «Convención de Belém do Pará»: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

<sup>183</sup> Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

- **Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo**

Primeramente, en lo que respecta a los conflictos individuales, cabe mencionar la Dirección del Trabajo, estructura administrativa que interviene en la reclamación obligatoria previa a los procesos monitorios, así como en la elaboración de informes en los Procedimientos de Tutela Laboral y facultad para actuar en calidad de parte en ese proceso.

La estructura jurisdiccional cuenta con tres niveles de órganos judiciales: un primer nivel a cargo de tribunales especializados, llamados Juzgados de Letras del Trabajo, con asiento en las ciudades que determina el Código del Trabajo, para lo cual se han establecido 16 regiones. El número de jueces que compone cada juzgado varía entre región y región, ejerciendo uno de esos jueces la presidencia del juzgado. Así, en Santiago capital (que integra la región decimotercera), en la actualidad, existen dos Juzgados de Letras del Trabajo, con 19 jueces cada uno.

Los jueces se avocan exclusivamente a su función jurisdiccional, mientras que al Juez Presidente le corresponde todo lo relacionado con el funcionamiento administrativo del juzgado, lo que puede implicar una deducción proporcional de su trabajo jurisdiccional. Ante estos juzgados se tramitan los procesos Monitorios y los de Aplicación General.

El segundo nivel, a cargo de 17 Cortes de Apelaciones (una por cada región), las que conocen en los recursos de apelación interpuestos en los procedimientos Monitorios y en los recursos de nulidad deducidos en los procedimientos de aplicación general y Tutela.

Finalmente, en el tercer nivel la Corte Suprema resuelve los recursos de Unificación de Jurisprudencia, cuando se invoca la existencia de resoluciones contradictoria entre las Cortes de Apelaciones sobre una misma materia.

Conforme datos oficiales<sup>184</sup> el Poder Judicial está conformado por más de 450 tribunales, 1 462 jueces y 12 412 funcionarios. En la parte superior se encuentra la Corte Suprema, compuesta por 21 miembros. En segundo nivel, la actuación del Poder Judicial se divide, espacialmente, en 17 territorios jurisdiccionales, que son encabezados por una Corte de Apelaciones en cada uno de ellos y se encuentran situadas en las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Valparaíso, Santiago, San Miguel, Rancagua, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas.

El nivel inferior de la justicia del trabajo está compuesto por los juzgados de letras del trabajo y los juzgados de cobranza laboral y previsional y están situados tanto en las ciudades que son asiento de Corte de Apelaciones, como en las capitales de provincia y en las comunas o agrupaciones de comunas. En los lugares en los que no existen los tribunales especializados del trabajo, funcionan los juzgados de letras con competencia múltiple, entre ellas laboral.

No existen datos desagregados disponibles respecto a la cantidad total de jueces que integran los juzgados de Letras del Trabajo, mencionándose solamente que estos se encuentran integrados por un total de 618 funcionarios.

- **Tipos y motivos de los procesos**

El proceso laboral está regulado en el Libro V del Código del Trabajo<sup>185</sup>, mientras que el funcionamiento y estructura administrativa de los Tribunales del Trabajo se encuentran regidos por el Código Orgánico de Tribunales y supletoriamente por el Código Procesal Penal, pues hasta ahora, todos los tribunales reformados han seguido el modelo instaurado por la justicia penal.

<sup>184</sup> Instituto Nacional de Estadísticas: Informe Anual de Justicia, Reporte Estadístico 2018 (Corporación Administrativa del Poder Judicial, Santiago de Chile, 2018) <[https://www.ine.cl/docs/default-source/justicia/publicaciones-y-anuarios/difusi%C3%B3n/informe-anual-justicia-2018.pdf?sfvrsn=4f64d6f6\\_2](https://www.ine.cl/docs/default-source/justicia/publicaciones-y-anuarios/difusi%C3%B3n/informe-anual-justicia-2018.pdf?sfvrsn=4f64d6f6_2)> [02/04/2020] Poder Judicial República de Chile: «Competencia Reforma Laboral Tribunales Primera Instancia Años 2010 a 2017» en Poder Judicial en Números. Estadísticas de Causas, 2018T. I (Subdepartamento de Estadísticas, Gráfica Metropolitana, 2018) pág. 41 y ss.; <<https://www.pjud.cl/documents/10179/11855875/5.Recursos+Humanos.pdf/052de5ce-cb7e-4ab0-a255-2535d0ba9795?version=1.2>> y <<https://www.pjud.cl/tribunales-del-pais/>> [02/04/2020].

<sup>185</sup> Reformas introducidas por Leyes núm. 20.027, núm. 20.022 y núm. 20.876, entre otras.

Todos los procedimientos laborales chilenos son principalmente orales, basados en los principios (y técnicas procesales) de intermediación, concentración, actuación de oficio, gratuidad y celeridad. Estos se caracterizan por la existencia de procedimientos abreviados para las causas de menor cuantía, y plazos acotados en aquellas que versan sobre violación de derechos fundamentales. Asimismo, existe la tramitación por medios informáticos (Ley de Tramitación Electrónica núm. 20886), debiendo realizarse despacho de escritos, documentos y notificaciones por dicha vía. La recepción de audiencias posee soporte digitalizado por lo que la aplicación de los recursos digitales a los procesos aporta una importante celeridad.

Existen al menos dos tipos de procedimientos, el Monitorio y el de Aplicación General. Hay quien considera que el procedimiento de Tutela Laboral constituye un tercer tipo, mientras que otros entienden que en rigor de verdad se trata del procedimiento de Aplicación General con algunas modificaciones (medida cautelar especial, plazo más breve para dictar sentencia).

El procedimiento ordinario llamado de Aplicación General, prevé la interposición de la demanda y su contestación por escrito y luego la realización de dos audiencias. La primera audiencia, denominada Preparatoria, envuelve todo lo relacionado con la contestación de excepciones dilatorias y la demanda reconventional; dictado de sentencia parcial sobre prestaciones no controvertidas; proposición de bases de acuerdo; determinación de la controversia fáctica y de la prueba pertinente; mantención de medidas cautelares y citación a la audiencia de Juicio. En la segunda audiencia se produce la prueba, se reciben los alegatos y se dicta sentencia, ya sea en la propia audiencia o dentro de los quince días hábiles. Contra dicha sentencia, solo procede el recurso de nulidad ante la Corte de Apelaciones. Los fallos de las cortes de apelaciones son recurribles mediante el recurso de unificación de jurisprudencia, en caso de que existan resoluciones contradictorias de las cortes sobre una misma materia.

Existe además un proceso abreviado denominado Monitorio, previsto para causas de poca cuantía (inferiores a 10 ingresos mínimos mensuales). Previo al inicio de la acción judicial, se requiere una reclamación administrativa previa obligatoria ante la Inspección del Trabajo. Si no se realiza dicha reclamación, se puede demandar igual, pero por la vía del procedimiento de aplicación general. La demanda es proveída por una resolución que la acoge o la desestima, y en su caso, ordena el pago de las prestaciones demandadas.

Excepcionalmente, puede llamarse a una audiencia única si se estima que no se cuenta con antecedentes suficientes. La resolución que estima o desestima la demanda, una vez notificada, puede ser reclamada por la parte agraviada (sin fundamentos). Si no es reclamada, la resolución queda firme. Con la reclamación se abre el contradictorio, el juez cita a las partes a una Audiencia Única de conciliación, contestación y prueba. La sentencia se debe dictar al término de la audiencia o hasta en un plazo de tres días. Contra dicha sentencia se puede deducir recurso de apelación o nulidad.

#### ● Cantidad y duración de los procesos

En 2018, ingresaron a la Corte Suprema 33 486 procesos, de los cuales, se fallaron 29 881 y quedaron pendientes 7 759. En 2018, las 17 Cortes de Apelaciones de Chile distribuidas en todo el territorio nacional, registraron 593 541. En el mismo año, los juzgados laborales conocieron en total, 725 591 causas a nivel nacional, de las cuales 379 526 fueron ingresos, lo que representan el 52,3 por ciento del total, y 346 065 fueron términos, que equivalen al 47,7 por ciento del total. La materia más frecuente, sin considerar la agrupación, fue la de despidos injustificados, con 40 889 ingresos y 37 884 términos.

Siempre en 2018, los juzgados especializados en Reforma Laboral conocieron 151 675 causas a nivel nacional, de las cuales 78 829 fueron ingresos, lo que representa el 52,0 por ciento del total y 72 836 fueron términos que equivalen al 48,0 por ciento del total. Los procedimientos más frecuentes fueron: Ordinario con 76 452 causas y Monitorio con 48 257 causas. Por otra parte, se realizaron 1 100 causas por Práctica antisindical con.

En materia laboral específica, el total de causas terminadas en el año 2017 ascendió a 69 048. Las cortes de apelaciones, durante ese año, tuvieron 7 790 recursos ingresados en materia laboral, lo que resulta significativamente mayor respecto al ingreso de recursos registrados en el año 2010, que había ascendido a 5 117, en tanto que durante el año 2017 ascendieron a 6 989 los fallos de las cortes de apelaciones en materia laboral.

La Justicia de Trabajo presenta un alto índice de conciliaciones. Durante el año 2017, de las 69 048 causas terminadas, 24 532 lo fueron por conciliación.

La duración global de las causas laborales ascendió a un promedio de 73 días durante el año 2017, mientras que en el año 2010 dicha cifra fue tan solo de 49 días. Calculada la duración en función del tipo de procedimiento, cabe precisar que, los procedimientos ordinarios tuvieron un promedio de duración de 86 días, en tanto que los procedimientos monitorios registraron un promedio de 52 días.<sup>186</sup>

#### • Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Chile figura con 0.54, en ausencia de discriminación; 0.86, derecho a la vida y a la seguridad; 0.64, debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.74, libertad de expresión; 0.79, libertad religiosa; 0.83, derecho a la privacidad; 0.75, libertad de asociación y 0.70, garantía de respeto a los derechos laborales<sup>187</sup>.

En materia de protección de derechos fundamentales cabe mencionar el Procedimiento de Tutela Laboral. Cuando en el ejercicio de las facultades del empleador se vean lesionadas algunas de las libertades constitucionales (vida, integridad física y psíquica, honra, inviolabilidad de comunicaciones privadas, libertad de conciencia, libertad de opinión, libre elección, entre otras) mencionadas en forma de *numerus clausus* en el artículo 485 del Código del Trabajo, se aplicará el procedimiento de Tutela Laboral. Este procedimiento tiene la misma estructura que el proceso de Aplicación General (doble audiencia), pero con un plazo más acotado para dictar sentencia y con prelación para ser conocido el recurso de la nulidad ante la Corte de Apelaciones, previendo, asimismo, la intervención especial de la Inspección del Trabajo, ya sea dictando informes o en el carácter de parte.

En el año 2014, por vía jurisprudencial, más precisamente por Unificación de Jurisprudencia de la Corte Suprema, se amplió la competencia de los juzgados del trabajo para conocer la tutela de derechos fundamentales de los trabajadores del Estado.

#### • Sectores vulnerables

En cuanto al acceso a la justicia de sectores vulnerables, cabe mencionar que la Secretaría Técnica de Igualdad de Género integra la estructura del poder judicial. Esta se ha encargado de organizar seminarios en todo Chile con el fin de difundir las 100 Reglas de Brasilia y el Protocolo Iberoamericano de actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas.

Asimismo, ha elaborado un texto de consulta para el trabajo diario que incluye normativa internacional, relevante en temas de igualdad, ausencia de discriminación y género, con la finalidad de avanzar hacia un modelo de justicia más inclusiva, respetuosa de la diversidad y con miras a asegurar un efectivo acceso a la justicia<sup>188</sup>.

Desde 2015, el Poder Judicial de Chile dispone de una Comisión de Lenguaje Claro para todos los fueros y en el Glosario de Términos Jurídicos se incluye un capítulo en Materia laboral<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> Poder Judicial República de Chile: Poder Judicial en Números. Estadísticas de Causas, 2018, T. I (Subdepartamento de Estadísticas, Gráfica Metropolitana, 2018) <<https://www.pjud.cl/documents/10179/11855875/1.Estadisticas+de+Causas.pdf/6c10b204-4f22-4b13-975c-8416f8ea0be7?version=1.2>> [08/04/2020]

<sup>187</sup> World Justice Project. 2019. *Índice de Estado de Derecho*, <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>188</sup> Disponible en <<http://secretariadegenero.pjud.cl/>>

<sup>189</sup> Poder Judicial República de Chile, Comisión de Lenguaje Claro, Glosario de Términos Jurídicos, Edición 2018. Se inserta un glosario en materia laboral relativo a dos temas: «¿Qué es un Juzgado de Trabajo y un Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional?» y «Términos relativos a materia laboral», pág. 33 y ss.

## ▶ ECUADOR

### ● Datos básicos

Ecuador es un Estado constitucional democrático republicano, unitario, intercultural, plurinacional y laico, con 17 304 827 habitantes. En el año 2018, Ecuador presentaba un PBI nominal de 108 398,06 millones de dólares y un ingreso per cápita de 6 344,9 dólares.

En 2017, la tasa de alfabetización del total de adultos (personas de 15 años o más) era del 93 por ciento, mientras que en 2019 la tasa de población activa total (mayores de 15 años) era del 69 por ciento. En 2019, la relación empleo-población en el país era del 66 por ciento y la tasa de desempleo del 4 por ciento. En ese mismo año, del empleo masculino, el 39 por ciento era empleo vulnerable, mientras que del empleo femenino el 56 por ciento se encontraba en condiciones de vulnerabilidad; la tasa de subempleo era del 17,6 por ciento y la tasa de empleo adecuado 38,8 por ciento. El porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 16,6 por ciento; la relación empleo-población del 63,7 por ciento; la tasa de desempleo del 3,8 por ciento; mientras que la cantidad de inspectores por cada 100 000, personas empleadas, era del 0,3 por ciento en 2012<sup>190</sup>.

### ● Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

Conforme a lo que establece el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), el orden jerárquico de aplicación de las normas en el derecho de dicho país es el siguiente: la Constitución; los Tratados y Convenios Internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Puntualmente, en relación con el acceso a la justicia, su artículo 86 establece que cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución. Asimismo, entre otras cuestiones, la citada norma establece que el procedimiento será sencillo, rápido y eficaz, así como también oral en todas sus fases e instancias.

Por su parte, los artículos 167 a 170 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establecen que la sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo (artículo 168, inciso 6). También prescriben que las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso, agregando que «no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades» (artículo 169). En referencia a los principios de la Función Judicial, el artículo 172 de la Constitución establece que las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Ecuador ha ratificado 61 Convenios de OIT, dentro de los cuales se encuentran los 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios) y 50 sobre 178 convenios técnicos. De los 61 Convenios ratificados por el país, 54 están en vigor, 5 han sido denunciados, 2 instrumentos abrogados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>191</sup>.

Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas que institucionalizan el derecho a acceso a tutela judicial efectiva, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>192</sup>.

<sup>190</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico»; Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Ecuador, <<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>> [08/04/2020]; Banco Mundial <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>> [08/04/2020]; ILOSTAT, <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020].

<sup>191</sup> OIT: «Ratificaciones de Ecuador» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102588](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102588)> [08/04/2020].

<sup>192</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad entre otros.

A partir de la vigencia de la CRE, en el año 2008, fue necesario adaptar el marco jurídico del Ecuador a las normas constitucionales. Es así, que en mayo de 2015 la Asamblea Nacional dictó el Código Orgánico General de Procesos (COGP)<sup>193</sup> que regula los procedimientos en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, tal como más abajo se expone.

- **Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo**

La administración del trabajo en Ecuador está a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría de Estado (artículo 540 CT), de las Direcciones Regionales del Trabajo de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato, de la Dirección y Subdirecciones de Mediación Laboral, de la Dirección y Subdirecciones de Empleo y Recursos Humanos y de las Inspecciones del Trabajo.

Existen asimismo Inspectores Provinciales de Trabajo con atribuciones para conocer en las solicitudes de Visto-Bueno<sup>194</sup>, presentadas por los empleadores o los trabajadores. Sin embargo, dichas resoluciones no tienen efecto de cosa juzgada ya que cualquiera de las partes puede recurrir a la justicia laboral a través de los Juzgados de Trabajo (artículo 183 CT).

En materia de conflictos colectivos de trabajo se cuenta con dos procedimientos especiales: uno para el caso de no existir acuerdo en la discusión del proyecto de contrato colectivo y otro para todos los demás casos de controversia empleador-trabajador. Además, existen otros medios alternativos de solución de conflictos tales como la mediación y el arbitraje (artículo 190 de la Constitución) y la Defensoría del Pueblo (artículo 215 de la Constitución).

El funcionamiento de la Justicia del Trabajo en el país se encuentra establecido en el Código del Trabajo (CT)<sup>195</sup> y en el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)<sup>196</sup>, de conformidad a lo normado en los artículos 177 y 178 de la Constitución de la República del Ecuador. En el Capítulo II «De la Administración de Justicia» del Título VI «Organización, Competencia y Procedimiento» del citado CT, se encuentran regulados: los Juzgados del trabajo y tribunales de conciliación y arbitraje (artículo 565), la Competencia de la Corte Nacional y de las Cortes Provinciales (artículo 566) y las Atribuciones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje (artículo 567). Por su parte, el citado COFJ, regula la competencia de las juezas y los jueces del trabajo (artículo 237), así como sus atribuciones y deberes (artículo 238).

La estructura de justicia del trabajo ecuatoriana está conformada, en primera instancia, por jueces del trabajo y por jueces multicompetentes, y en segunda instancia, por las Cortes Provinciales de Justicia, que son 24 en todo el país y resuelven los juicios laborales por medio de sus distintas Salas. Asimismo, la Corte Nacional de Justicia con sede en la capital de la República, a través de su Sala Especializada Laboral, integrada por cinco jueces, conoce y resuelve sobre los recursos de casación interpuestos en las sentencias dictadas por las Salas de las Cortes Provinciales de Justicia. En la Corte Nacional de Justicia existen además tres conjuces en materia laboral que integran un Tribunal encargado de calificar la admisibilidad o no de los recursos de casación en materia de Derecho del Trabajo.

- **Tipos y motivos de los procesos**

El proceso laboral ecuatoriano se encuentra reglado en el Código del Trabajo (CT) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)<sup>197</sup>, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo primero y tal como se ha expuesto anteriormente, regula la actividad procesal en todas las materias, excepto en materia constitucional, electoral y penal.

Conforme lo normado en el inciso 6 del artículo 168 de la CRE, el proceso laboral es oral, concentrado, contradictorio y dispositivo, lo que también se encuentra establecido en el artículo 4 del citado COGEP y en el artículo 18 del COFJ.

Las controversias derivadas de los conflictos individuales de trabajo se sustancian mediante un procedimiento sumario. Pero, además, existe en el país un proceso sumario con reducción de plazos,

<sup>193</sup> Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015 y sus reformas.

<sup>194</sup> Terminación de las relaciones de trabajo por las causas enumeradas en los artículos 172 y 173 del Código del Trabajo.

<sup>195</sup> Codificación 17, publicada en el Registro Oficial Suplemento 167, de 16 de diciembre de 2005 y sus reformas. Última modificación: 21 de agosto de 2018.

<sup>196</sup> Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009 y sus reformas.

<sup>197</sup> Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015 y sus reformas.

establecido para los reclamos de ineficacia de un despido<sup>198</sup>, así como también para las controversias originadas en el despido intempestivo de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y de dirigentes sindicales (artículo 133, inc. 8 del COGEP).

Si bien en el país no existe un proceso especial para casos de menor cuantía o menor complejidad, resulta necesario señalar que existen otros casos de despido ineficaz que, a pesar de encontrarse establecidos en el Código del Trabajo, el COGEP no los ha considerado; tal como sucede con aquellos que deben ser tramitados mediante un procedimiento sumario con reducción de plazos, como en los casos de despido por discriminación del trabajador por condición de adulto mayor u orientación sexual, en los cuales el trabajador no tiene derecho al reintegro pero sí a las indemnización adicional. Lo mismo sucede en el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad, o de quien tuviere a su cargo la manutención de una persona con discapacidad, quienes deben ser indemnizados conforme lo determina la Ley Orgánica de Discapacidades.

Además, en Ecuador se encuentra implementándose de manera progresiva la utilización del proceso electrónico para todos los procesos judiciales, incluyendo los laborales, a través del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE). Dicho sistema constituye una herramienta tecnológica que permite a los funcionarios judiciales del país despachar de manera rápida y fácil cada uno de los procesos judiciales. Su manejo es permitido a todos los usuarios, funcionarios judiciales y abogados. Este sistema se ha utilizado progresivamente desde el año 2012, sin embargo, aún no está perfeccionado. Se agregan el sistema de jurisprudencia, la publicación de los estados de procesos judiciales en página web y notificaciones electrónicas<sup>199</sup>.

#### ● Cantidad y duración de los procesos

No se encontraron disponibles datos ni cálculos oficiales sobre la duración de los procesos judiciales en Ecuador.

#### ● Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Ecuador figura con 0.45 en ausencia de discriminación; 0.53, derecho a la vida y a la seguridad; 0.43, debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.53, libertad de expresión, 0.65, libertad religiosa, 0.42 en Derecho a la Privacidad, 0.58, libertad de asociación y 0.57, garantía de respeto a los derechos laborales.<sup>200</sup>

Asimismo, existe en Ecuador una acción de protección establecida en el artículo 88 de la CRE, que tiene por objeto la tutela directa y eficaz de los derechos reconocidos en dicho plexo normativo cuando estos fueran vulnerados<sup>201</sup>. En lo que respecta al Derecho del Trabajo, esa acción puede ser ejercida

<sup>198</sup> El trámite para el despido ineficaz es el siguiente: La persona afectada debe deducir su acción en el plazo máximo de treinta días, acompañando toda la prueba de que disponga; admitida a trámite la demanda, el juez ordena la citación al demandado y en la misma providencia puede dictar medidas cautelares que permitan el reintegro inmediato al trabajo del trabajador afectado mientras dure el trámite. Citado el demandado debe dar contestación a la demanda, hecho lo cual, o en rebeldía, el juez convoca a una audiencia única que se realiza en el término máximo de 48 horas supuestamente contados a partir de la citación, a diferencia de las otras causas que se realiza en el término máximo de 30 días a partir de la contestación a la demanda. La audiencia inicia por la conciliación y, de existir acuerdo, se autoriza por sentencia; si no hay acuerdo se practican las pruebas solicitadas por las partes. Declarada la ineficacia del despido se entiende que la relación laboral no se ha interrumpido y el juez ordena el plago de la remuneración pendiente con el 10 por ciento de recargo. Si la persona despedida, a pesar de la declaratoria de ineficacia del despido, decide no continuar con la relación laboral recibe la indemnización equivalente a un año de la remuneración que se encontraba percibiendo al momento del despido, además de la general que corresponda por despido intempestivo. Si el empleador se niega a recibir a al trabajador cuyo reintegro fue ordenado por el juez, podrá ser sancionada por desacato conforme consta en el artículo 282 del COIP (Código Orgánico Integral Penal).

<sup>199</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana, Plan Iberoamericano de Estadística Judicial, Mapa Tecnológico, <<http://www.pliej.org/pliej/>> [08/04/2020].

<sup>200</sup> World Justice Project, 2019: *Índice de Estado de Derecho 2019*. <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>201</sup> Conforme el Artículo 88 de la Constitución, dicha acción procede: «por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos improprios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación»

en la medida en que como derivación del conflicto laboral se afecten derechos constitucionales (tal como por ejemplo sucede con el derecho a la tutela judicial efectiva), o bien, existan situaciones fácticas excepcionales que conviertan a la vía laboral ordinaria en ineficaz (v.gr: por urgencia o necesidad), causas estas que deberán ser analizadas en el caso concreto.<sup>202</sup>

- **Sectores vulnerables**

La CRE del año 2008 incorporó en su artículo 35 los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, dentro de los que se encuentran las personas adultas mayores; las niñas; los niños y los adolescentes; las mujeres embarazadas; las personas con discapacidad; las personas privadas de libertad; quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; las personas en situación de riesgo, y las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Dichos grupos, deberán recibir atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como en el privado, así como también deberán gozar de una especial protección por parte del Estado quienes se encuentren en condición de doble vulnerabilidad. A su vez, el artículo 36 de la Constitución de la República establece que las personas adultas mayores<sup>203</sup> recibirán dicha atención prioritaria y especializada, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia.

Por su parte, el artículo 171 de la Constitución estableció derechos para la justicia indígena, al normar que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas son quienes ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, para la solución de sus conflictos internos, siempre que ellos no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.<sup>204</sup>

## ► ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

---

- **Datos básicos**

El Estado Plurinacional del Bolivia es un «Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías» (artículo 1 de la Constitución Política del Estado), con 11 469 896 habitantes, a junio 2019. En 2018, presentaba un PIB nominal de 40 288 mil millones de dólares y un ingreso per cápita de 2 559,51 dólares.

En 2018, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 21,8 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo del 71,8 por ciento; la relación empleo-población del 69,3 por ciento; la tasa de desempleo es del 3,5 por ciento, y en 2014, presentaba la densidad sindical del 39,1 por ciento<sup>205</sup>.

- **Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral**

Se establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia (artículo 13, IV). El artículo 45 establece el derecho a la Seguridad Social. La Sección III (artículos 46 a 55) del Capítulo I, se dedica a tratar en extenso los derechos laborales de carácter individual y colectivo, previendo entre otras, reglas de interpretación de la ley laboral y la prohibición del despido injustificado.

<sup>202</sup> Corte Constitucional del Ecuador (en pleno). Sentencia núm. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

<sup>203</sup> Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

<sup>204</sup> Establece también el artículo 171, que el «Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria».

<sup>205</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico»; Instituto Nacional de Estadísticas <<https://www.ine.gob.bo/>>, Banco Mundial <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>>; ILOSTAT, <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020].

En el Título IV de la Constitución Política se establecen las garantías jurisdiccionales como el debido proceso, la defensa y el derecho a una justicia oportuna, gratuita y sin dilaciones. Asimismo, se indica que los derechos y garantías fundamentales tienen aplicación directa (artículo 109).

Bolivia (Estado Plurinacional de) ha ratificado 50 Convenios de la OIT, 8 sobre 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 39 sobre 178 de los convenios técnicos. De los 50 convenios ratificados por Bolivia (Estado Plurinacional de), 47 están en vigor, 3 han sido denunciados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>206</sup>. Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas como el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>207</sup>. También, ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>208</sup>, aunque no ha concretado la ratificación de los últimos producidos por ese sistema<sup>209</sup>.

La Constitución Política organiza el Poder Judicial en una jurisdicción ordinaria ejercida por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley (Título III artículo 9). Cabe precisar que entre los derechos laborales (artículo 50) se establece que los conflictos emergentes de las relaciones laborales se resolverán mediante tribunales y organismos administrativos especializados. Asimismo, establece que la justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Además, especifica que la jurisdicción ordinaria se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez (artículo 180).

El funcionamiento y organización de los tribunales del trabajo está reglado por el Código Procesal del Trabajo aprobado por el Decreto Ley núm. 16.896 del año 1979 (que permanece con modificaciones), así como, por los Reglamentos de la Corte y Juzgados aprobados por la Sala Plena de la Corte Nacional del Trabajo y Seguridad Social.

#### • Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Existen procedimientos previos de conciliación voluntaria para conflictos de carácter individual. En tanto que, para los conflictos colectivos de trabajo, la Ley General del Trabajo (Título X) establece un procedimiento de conciliación y arbitraje, consistente en una instancia conciliatoria realizada ante la Autoridad Administrativa y si no se logra un advenimiento, se prevé la conformación de un tribunal arbitral bajo la presidencia de la autoridad administrativa, más dos árbitros nombrados, uno por cada parte. El laudo arbitral es susceptible de ser ejecutado a través del auxilio judicial en los casos en los que no se verifique un acatamiento voluntario.

Hay tres niveles de órganos judiciales laborales. La primera instancia a cargo de los Juzgados del Trabajo y Seguridad Social, existiendo un juzgado en cada capital de Departamento y juzgados laborales mixtos en las capitales de provincias, todos con igual jerarquía, y entienden en las demandas laborales que se tramitan por el proceso laboral común.

<sup>206</sup> OIT: «Ratificaciones de Bolivia (Estado Plurinacional de)» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102567](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102567)> [08/04/2020].

<sup>207</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Bolivia, <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)> [08/04/2020].

<sup>208</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo de San Salvador, <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>> [08/04/2020]; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [08/04/2020]; «Convención de Belém do Pará»: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

<sup>209</sup> Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, y Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Una segunda instancia a cargo de salas sociales especializadas (Salas de la Corte Nacional del Trabajo y Seguridad Social) que conocen en grado de apelación las sentencias y autos interlocutorios pronunciados en primera instancia, resolviendo a través del Auto de Vista.

Un tercer nivel a cargo del Tribunal Supremo de Justicia, en su Sala Social, quien conoce de los recursos de casación o nulidad sobre infracción expresa a la ley, interpuestos contra los Autos de Vista. Esta Sala Social pronuncia el auto supremo, que es definitivo.

Según las estadísticas proporcionadas por el Consejo de la Magistratura<sup>210</sup>, para la primera instancia existen 40 juzgados especializados, 28 Juzgados de Trabajo y Seguridad Social y 12 Juzgados de Trabajo y Seguridad Social y Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, distribuidos en las principales ciudades: Sucre (4), La Paz (8), El Alto, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Trinidad y Cobija. En tanto que, si se le adicionan los juzgados con competencia mixta el número nominal asciende a 85. La segunda instancia está organizada en 13 Salas de competencia Social y Administrativa, tres de las cuales tienen sede en La Paz y una en Sucre.

#### ● Tipos y motivos de los procesos

El proceso laboral boliviano ordinario en primera instancia es de naturaleza mixta, en donde la escritura se conjuga con principios como el de concentración e intermediación, típicos del trámite oral, y prevé, además, el impulso procesal de oficio y rigen principios tales como gratuidad, proteccionismo del trabajador y libre apreciación de la prueba. La estructura de este proceso puede sintetizarse en: demanda, excepciones -respuesta y resolución de excepciones, prueba y sentencia. Los procesos en segunda instancia y casación son escritos.

El código procesal prevé que todas las causas se tramiten a través del juicio social ordinario, incluso las que versan sobre desafuero sindical. Existen algunas excepciones, como el procedimiento especial, previsto para los casos de infracciones a la Ley Social, que se inicia a partir de la denuncia de la autoridad de aplicación laboral, y el procedimiento sumario, relativo a la declaratoria de derechos para cobro de los beneficios sociales fincados al fallecimiento de un trabajador.

Si bien no existe el proceso judicial electrónico, se cuenta con el sistema «Nurej» que permite la consulta del expediente judicial en línea, así como la notificación electrónica al letrado. Asimismo, se ha implementado el Buzón Judicial Electrónico que permite la presentación de memoriales y recursos en línea fuera del horario hábil judicial.

#### ● Cantidad y duración de los procesos

En cuanto al volumen de juicios, en el año 2018, ingresaron a los juzgados de primera instancia 18 233 causas, 41 882 tuvieron movimientos y 20 954 obtuvieron resolución. El Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia resolvió 500 asuntos en su sala Contenciosa, Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa; las Salas en Materia Social de los Tribunales Departamentales de Justicia, 582 casos y los Juzgados de Partido del Trabajo y Seguridad Social de ciudades Capitales y El Alto, resolvieron 20 868 casos, a los que hay que agregar los casos de apelación y 12 807 casos de ejecución de sentencia; los Juzgados de Partido en Materia de Trabajo y Seguridad Social de Provincias, 4 333 causas, más los casos de apelación y 474 causas por ejecución de sentencias.

El anuario estadístico elaborado por el Consejo de la Magistratura, que ha sido citado en la referencia núm. 6 de este mismo trabajo, y que cuenta con 742 páginas, no proporciona información oficial en relación con la duración o tiempo que insumen los procesos laborales en Bolivia (Estado Plurinacional de).

#### ● Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de derecho, Bolivia (Estado Plurinacional de) figura con 0.42 en ausencia de discriminación; 0.47, derecho a la vida y a la seguridad; 0.33, debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.45, libertad de expresión; 0.64, libertad

<sup>210</sup> Consejo de la Magistratura de Bolivia, Dirección Nacional de Políticas de Gestión Jefatura Nacional de Estudios Técnicos y Estadísticos: Anuario Estadístico Judicial 2018 (Ed. Judicial, Sucre, 2018) <<http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/institucion/2013-05-07-16-03-21/finish/19-anuarios-estadisticos/7485-anuario-estadistico-judicial-2018>> [08/04/2020].

religiosa; 0.37, derecho a la privacidad; 0.52, libertad de asociación y 0.53, garantía de respeto a los derechos laborales<sup>211</sup>.

En materia de derechos fundamentales, existen las acciones de amparo constitucional de tutela inmediata en las que conocen las Salas Constitucionales, se encuentran regladas en la Constitución Política (Capítulo II, Sección II).

#### • Sectores vulnerables

En cuanto el Poder Judicial avanzó en proyectos y programas sobre la base de las «100 Reglas de Brasilia»<sup>212</sup>. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia prevé la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina. (2009)<sup>213</sup>, sin embargo, en la cuestión puede distinguirse entre el reconocimiento de derechos jurisdiccionales especiales y específicos y la jurisdicción ordinaria laboral. En este caso, Bolivia (Estado Plurinacional de) establece expresamente, mediante la Ley de Deslinde Jurisdiccional núm. 73 de 2010, la exclusión del ámbito material de esa jurisdicción especial a los asuntos de Derecho Laboral (artículo 10).

En cuanto a los grupos vulnerables, no existen programas específicos en materia laboral, sin perjuicio de lo cual, en materia general cabe destacar que en el marco de la Ley núm. 548 (Código niña, niño y adolescente), el Consejo de la Magistratura ha promovido que la Escuela de Jueces del Órgano Judicial dé recomendaciones a los jueces, vocales y psicólogos para dar celeridad a los procesos que afectan a los niños, niñas y adolescentes amparados en dicho código.

Asimismo, dentro del Poder Judicial se implementó un Comité de Género con el fin de impulsar acciones de sensibilización en los diferentes actores y actoras del Órgano Judicial sobre la importancia del enfoque de género en la administración de justicia.

## ▶ PARAGUAY

#### • Datos básicos

La República del Paraguay es un Estado democrático y unitario con 7 252,672 habitantes<sup>214</sup>, con un PIB nominal de 40 496,95 millones de dólares y un ingreso per cápita de 5 821,8 dólares, en el año 2018.

La tasa de alfabetización del total de adultos (personas de 15 años o más) fue del 94 por ciento en 2018, mientras que año 2019 la tasa de población activa total (mayores de 15 años) fue del 71 por ciento, la relación empleo-población en el país del 67 por ciento y la tasa de desempleo del 4,7 por ciento. Ese mismo año, el 36 por ciento del empleo masculino era empleo vulnerable, mientras que, del empleo femenino, se encontraba en condiciones de vulnerabilidad el 42 por ciento. En 2015, la cantidad de

<sup>211</sup> World Justice Project, 2019: *Índice de Estado de Derecho 2019*, <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>212</sup> Campero Villalba, I., 2014: *Política institucionales hacia un justicia inclusiva plena*. (Órgano Judicial de Bolivia, Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, Sucre).

<sup>213</sup> Jurisdicción Indígena Originaria Campesina:

Artículo 190: I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.

Artículo 191: I. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.

II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.

2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígenas originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.

3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

<sup>214</sup> Población estimada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay, para el año 2020, <<https://www.dgeec.gov.py/>>.

inspectores por cada 100 000 personas empleadas era del 0,1 por ciento, la densidad sindical del 6,7 por ciento y la cobertura de la negociación colectiva del 0,7 por ciento.<sup>215</sup>

#### • Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

El artículo 137 de la Constitución Nacional del Paraguay establece que los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados integran el derecho positivo nacional y que el orden jerárquico de aplicación de las normas en el derecho de dicho país es el siguiente: 1) La Constitución, 2) los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados; 3) las leyes dictadas por el Congreso, y 4) otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia. En relación con el acceso a la justicia, la citada Constitución establece el derecho a la defensa en juicio (artículo 16), y el derecho a una sentencia definitiva fundada en las leyes y el derecho a que dicha sentencia sea cumplida y/o ejecutada por la propia jurisdicción, en el marco del debido proceso, justo y legal (artículo 17).

El artículo 256 de la Constitución Nacional del Paraguay, dispone, entre otras cuestiones, que los juicios podrán ser orales y públicos, en la forma y en la medida que la ley determine, y, además, el proceso laboral será total y estará basado en los principios de inmediatez, economía y concentración.

El Paraguay ha ratificado 39 Convenios de la OIT, entre ellos los 8 convenios fundamentales, también 2 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 29 sobre 178 convenios técnicos. De los 39 Convenios ratificados por el país, 37 están en vigor, 1 ha sido ratificado y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses.<sup>216</sup>

Asimismo, el Paraguay ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que institucionalizan el derecho a acceso a tutela judicial efectiva, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros<sup>217</sup>.

En el ordenamiento jurídico interno, el Paraguay cuenta con un Código Procesal del Trabajo (Ley núm. 742 del año 1961), cuyos rasgos principales serán expuestos más abajo.

#### • Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Asimismo, existen mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos individuales y colectivos. Los primeros pueden ser resueltos por ante el Viceministerio de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través del mecanismo de la conciliación. Por su parte, para la resolución de conflictos colectivos, el país cuenta con un mecanismo extrajudicial obligatorio previo a la huelga, que se encuentra regulado en el Código del Trabajo. Una vez cumplimentada dicha instancia previa, el conflicto colectivo puede ser resuelto en sede judicial conforme el proceso establecido en el Código Procesal del Trabajo que corresponda según la cuantía del reclamo.

Tal como lo establece el artículo 10 de su Código Procesal del Trabajo, el proceso laboral es especializado y de doble instancia. La primera instancia se tramita ante un Juez del Trabajo que interviene en el conocimiento y decisión de todas las cuestiones de carácter contencioso que susciten la formación, cumplimiento o modificación de las relaciones individuales o colectivas de trabajo. Sus fallos son recurribles por ante un Tribunal de Apelación del Trabajo que también tiene competencia para intervenir en cuestiones referidas a las sanciones aplicadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a los empleadores, y sus resoluciones son recurribles por ante la Sala Civil de la Corte Suprema

<sup>215</sup> OIT, 2019e, «Anexo Estadístico»; Instituto Nacional de Estadísticas, <<https://www.ine.gob.bo/>> [08/04/2020], Banco Mundial <<https://datos.bancomundial.org/indicador>> [08/04/2020]; ILOSTAT, <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020]; Dirección General de Encuestas, estadísticas y censos de Paraguay <<https://www.dgeec.gov.py/>> [08 Abril 2020].

<sup>216</sup> OIT: «Ratificaciones de Paraguay» en NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT. <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102588](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102588)> [08/04/2020].

<sup>217</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Paraguay <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)> [08/04/2020]

de Justicia. Por otro lado, existe una acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema, aunque en la práctica dicha acción suele ser utilizada como una suerte de recurso tendiente a prolongar aún más el trámite de los procesos.

Además, conforme lo establece la Ley núm. 6.059 del año 2018, hay Juzgados de Paz con competencia para intervenir en conflictos individuales del trabajo cuya cuantía no exceda los 300 jornales mínimos<sup>218</sup>, juicios estos que son desarrollados conforme un proceso sumario previsto en el Código de Procedimiento Civil.

#### • Tipos y motivos de los procesos

Pese a que, tal como se expuso anteriormente, la Constitución Nacional de Paraguay en su artículo 256 establece que «los juicios podrán ser orales y públicos, en la forma y en la medida que la ley determine» y que «el proceso laboral será total y estará basado en los principios de inmediatez, economía y concentración», los juicios laborales ordinarios son escritos.

El Código Procesal del Trabajo (CPT) data de 1961, es uno de los más antiguos en la República del Paraguay y mantiene una estructura procesal ritualista o formalista. Pese a ello, y salvo por la regulación de procesos para causas de menor cuantía, no se han realizado reformas procesales laborales en los últimos años. Tampoco se utilizan en el ámbito de la justicia laboral sistemas electrónicos o similares en la tramitación de los procesos.

Sin embargo, el proceso laboral del Paraguay cuenta con algunos elementos orientados a la tutela judicial efectiva del trabajador, como por ejemplo sucede frente a la falta de normas procesales del trabajo, exactamente aplicables al caso concreto con la supletoriedad de dichas normas, aplicando los principios generales del CPT por sobre otras disposiciones<sup>219</sup> (artículo 6). En el mismo sentido protectorio, el citado Código establece la interpretación, aplicación e integración de sus normas de acuerdo con la equidad, no solo a expresar los fundamentos de los fallos, sino en la conducción general del procedimiento, como también que en caso de duda respecto de la interpretación de sus normas se optará por la más favorable al trabajador (artículo 7). Además, el citado Código dispone en su artículo 9 que «El error de derecho del trabajador es excusable para ser exonerado de las cargas procesales, cuando a juicio del juez o tribunal, pudo razonablemente considerarse con derecho a litigar, aunque no para eximirse del cumplimiento de sus obligaciones legales o convencionales».

El ordenamiento jurídico nacional no prevé procesos especiales en materia de derechos fundamentales, a excepción de la calificación de legalidad de la huelga, que se encuentra regulada en la Ley núm. 1.542 del año 2000 y cuyo trámite remite al proceso de la Garantía Constitucional del Amparo, previsto en el Código Procesal Civil, de trámite sumarísimo.

#### • Cantidad y duración de los procesos

En 2018, en los juzgados civiles, comercial y laboral (multifueros) ingresaron 13 964 causas, se dictaron 18 305 autos interlocutorios y 8 991 sentencias. En lo laboral específico, en el mismo año, ingresaron en primera instancia 3 310 causas, se dictaron 7 347 autos interlocutorios y se dictaron 2 944 sentencias<sup>220</sup>, mientras que en instancia de apelación ingresaron 1 227 causas, se dictaron 2 085 autos interlocutorios y se dictaron 642 sentencias. No se cuenta con datos oficiales sobre duración de los procesos judiciales y no se encuentran disponibles estadísticas sobre la duración de procesos. La duración depende de cada juzgado; los datos resultantes de estimaciones privadas indican que demora en promedio, un año y medio en primera instancia y seis meses en segunda instancia.

#### • Derechos fundamentales

Como se ha visto más arriba, en el Paraguay los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados y las leyes dictadas por el Congreso integran el derecho positivo nacional (artículos 137 y 141 de la Constitución), con inferior jerarquía respecto de la Constitución, pero con rango

<sup>218</sup> Aproximadamente 4 000 dólares de los Estados Unidos.

<sup>219</sup> Por sobre las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles y las leyes que lo modifican en cuanto no sean contrarias a la letra o al espíritu de este Código, la doctrina y, la costumbre o el uso local en materia de procedimiento.

<sup>220</sup> Oficina de Estadística de todas las Circunscripciones Judiciales, Poder Judicial del Paraguay. <<https://www.pj.gov.py/contenido/162-direccion-de-estadisticas/1639>>.

superior a las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas inferiores sancionadas en consecuencia.

Lo expuesto guarda coherencia también con el preámbulo de la Constitución, en el cual se reconoce a la dignidad humana como valor fundamental y la integración del país a la comunidad internacional.

En el mismo sentido el artículo 143 de la Constitución Nacional del Paraguay establece que la República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta, entre otros principios, a la igualdad jurídica entre los Estados; a la solidaridad y la cooperación internacional, y a la protección internacional de los derechos humanos, mientras que en su artículo 145, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos.

#### ● Sectores vulnerables

La Corte Suprema de Justicia del Paraguay fue la primera institución judicial de las que forman la Cumbre Judicial Iberoamericana en implementar «Las Reglas de Brasilia» mediante la Acordada núm. 633 de 2010, fijándose como objetivos facilitar el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad según edad, discapacidad, comunidades indígenas, género, trata de personas; remover los obstáculos para garantizar el acceso efectivo a la justicia sin discriminación de las personas en situación de vulnerabilidad y sensibilizar a los administradores del servicio de justicia<sup>221</sup>.

En este orden de ideas, la citada Corte impulsa la campaña «Hechakuaa, respuestas sensibles y eficientes a la gente», garantizando el trato digno al usuario y especialmente a las personas en condiciones vulnerables. Se insta a la ciudadanía a exigir una atención correcta y denunciar los actos de maltrato, para el cual, se encuentran habilitadas la oficina de Quejas y Denuncias del Poder Judicial, situada en el Palacio de Justicia de Asunción, y la de Garantías Constitucionales, Remates y Peritos de las circunscripciones judiciales del interior del país. Además, contempla la socialización en funcionarios del «Protocolo de Buen Trato a Personas con Discapacidad», y del lenguaje inclusivo en relación a personas en situación de vulnerabilidad, buscando un trato digno. Así también, se prevé el reordenamiento de espacios físicos en forma gradual en las sedes judiciales de todo el país, a fin de garantizar la atención preferencial para las personas en condiciones de vulnerabilidad.

La Constitución Nacional del Paraguay reconoce en sus artículos 62 a 67 los derechos los pueblos indígenas. Se incluye a la «organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución». Y se agrega: «En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena» (artículo 63).

## ► PERÚ

#### ● Datos básicos

La República del Perú posee un gobierno unitario, representativo y descentralizado con 32 162 184 habitantes. El Perú presentaba un PIB nominal de 222 044,97 millones de dólares y un ingreso per cápita de 6 941,2 dólares en el año 2018.

La tasa de alfabetización del total de adultos (personas de 15 años o más) era del 94 por ciento en el año 2018, mientras que en el año 2019 la tasa de población activa total (mayores de 15 años) era del 77 por ciento. En 2018, la relación empleo-población en el país era del 65,5 por ciento y la tasa de desempleo del 14,7 por ciento. En 2019, el 45 por ciento del empleo masculino era empleo vulnerable, mientras que un 58 por ciento del empleo femenino se encontraba en condiciones de vulnerabilidad.

<sup>221</sup> Cumbre Judicial Latinoamericana, «Las Reglas de Brasilia». (Brasilia, 2008) <<https://www.pj.gov.py/contenido/328-100-reglas-de-brasilias/328>> [08/04/2020].

La cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas, en el año 2018, fue del 1,4 por ciento. En 2016, la densidad sindical era del 5,7 por ciento y la cobertura de la negociación colectiva del 4,9 por ciento<sup>222</sup>.

#### ● Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

La Constitución Política del Perú (CPP) establece que el trabajo es un deber y un derecho, así como la base del bienestar social y un medio de realización de la persona (artículo 22). También dispone que el trabajo en todas sus modalidades debe tener atención prioritaria por parte del Estado, quien debe brindar especial tutela a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan, agregando, entre otras cuestiones, que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador (artículo 23). La citada Constitución también reconoce el derecho a una remuneración digna (artículo 24), a la limitación de la jornada de trabajo (artículo 25), a la protección contra el despido arbitrario (artículo 27), y el reconocimiento de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga (artículo 28).

El artículo 55 de la Constitución Política del Perú establece que «los tratados internacionales celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional». La cuarta disposición final de esa norma dispone que las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce, se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el país. Ello, sumado a lo establecido en los Artículos 3<sup>223</sup> y 57<sup>224</sup> de la Constitución, otorgarían rango constitucional a los tratados de derechos humanos.

El Perú ha ratificado 76 Convenios de la OIT, entre ellos los 8 convenios fundamentales, también 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 65 sobre 178 convenios técnicos. De los 76 Convenios ratificados por el país, 67 están en vigor, 5 han sido denunciados 3 instrumentos abrogados; ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses.<sup>225</sup>

El Perú ha ratificado, asimismo, los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas que institucionalizan el derecho a acceso a tutela judicial efectiva, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros<sup>226</sup>. También ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el ordenamiento jurídico interno, el Perú cuenta con una Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT)<sup>227</sup> cuyos rasgos principales serán expuestos más adelante.

#### ● Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Existen en el país mecanismos de solución de conflictos individuales extrajudiciales, tales como la conciliación administrativa, que está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y que «es

<sup>222</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico», Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador>> [08/04/2020]; ILOSTAT <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020]; Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/> [08/04/2020].

<sup>223</sup> Artículo 3: «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

<sup>224</sup> Artículo 57: «El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso. Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de este [08/04/2020].

<sup>225</sup> OIT: «Ratificaciones de Perú» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102571](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102571)> [08/04/2020].

<sup>226</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Perú. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP) [08/04/2020].

<sup>227</sup> La Ley núm. 29.497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Esta Ley fue sancionada el 30 de diciembre de 2009.

facultativa para el trabajador y obligatoria para el empleador»<sup>228</sup>. El trabajador decide si recurre a ella antes de la interposición de un reclamo judicial o si demanda directamente; pero si el empleador recibe la invitación a conciliar, tiene la obligación de asistir a la diligencia programada bajo apercibimiento de que le sea impuesta una multa administrativa. En su estructura, el Perú también cuenta con el instituto del arbitraje al que se puede recurrir, siempre y cuando se cumplan dos requisitos: en primer lugar, el convenio arbitral debe efectuarse una vez extinguida la relación laboral, y, en segundo lugar, la remuneración mensual percibida por el trabajador debe haber sido mayor a setenta Unidades de Referencia Procesal. En la faz colectiva, los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos están integrados por la negociación directa, la conciliación, la mediación y el arbitraje. Dichos mecanismos tienen base constitucional<sup>229</sup> y se encuentran regulados en diferentes leyes<sup>230</sup>.

Conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT), la Justicia Laboral de primera instancia en el Perú se encuentra organizada en: i) Juzgados especializados del Trabajo o Mixtos, unipersonales, con competencia en las provincias respectivas, y ii) en Juzgados de Paz Letrados Laborales, también unipersonales, situados en la ciudad o población de su sede, con competencia en procesos abreviados laborales originados en pretensiones concernientes al cumplimiento de «obligaciones de dar» no mayores de cincuenta Unidades de Referencia Procesal o en asuntos no contenciosos<sup>231</sup>, sin importar la cuantía.

En segunda instancia, intervienen las Salas Laborales o Mixtas de las Cortes Superiores de Justicia, con competencia en el distrito judicial respectivo, integradas por tres magistrados denominados «Jueces Superiores»<sup>232</sup>, dichas Salas también son competentes para entender, en primera instancia, en los procesos de impugnación de laudos derivados de una negociación colectiva (NLPT, artículo 3, inc. 3).

En una instancia superior, intervienen las Salas de Derecho Constitucional y Social Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República con sede en la capital del país. Estas Salas están conformadas por cinco magistrados denominados «Jueces Supremos» y cuya competencia se extiende a todo el territorio del Perú.

#### • Tipos y motivos de los procesos

Con el fin de lograr la celeridad, el proceso judicial laboral en el Perú es oral<sup>233</sup> y se encuentra instaurado sobre la base de un sistema de tecnología moderna. Se trata también, como se ha podido ver, de un proceso de doble instancia, en el cual existe un recurso de apelación contra la sentencia expedida en los procesos ordinarios, abreviados y de impugnación de «laudos arbitrales económicos»<sup>234</sup>. Asimismo, la NLPT permite el recurso de casación (artículos 34 y ss.), con la idea de preservar la normativa y la

<sup>228</sup> NLPT, quinta disposición complementaria.

<sup>229</sup> En efecto, el Artículo 28 inciso 2 de la Constitución prescribe: «El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: [...] 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales [...]». En consecuencia, ella faculta la autorregulación de las partes envueltas en un conflicto colectivo económico y las autoriza a elegir los medios para solucionarlos.

<sup>230</sup> Por ejemplo, acerca de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, por el Decreto Ley núm. 25.593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT) y su reglamento; acerca de las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado comprendidas en la Ley núm. 30.057, Ley núm. del Servicio Civil (LSC), por esta y su reglamento. En ambos casos y especialmente con relación al arbitraje y de manera supletoria, por el decreto legislativo 1071 sobre arbitraje.

<sup>231</sup> Estos procesos conciernen a la consignación de una obligación exigible (NLPT, artículos 64 a 66), a la autorización judicial para el ingreso a un centro laboral (NLPT, Artículo 67) para cuando las normas de Inspección del Trabajo exijan tal autorización) y a la entrega de documentos (NLPT, artículo 68; siempre y cuando esta entrega «se tramite como pretensión única»).

<sup>232</sup> No obstante, existen en las Cortes Superiores de Justicia «tribunales unipersonales» que resuelven en segunda y última instancia los asuntos cuya cuantía no superan determinado monto (NLPT, 6.ª disposición transitoria).

<sup>233</sup> La NLPT enfatiza la prevalencia de la oralidad en los procesos al disponer que «las exposiciones orales de las partes y sus abogados prevalecen sobre las escritas» y que con base en aquellas «el juez dirige las actuaciones procesales y pronuncia sentencia», así como que «las audiencias son sustancialmente un debate oral de posiciones presididas por el juez» (artículo 12).

<sup>234</sup> En el Perú, conforme lo establece el artículo 139 inciso 6 de la Constitución, constituye un principio de la función jurisdiccional «la pluralidad de la instancia». En tal sentido, el artículo 11 de la LOPJ determina: «Las resoluciones judiciales son susceptibles de revisión, con arreglo a ley, en una instancia superior [...] Lo resuelto en segunda instancia constituye cosa juzgada. Su impugnación sólo procede en los casos previstos en la ley». Y el artículo X del Título Preliminar del CPC ordena: «Principio de doble instancia- El proceso tiene dos instancias, salvo disposición legal distinta».

uniformidad de la jurisprudencia laboral, además de un recurso impugnativo de carácter extraordinario, cuya resolución corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia de la República.

Además de los procesos ordinarios<sup>235</sup>, y de otro tipo de procesos<sup>236</sup>, el Perú ha establecido dentro de su ordenamiento jurídico un proceso abreviado laboral que se desarrolla en una audiencia única y que concentra las etapas de conciliación, confrontación de posiciones, actuación probatoria, alegatos y sentencia. Por otro lado, existen también procesos de impugnación de laudos derivados de una negociación colectiva, en los que intervienen, en primera instancia, las Salas Laborales de las Cortes Superiores, y en los cuales, dentro de los diez días hábiles de contestada la demanda, se cita a las partes para alegatos y se dicta sentencia «por el solo mérito de los escritos de demanda, contestación y los documentos acompañados», resultando estos últimos, los únicos medios probatorios admisibles y sin que proceda el recurso de casación por ante la Corte Suprema de Justicia de la República.

Desde la sanción de la NLPT solo se ha modificado un artículo de dicha legislación referido a las Notificaciones en los procesos laborales. Sin embargo, mediante la resolución administrativa del año 2017, el Perú ha dispuesto la implementación del Expediente Judicial Electrónico (EJE) «para todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, a nivel nacional y en todas las especialidades»<sup>237</sup>. Dicha resolución fue llevada a cabo en dos etapas: la primera, denominada «Piloto», fue ejecutada en el año 2017 para las «especialidades Comercial, Tributario y de Mercado; y Laboral (NLPT) de la Corte Superior de Justicia de Lima»; y la segunda, de implementación progresiva, en las demás especialidades del distrito judicial de Lima, de las restantes Cortes Superiores de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia de la República «de acuerdo a las factibilidades técnicas y presupuestarias».

Más allá de ello, cabe señalar que, a pesar de los pocos años de vigencia de la NLPT, ya se han planteado puntos para su modificación y elaborado algunos proyectos de reforma<sup>238</sup>. En esta línea, se ha emitido recientemente la Resolución Ministerial 188-2019-TR, publicada el 23 de julio de 2019, mediante la cual se ha conformado un Grupo de Trabajo para analizar la NLPT y elaborar una propuesta para su reforma –según su texto considerando, la NLPT «contiene disposiciones que no permiten el máximo cumplimiento de sus fines»–, y mejorar su implementación.

A la justicia del trabajo le compete la resolución de los conflictos derivados de las prestaciones personales de naturaleza laboral<sup>239</sup>, sin embargo, tales conflictos pueden ser resueltos por la Justicia Constitucional en los casos en los que la controversia derive de la amenaza o violación de un derecho constitucional, laboral o no, siempre que la afectación se produzca en el marco de una relación de trabajo y no existan otras vías procedimentales equivalentemente propicias para el resguardo de tales derechos<sup>240</sup>.

#### • Cantidad y duración de los procesos

Con referencia a la duración de los procesos en el Perú, conforme una encuesta formulada a doscientos abogados laboristas, elaborada antes de la sanción de la NLPT<sup>241</sup>, la duración de los procesos judiciales en primera instancia era de tres años aproximadamente<sup>242</sup>. Con posterioridad al dictado de la NLPT, se realizó una encuesta en la sede de la Corte Superior de Justicia de Lima, cuyos resultados fueron que la duración del proceso judicial en primera instancia era de hasta 3 meses (1 por ciento), de 3 a 6 meses (9 por ciento), de 6 a 12 meses (41 por ciento), de 12 meses (44 por ciento), blanco (5

<sup>235</sup> El proceso ordinario laboral tiene dos audiencias: una de conciliación y otra de juzgamiento, que «se realiza en acto único y concentra las etapas de confrontación de posiciones, actuación probatoria, alegatos y sentencia» (artículo 44).

<sup>236</sup> El proceso impugnativo de «laudos arbitrales económicos» (de carácter económico surgidos de la negociación colectiva), el proceso cautelar, el proceso de ejecución y los procesos no contenciosos.

<sup>237</sup> Resolución administrativa 228-2017-CE-PJ del 26 de julio de 2017.

<sup>238</sup> Entre otros, el Proyecto de Propuestas de Modificaciones a la Ley núm. 29497 Nueva Ley Procesal del Trabajo – NLPT, referido en la nota 18.

<sup>239</sup> Artículo II del Título Preliminar de la NLPT.

<sup>240</sup> Con relación a las vías ordinarias, la vía constitucional es residual. Así, el artículo 5 inciso 2 del Código Procesal Constitucional establece que no proceden los procesos constitucionales cuando «existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de *hábeas corpus*».

<sup>241</sup> Resultados incluidos en el documento Proyecto de Propuestas de Modificaciones a la Ley núm. 29.497 –Nueva Ley Procesal del Trabajo – NLPT, elaborado por la Comisión de Análisis del “Proyecto de Modificación a la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley núm. 29.497” bajo la presidencia del juez superior Gino Yangali Iparraguirre, pp. 8-13.

<sup>242</sup> Las respuestas fueron: más de tres años (12 por ciento), tres años (56 por ciento), dos años (20 por ciento), un año (7 por ciento) y menos de un año (3 por ciento); otros no contestaron (2 por ciento).

por ciento) y en segunda instancia de hasta 3 meses (3 por ciento), de 3 a 6 meses (12 por ciento), de 6 a 12 meses (41 por ciento), más de 12 meses (39 por ciento), blanco (5 por ciento).

Según datos oficiales del Poder Judicial del Perú<sup>243</sup>, el tiempo de duración del expediente principal del proceso laboral ordinario y abreviado de la NLPT, fue de 210 días en 2013, 277 días en 2014, 317 días en 2015, 423 días en 2016 y 537 días en 2017. El tiempo de duración del trámite del recurso de apelación de sentencia o auto final de segunda instancia en los procesos ordinario y abreviado de la NLPT fue de 104 días en 2013, 124 en 2014, 142 en 2015, 149 en 2016 y 170 en 2017<sup>244</sup>.

#### • Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Perú figura con 0.50 en ausencia de discriminación; 0.74, en derecho a la vida y a la seguridad; 0.45, en debido proceso legal y los derechos de los acusados; 0.74, en libertad de expresión; 0.80, en libertad religiosa; 0.67, en derecho a la privacidad; 0.82, en libertad de asociación y 0.52, garantía de respeto a los derechos laborales.<sup>245</sup>

En materia de derechos fundamentales, los Juzgados (especializados) del Trabajo conocen, en primera instancia y mediante el proceso abreviado laboral, en los asuntos derivados de pretensiones relativas a la vulneración de la libertad sindical. También existe una medida de reposición provisional, mediante la cual, como medida cautelar, el juez puede imponer la reposición a ciertas categorías singularmente vulnerables, tales como los menores de edad, madres gestantes, personas con discapacidad, o que precisan una tutela especial, tal como sucede con los dirigentes sindicales u organizadores de sindicatos. Sin embargo, ni el proceso abreviado laboral, ni la reposición provisional, pueden ser aplicadas en las demandas con fundamento en la vulneración de otros derechos fundamentales.

#### • Sectores vulnerables

Los Juzgados de Trabajo tienen competencia en procesos sobre «actos de discriminación en el acceso, ejecución y extinción de la relación laboral» (NLPT, artículo 2, c)), así como también en procesos de cese de la hostilidad del empleador hacia el trabajador «incluidos los actos de acoso moral y hostigamiento sexual» (artículo 2,d)). El procedimiento laboral cuenta también con: «reglas especiales de comparecencia» (artículo 8)<sup>246</sup>; normas sobre «legitimación especial» (artículo 9)<sup>247</sup> y normas sobre «defensa pública» (artículo 10)<sup>248</sup> de algunos grupos que podrían ser considerados como vulnerables, aunque no existe un proceso especial para dichos colectivos de personas.

El Poder Judicial de Perú adhirió a las «100 Reglas de Brasilia» por Resolución 266 de 2010, y por Resolución Administrativa 90 de 2016, creó el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en

<sup>243</sup> Poder Judicial del Perú, Sistema Integrado Judicial (SIJ): Indicadores del desempeño del PPO099, «Celeridad en los procesos judiciales laborales» [https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1/Indicadores+PPO099-2017\\_Mediana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1](https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1/Indicadores+PPO099-2017_Mediana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1) [08/04/2020]

<sup>244</sup> Además, citando como fuente el Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Reforma Procesal Laboral (ETII NLPT) del Poder Judicial del Perú, se informó que con la vieja ley procesal, en el año 2017, los procesos demoraron 1235 días y con la nueva ley demoraron 665 días, mientras que en marzo de 2019, «los procesos judiciales laborales para una sentencia definitiva se logran entre dos o tres años, y una reposición en el centro de trabajo entre tres a seis meses» (Diario Gestión, Lima, 21 de marzo de 2019, <<https://gestion.pe/peru/politica/demandas-laborales-suben-cuarto-segundo-lugar-total-reclamos-judiciales-261995-noticia/>>).

<sup>245</sup> World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2019*. <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>246</sup> Los menores pueden comparecer sin necesidad de representante legal –si un trabajador menor de 14 años comparece sin representante legal, el juez comunica la demanda al Ministerio Público; la falta de comparecencia de un representante del Ministerio Público no perjudica el desenvolvimiento del proceso. Los sindicatos «pueden comparecer en causa propia, en defensa de los derechos colectivos y en defensa de sus dirigentes y afiliados»; aunque actúan también «en defensa de sus dirigentes y afiliados sin necesidad de poder especial de representación».

<sup>247</sup> Las pretensiones resultantes de la afectación al derecho a la ausencia de discriminación en el acceso al empleo o de la vulneración de las prohibiciones de trabajo forzoso e infantil «pueden ser formuladas por los afectados directos, una organización sindical, una asociación o institución sin fines de lucro dedicada a la protección de derechos fundamentales con solvencia para afrontar la demanda a criterio del juez, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público». En caso de afectación de los derechos colectivos –libertad sindical, negociación colectiva, huelga–, del derecho a la seguridad y salud en el trabajo y, en general, cuando se vulnera un derecho correspondiente a un grupo o categoría de prestadores de servicios, «pueden ser demandantes el sindicato, los representantes de los trabajadores, o cualquier trabajador o prestador de servicios del ámbito».

<sup>248</sup> La madre gestante, el menor y la persona con discapacidad que trabajan «tienen derecho a la defensa pública».

Condición de Vulnerabilidad, Poder Judicial 2016-2021; creó la Comisión Permanente del Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad, la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, y el Mapa Etnolingüístico Judicial, por Resolución 142 de 2016<sup>249</sup>.

Por otro lado, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú otorga funciones jurisdiccionales a las Comunidades Campesina y Nativas<sup>250</sup>. Concretamente, reconoce la pluriculturalidad del país e introduce el respeto a las tradiciones de estos grupos humanos sin afectar los derechos fundamentales de las personas<sup>251</sup>. Si bien los asuntos son de carácter familiar, penal y agrario, en la comunidad aymaras de Huanané, Puno, comprende también sanciones por incumplimiento de trabajo, entre otros<sup>252</sup>. Al parecer, los conflictos de índole laboral corresponderían, más bien, al incumplimiento de tareas o labores comunales, sancionable con la ejecución de trabajos obligatorios o forzados. Conforme al ordenamiento jurídico estatal, tales denominaciones pueden agruparse en «conflictos civiles», «conflictos penales», «conflictos administrativos», «conflictos laborales», etc.; pero en la concepción de ellos mismos, es prioritario considerarlos dentro del mundo de lo familiar y lo comunal. En estas comunidades, los comuneros concluyen los procedimientos de resolución de conflictos mediante «arreglos» o la imposición de «sanciones»<sup>253</sup>; entre estas últimas, están algunas formas de trabajo obligatorio o forzado.



## URUGUAY

### • Datos básicos

El Uruguay es una república democrática que cuenta con 3 286 314 habitantes, con un PIB nominal de 59 596,89 millones de dólares y un ingreso per cápita de 17 278,0 dólares en el año 2018.

En el año 2018, la tasa de alfabetización del total de adultos (personas de 15 años o más) era del 99 por ciento. En 2019 la tasa de población activa total (mayores de 15 del 64 por ciento. Ese mismo año la relación empleo-población en el país era del 59 por ciento y la tasa de desempleo es del 7,9 por ciento; del empleo masculino, el 26 por ciento era empleo vulnerable, mientras que del empleo femenino el 21 por ciento se encontraba en condiciones de vulnerabilidad. El año 2018 presentaba un porcentaje de población adulta con estudios avanzados del 13,2 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo era del 63,7; la relación empleo-población del 58,4 por ciento; la tasa de desempleo del 8,3 por ciento; la cantidad de inspectores por cada 100 000, personas empleadas, de 0,6. En 2013, la densidad sindical era del 30,1 por ciento y en 2016 la cobertura de la negociación colectiva del 94,6 por ciento<sup>254</sup>.

### • Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral

El artículo 7 de la Constitución de la República del Uruguay (DRU) establece que «los habitantes de dicho país tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad», y que «las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios» (artículo 18); por su parte, el artículo 23 de la citada Constitución establece que «todos los Jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca» y el artículo 30 de dicho plexo normativo dispone que «todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República».

<sup>249</sup> Poder Judicial de Perú, Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ajpvyc/s\\_ajpvyc/as\\_acceso\\_justicia\\_inicio](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ajpvyc/s_ajpvyc/as_acceso_justicia_inicio) [08/04/2020]

<sup>250</sup> «Artículo 149. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial».

<sup>251</sup> Rubio Correa, M., 1999: Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo V (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

<sup>252</sup> Peña Jumpa, A., 2016: «El derecho constitucional a una justicia comunal en el Perú. Una aproximación desde la experiencia de los aymaras de Huanané, Puno», en *Revista Derecho & Sociedad* (PUCP, Lima), núm. 47, pág. 192.

<sup>253</sup> *Idem*, pág. 194 y ss.

<sup>254</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico»; Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador> [08/04/2020]; PITCNT, Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores <<http://www.relat.org/documentos/ORG.JuanCastillo2011.pdf>>; OIT, 2016: «Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿estabilidad, erosión o declive?» en *Relaciones Laborales y Negociación Colectiva*, <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_461330.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_461330.pdf)> [08/04/2020]

Desde el plano colectivo, el artículo 57 de la Constitución establece que «la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personalidad jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje».

El artículo 72 de la Constitución de la República establece que «la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno», en virtud de lo cual, la mayoría de la doctrina considera que los tratados internacionales en el país tienen jerarquía constitucional.

Uruguay ha ratificado 111 Convenios de OIT, entre ellos los 8 convenios fundamentales y los 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), así como también 99 sobre 178 convenios técnicos. De los 111 Convenios ratificados por el país, 81 están en vigor, 23 han sido denunciados 4 instrumentos abrogados; 1 ha sido ratificado en los últimos 12 meses.<sup>255</sup>

Asimismo Uruguay ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas que institucionalizan el derecho a acceso a tutela judicial efectiva, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.<sup>256</sup>

También ha ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

En el ordenamiento jurídico interno, Uruguay no cuenta con un Código Procesal del Trabajo, sin embargo, se rige mediante la Ley núm. 18.572 de «Abreviación de los Procesos Laborales», posteriormente modificada por la Ley núm. 18.847 de fecha 8 de diciembre de 2011, cuyos rasgos principales serán expuestos más abajo.

#### ● Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

Existen además mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos individuales de trabajo, tales como la conciliación administrativa por ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También para la resolución de los conflictos colectivos el país cuenta con mecanismos extrajudiciales tales como la negociación y acuerdo como autotutela pura; con intervención de la Dirección Nacional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Justicia del Trabajo se encuentra organizada conforme lo establecido en los artículos. 7, 8, 18, 23, 30, 59, 61, 77, 82, 85/2º, 93, 220, 233 a 261 y 307 a 321 de la CRU y en la Ley núm. 15.750. Los Tribunales de primera instancia están especializados en materia laboral y se encuentran radicados en dos de las tres ciudades más pobladas del país<sup>257</sup>, mientras que en el resto del territorio nacional, la competencia en materia laboral de primera instancia corresponde a los Juzgados Letrados de Primera Instancia, que son multi-materia, y a los Juzgados de Paz de Ciudad, aunque estos últimos tienen un límite de competencia cuantitativa y solo se encuentran facultados a intervenir en la medida en que el monto del reclamo no supere los 3 000 dólares aproximadamente.

Existen además cuatro Tribunales de apelación de trabajo con competencia en todo el país, mientras que la instancia de casación corresponde a la Suprema Corte de Justicia, pero esta solo interviene en

<sup>255</sup> OIT: «Ratificaciones de Uruguay» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102588](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102588)> [08/04/2020].

<sup>256</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Uruguay. <https://tbinternet.ohchr.org/layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP> [08/04/2020]

<sup>257</sup> En la ciudad de Maldonado existen 2 juzgados especializados en Derecho del Trabajo, mientras que en la ciudad de Montevideo, capital del país, asciende a 22 el número de Tribunales especializados en materia laboral. Por su parte, Maldonado es la tercera ciudad más poblada del país detrás de Montevideo y Canelones y cuenta con una población de 183 887 habitantes aproximadamente (conforme a los datos del último censo del año 2011), mientras que en Montevideo la cantidad de habitantes asciende a 1 381 000 hab., aproximadamente.

asuntos que superen un determinado monto (75 000 dólares aproximadamente) y siempre que en el proceso no hubieran existido dos sentencias en el mismo sentido.

La competencia de los Tribunales se encuentra regulada en el artículo 106 de la Ley núm. 12.803 y el artículo 341 de la Ley núm. 18.172, mientras que la estructura y autonomía procesal se encuentran establecidas en las leyes núm. 18.847 y núm. 18.572.

#### • Tipos y motivos de los procesos

Existen dos procesos laborales bien diferenciados: un proceso laboral ordinario, y un proceso instituido para reclamos de menor cuantía cuyos montos no superen los 3 000 dólares, aproximadamente. El proceso laboral ordinario es de doble instancia, mientras que el segundo, es de instancia única y más abreviado que el ordinario. En ambos procesos rige esencialmente la oralidad y solo la demanda y la contestación de demanda se lleva a cabo por escrito; el resto del procedimiento se sustancia en una única audiencia. Sin embargo, en materia de valoración de la prueba, la jurisprudencia suele aplicar las reglas del proceso civil, lo que implica un obstáculo al derecho de tutela judicial efectiva.

Por otro lado, existen procesos especiales en materia de derechos fundamentales particularmente establecidos para dar solución a conflictos en materia de tutela de la libertad sindical consagrados por Ley núm. 17.940 y tutela contra el acoso sexual Ley núm. 18.561.

#### • Cantidad y duración de los procesos

Según un estudio oficial de la Dirección de Planeamiento y Presupuesto del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial, circunscripto a los Juzgados Letrados del Trabajo de la Capital (Montevideo) del 1 a 22° Turno, teniendo en cuenta procesos laborales concluidos por sentencia definitiva en el año 2014,<sup>258</sup> la cantidad de juicios ingresados en 2004 fue de 6 715. El paso de 4 609 ingresados en 2004 a 6 715 en 2014 representa un incremento sustancial de pleitos. La duración promedio de los procesos concluidos en dicho año fue de 6,4 meses, con una mediana de 4,9 meses, un mínimo de 0,4 meses y un máximo de 13,5 meses. En la discriminación por turno se observa que la duración promedio más baja es de 4,2 meses y la más alta es de 10 meses. Además, cabe resaltar que conforme resultados del citado estudio, el 54,5 por ciento de los procesos concluidos en el 2014 fueron iniciados ese mismo año. Diez años antes, en 2004, la duración promedio era de 17,5 meses. Por otro lado, estimaciones de los magistrados especializados en materia laboral indican que los porcentajes de 2014 se mantienen estables, es decir, proceso de menor cuantía: 30 días; proceso laboral ordinario: 6 meses y segunda instancia: 40 días. El volumen de procesos de ejecución de sentencias no llega al 5 por ciento, el 95 por ciento restante recibe cumplimiento voluntario por parte del condenado<sup>259</sup>.

Por último, cabe agregar que el 8 de octubre de 2009, la Ley núm. 18.572 de «Abreviación de los Procesos Laborales», posteriormente modificada por la Ley núm. 18.847 de fecha 8 de diciembre de 2011, introdujo algunos cambios en las normas que afectan la duración del proceso laboral ordinario, reduciendo algunos de sus plazos<sup>260</sup>, estableciendo audiencias únicas y un procedimiento para la tramitación de procesos de menor cuantía.<sup>261</sup>

#### • Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project, en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Uruguay figura con 0.72 en ausencia de discriminación; 0.82, en derecho a la vida y a la seguridad; 0.62, en debido proceso legal

<sup>258</sup> Poder Judicial de Uruguay, Dirección de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas del Poder Judicial: «Procesos laborales concluidos por sentencia definitiva en el año 2014» en *Juzgados Letrados del Trabajo de la Capital de 1 a 22° Turno*, pág. 11, <<http://www.poderjudicial.gub.uy/laboral.html>>.

<sup>259</sup> El estudio referido fue llevado a cabo en el marco de los 22 Tribunales de la capital uruguaya. Sin embargo, en algunos lugares del interior del país donde no hay justicia especializada en materia laboral la demora de los procesos es mayor, motivo por el cual, a los fines de mejorar el acceso a la tutela judicial efectiva resultaría recomendable la realización de un análisis y diagnóstico de las causas de la mora en el interior del país.

<sup>260</sup> Tales como el plazo establecido para la convocatoria a audiencia única desde la presentación de la demanda, que ahora es de 60 días contados a partir de la fecha de la presentación del reclamo, o el plazo establecido para la contestación de la demanda que fue reducido de 30 a 15 días (artículo 3 Ley núm. 18847).

<sup>261</sup> En el cual el plazo para la convocatoria a audiencia única no puede ser mayor a 10 días a partir de la contestación de la demanda (artículos 7 y 21 de la Ley núm. 18847).

y los derechos de los acusados; 0.83, en libertad de expresión; 0.87, en libertad religiosa; 0.70, en derecho a la privacidad; 0.86, en libertad de asociación y 0.81, garantía de respeto a los derechos laborales.<sup>262</sup>

- **Sectores vulnerables**

En materia laboral el Uruguay no cuenta con programas u organismos orientados al acceso a tutela judicial efectiva para sectores vulnerables según el concepto de las Reglas de Brasilia. Sin embargo, en consonancia con lo establecido en el Constitución de la República<sup>263</sup>, cuenta con algunas disposiciones normativas de mediados de la década de los cincuenta que hacen al acceso a la tutela judicial efectiva, tales como por ejemplo la gratuidad de los procesos laborales para el trabajador, quien se encuentra exento de abonar costas de acuerdo a la Ley núm. 10.449 y cualquier tipo de gastos, incluso en actuaciones judiciales conexas tales como certificados de registro, inscripciones de embargos, intimaciones, etc.

## ► REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

- **Datos básicos**

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado, como se define en el artículo 4 de la Constitución de la República, con 28 870 195 habitantes en el año 2018. En 2014, Venezuela presentaba un PIB nominal de 482 359 mil millones de dólares y un ingreso per cápita de 13 080 de dólares.

En el año 2012, el porcentaje de población adulta con estudios avanzados era del 26,3 por ciento; la tasa de participación en la fuerza de trabajo, del 63,1 por ciento; la relación empleo-población, del 59,00 por ciento; la tasa de desempleo, del 6,6 por ciento; la cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas, del 0,12 por ciento, la densidad sindical, del 0,2 por ciento y la cobertura de la negociación colectiva del 2,5 por ciento<sup>264</sup>.

- **Fuentes normativas sobre justicia y proceso laboral**

La Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela indica que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por la Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa (artículo 23). Además, establece garantías judiciales, entre ellas, el acceso de la justicia, la tutela efectiva, así como obtener con prontitud la decisión correspondiente.

Asimismo, prescribe que el Estado garantizará (entre otros) una justicia gratuita, accesible, expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26). Conforme ese mismo instrumento fundamental, el artículo 31 establece:

Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este Artículo.

<sup>262</sup> World Justice Project, 2019: *Índice de Estado de Derecho 2019*, <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)> [08/04/2020].

<sup>263</sup> El artículo 254 establece: «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».

<sup>264</sup> OIT, 2019e: «Anexo Estadístico»; Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador>> [08/04/2020]; Instituto Nacional de Estadística, <<http://www.ine.gov.ve>> [08/04/2020]; ILOSTAT, <<https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/>> [08/04/2020].

Los artículos 87 a 94 establecen los derechos laborales individuales y los artículos 95 a 97 establecen los colectivos. En tanto que, los derechos relativos a la Seguridad Social se encuentran diseminados a lo largo del Capítulo V (Título III).

Venezuela (República Bolivariana de) ha ratificado 54 Convenios de OIT, 8 sobre 8 convenios fundamentales, 3 sobre 4 convenios de gobernanza (Prioritarios), 43 sobre 178 de los convenios técnicos. De los 54 Convenios ratificados por Venezuela (República Bolivariana de), 48 están en vigor, 3 han sido denunciados 3 instrumentos abrogados y ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>265</sup>. Asimismo, ha ratificado los principales instrumentos de la Carta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>266</sup>. Asimismo, precedentemente Venezuela había ratificado los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>267</sup>, aunque no ha suscripto los últimos producidos por ese sistema<sup>268</sup>.

#### ● Estructura y recursos de la administración y justicia del trabajo

La administración de trabajo está a cargo del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo con competencia para la protección, garantía, estabilidad y desarrollo del Proceso Social de Trabajo<sup>269</sup>. Según la Ley Orgánica del Trabajo, Las Trabajadoras y Los Trabajadores (LOTTYT), Decreto núm. 8 938 de 30 de abril de 2012, detalla las funciones y atribuciones generales en materia administrativa (artículos. 499 y 500). Asimismo, las Inspectorías de Trabajo que tiene a su cargo, entre otras facultades, la de «mediar en la solución de los reclamos individuales de trabajadores y trabajadoras y ordenar el cumplimiento de la ley o la normativa correspondiente cuando se trate de reclamos sobre obligaciones taxativas de la ley», atender la negociación colectiva (artículo 507) y en el procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras (artículo 513).

En cuanto a mecanismos de solución de conflictos, cabe mencionar a la transacción laboral incorporada en el Reglamento de la LOTTyT, Decreto núm. 4447 del año 2006, que puede celebrarse ante juez o inspector del trabajo con efecto de cosa juzgada. Por el principio de irrenunciabilidad, las transacciones y convenimientos solo pueden realizarse al término de la relación laboral y siempre que versen sobre derechos litigiosos o discutidos. Asimismo, el funcionario competente -entre otros extremos- debe cerciorarse que el trabajador actúa libre de constreñimiento alguno.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determina la ley. En tanto que la organización y funcionamiento de los tribunales del trabajo está determinada por la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (LOPT)<sup>270</sup>, la que también, como su nombre lo indica, regula el proceso laboral.

La Justicia del Trabajo venezolana es de carácter nacional. Cuenta con tres niveles de órganos judiciales: los Tribunales del Trabajo que conocen en primera instancia y en forma unipersonal; los Tribunales Superiores del Trabajo que conocen en segunda instancia y pueden actuar en forma colegiada (3 miembros) o unipersonal, y el Tribunal Supremo de Justicia, que conoce a través de la Sala de Casación Social.

Debe precisarse que los Tribunales del Trabajo se organizan, en cada circuito judicial, en Tribunales de sustanciación, mediación y ejecución del trabajo (conocen la fase de sustanciación, mediación y

<sup>265</sup> OIT: «Ratificaciones de Venezuela» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT*; <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102880](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102880)> [08/04/2020].

<sup>266</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Estado de Ratificación para Venezuela, <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=SP)> [08/04/2020].

<sup>267</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (fue denunciado en el año 2013 por el Ejecutivo Nacional, en tanto que, su reingreso fue aprobado por la Asamblea Nacional en el año 2019); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; «Convención de Belém do Pará»: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

<sup>268</sup> Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia; Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

<sup>269</sup> Decreto número 6.173, Gaceta Oficial Extraordinaria de 18 de febrero de 2015.

<sup>270</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, núm. 37.504, de 13 de agosto de 2002.

ejecución) y los Tribunales de Juicio del Trabajo (encargados del juzgamiento). No se trata de tribunales distintos, sino que, los Jueces de primera instancia del Trabajo ejercen sus funciones como Jueces de Sustanciación, Mediación y Ejecución o como Jueces de Juicio, según sea el caso.

Según establece el artículo 15 de la LOPT, los Tribunales del trabajo se organizan en dos instancias en cada circuito judicial, sin embargo, no otorga mayores precisiones respecto a la cantidad de circuitos judiciales que conforman el organigrama de la justicia del trabajo.

Cabe señalar que no existen disponibles estadísticas y datos oficiales de acceso público respecto a cantidad de juzgados, jueces, empleados judiciales y/o presupuesto, en tanto que, el sitio web oficial del Tribunal Supremo de Justicia se encuentra caído<sup>271</sup>.

#### • Tipos y motivos de los procesos

El proceso laboral venezolano es principalmente oral (prevé presentaciones escritas), de doble audiencia, doble instancia y rigen los principios de irrenunciabilidad, protección al trabajador, impulso procesal de oficio, brevedad, publicidad, gratuidad, celeridad, inmediatez, concentración, prioridad de la realidad de los hechos y equidad.

Existe un único proceso por el cual se tramitan todas las causas, con independencia de su cuantía o complejidad; la única diferencia finca es el tiempo para sentenciar. Si se trata de un proceso sencillo, el juez debe sentenciar de inmediato al concluir la audiencia, en tanto que, si es complejo puede hacerlo dentro de los 5 días siguientes.

La demanda se interpone por escrito ante el Tribunal de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Trabajo, quien fija una audiencia preliminar en la que se destaca la activa y personal participación del juez. Si no hay conciliación, el demandado debe contestar por escrito, dentro del plazo previsto. Dentro de la audiencia preliminar se debe proponer la prueba. Una vez remitido el expediente al Tribunal de Juicio, este fija la Audiencia de Juicio, en la cual las partes alegan los hechos de demanda y contestación, y se recibe la prueba testimonial. Al concluir la audiencia, el juez debe dictar sentencia, salvo que sea una causa compleja en las que se le otorga un plazo de 5 días para el dictado de la sentencia.

Dicha sentencia puede ser recurrida mediante apelación, cuya tramitación prevé la realización de una audiencia Vista de la Causa por ante el Tribunal Superior del Trabajo, los que deben resolver en la misma audiencia o dentro de los 5 días en casos complejos. Contra dicha sentencia solo procede el recurso de casación.

No se ha incorporado la tramitación íntegra de los expedientes judiciales laborales por medios informáticos (existe la Agenda Única para procesos penales), aunque sí está previsto en la ley la notificación a los letrados mediante correo electrónico.

#### • Cantidad y duración de los procesos

No se cuenta con datos y/o estadísticas oficiales publicadas en relación a la duración de los juicios laborales. Consultado el sitio web <http://tsj.gov.ve/>, el navegador informa que no se encontró dicho sitio, en tanto que para el vínculo <http://www.tsj.gob.ve/>, el navegador informa que no se puede acceder a dicho sitio porque tardó demasiado en responder.

En cuanto a información suministrada por privados, se registra un juicio laboral cuya tramitación total (resolución de casación por la Sala Social) insumió un total de diez años<sup>272</sup>.

#### • Derechos fundamentales

En materia de respeto de los derechos fundamentales, según World Justice Project en los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 significa el mayor respeto por el Estado de Derecho, Venezuela figura con 0.58 en ausencia de discriminación; 0.14, derecho a la vida y a la seguridad; 0.19, debido proceso legal

<sup>271</sup> Tribunal Supremo de Justicia, <[www.tsj.gov.ve/](http://www.tsj.gov.ve/)> [17/03/2020].

<sup>272</sup> Disponible en <<https://www.accesoalajusticia.org/diez-anos-espera-para-conclusion-juicio-laboral/>>.

y los derechos de los acusados; 0.25, libertad de expresión; 0.61, libertad religiosa; 0.05, derecho a la privacidad; 0.30, libertad de asociación y 0.54, garantía de respeto a los derechos laborales.<sup>273</sup>

La Constitución Política concede el derecho de amparo:

Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.

La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto o puesta bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.

El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales" (artículo 27).

Las causas que versan sobre violación o amenaza de violación de derechos fundamentales tienen un procedimiento abreviado especial, regido por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siendo competentes para entender en dicha acción los Tribunales del Trabajo. Cabe agregar que, frente al incumplimiento de una sentencia de amparo se prevé la pena la privativa de libertad para el infractor. Existen también juicios contenciosos administrativos de nulidad que son competencia de los jueces laborales y tienen previsto un procedimiento diferente.

En la actualidad, aparte de la grave crisis económica e inflación, el Informe de la Comisión de Encuesta 2019 de la OIT, constató trasgresiones del ejercicio de tutela judicial efectiva relativa al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), efectuando las siguientes recomendaciones:

1) Lamentando profundamente el persistente y grave hostigamiento de la acción gremial de FEDECAMARAS y sus afiliados, así como sindical de organizaciones de trabajadores no afines al Gobierno, la Comisión recomienda que se tomen las medidas necesarias para asegurar la existencia de un clima desprovisto de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación u otra forma de agresión, en el que los interlocutores sociales puedan ejercer sus actividades legítimas, incluida la participación en un diálogo social con todas las garantías. En particular, la Comisión recomienda:

- i)** el cese inmediato de todos los actos de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación u otra forma de agresión a personas u 230 organizaciones en relación con el ejercicio de actividades gremiales o sindicales legítimas, y la adopción de medidas para garantizar que tales actos no se repitan en el futuro;
- ii)** la no utilización de los procedimientos judiciales y las medidas cautelares y sustitutivas con el propósito de coartar la libertad sindical, incluido el sometimiento de civiles a la jurisdicción militar;
- iii)** la liberación inmediata de todo empleador o sindicalista que pudiese permanecer en prisión en relación con el ejercicio de las actividades legítimas de sus organizaciones, como es el caso de los Sres. Rubén González y Rodney Álvarez;
- iv)** la investigación sin dilación y de forma independiente de todos los alegatos de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación y otras formas de agresión que no hayan sido debidamente dilucidados, con el fin de deslindar responsabilidades e identificar a los autores materiales e intelectuales, asegurando que se toman medidas adecuadas de protección, sanción y compensación;

<sup>273</sup> World Justice Project. 2019. *Índice de Estado de Derecho 2019*, <[www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org)> [08/04/2020].

- v) la adopción de las medidas necesarias para asegurar el Estado de derecho, en particular la independencia en relación con el Poder Ejecutivo de los órganos de los demás poderes del Estado [...]<sup>274</sup>.

- **Sectores vulnerables**

En cuanto a protección especial para grupos vulnerables, cabe mencionar que existe un régimen especial para niños, adolescentes y mujeres embarazadas, que ejerce fuero de atracción de los conflictos laborales por medio de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (artículo 115). El procedimiento ordinario se encuentra regulado en dicha ley, aplicándose supletoriamente las normas previstas en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo.

Otro régimen especial lo constituye la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Aunque no es técnicamente materia laboral, porque en principio tienen los mismos derechos que el hombre a través de la justicia laboral, lo cierto es que, tiene disposiciones protectorias específicas cuando se trata de mujeres en situación de violencia de género (v.gr. artículos 8, 34). Asimismo, contiene directrices que permiten tipificar alguna conducta ilícita, como el acoso sexual o violencia laboral que se prevé en esa ley (v.gr. art. 15).

El Artículo 260 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoce la justicia especial ancestral indica coordinada con el sistema judicial nacional<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), integrado por Manuel Herrera Carbuccia (presidente), María Emilia Casas Baamonde y Santiago Pérez del Castillo: *Por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela* (OIT, Ginebra, 2019), págs. 229 y ss.

<sup>275</sup> «Artículo 260: Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La Ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional».

### CUADRO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
<b>Justicia Especializada</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Reformas Procesales en últimos 15 años</b>	En la mayoría de las Provincias	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
<b>Proceso oral, escrito o mixto</b>	Según cada provincia	Mixto	Mixto	Oral	Oral	Oral	Escrito	Oral	Oral	Oral
<b>Instancias</b>	Según cada provincia	Doble	Doble	Doble	Única	Doble	Doble	Doble	Doble	Doble
<b>Expediente electrónico</b>	Según cada provincia	Solo en segunda instancia	Sí	No	Sí	Parcial	No	Sí	No. Solo notificaciones	Parcial
<b>Proceso especial para derechos fundamentales</b>	Amparos sindical y constitucional	Sí	No	Libertad sindical y protección maternidad	Sí	Dirigentes sindicales y protección maternidad	No	Sí	Libertad Sindical y Acoso Sexual	Sí
<b>Sectores Vulnerables</b>	Adopción de programas	Sí	Parcial	No en especial	Lenguaje claro	En planes de gobierno	Pueblos indígenas	Sí	No	Sí

## CUADRO II. LEGISLACIÓN PROCESAL LABORAL JUDICIAL<sup>276</sup>

Argentina <sup>1</sup>	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
<p><b>Justicia Nacional</b> Ley núm. 18345 de 1969 y modificatorias</p> <p><b>Provincias:</b> <b>Buenos Aires</b> Ley núm. 15057 de 2018</p> <p><b>Santa Fe</b> Ley núm. 7945 (texto decreto 741-2019)</p> <p><b>Mendoza</b> Leyes núm. 2144 de 1953 y núm. 9109 de 2018.</p> <p><b>Córdoba:</b> Leyes núm. 7987 de 1990 y Ley núm. 10596 de 2018</p>	<p>Código Procesal del trabajo</p> <p>Decreto Ley núm. 16896 de 1979</p>	<p>Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT)</p> <p>Decreto Ley núm. 5.452, de 1943 y sus modificaciones</p>	<p>Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social</p> <p>Decreto Ley núm. 2158 de 1948 y sus modificaciones</p>	<p>Código del Trabajo (Texto refundido, coordinado y sistematizado y sus modificatorias)</p>	<p>Código de Trabajo Codificación 17 Registro Oficial</p> <p>Suplemento 167 de 16/12/2005 y modificaciones</p>	<p>Código Procesal del Trabajo Ley núm. 742 de 1961</p>	<p>Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley núm. 29497 de 2010</p>		<p>Ley Orgánica Procesal del Trabajo</p> <p>Gaceta Oficial núm. 37.504 del 13/08/02</p>

<sup>1</sup> La República Argentina es un estado federal, donde cada una de las 23 provincias posee una Justicia del Trabajo. Además, existe la Justicia Nacional del Trabajo con competencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en materias especiales y la Justicia Federal con competencia en lo laboral especial. Se incluyen datos de las jurisdicciones que comprenden la mayor cantidad de habitantes.

<sup>276</sup> Se insertan principales instrumentos legales. Es frecuente que presenten normas modificatorias o complementarias.

### CUADRO III. TIEMPOS DE LOS PROCESOS JUDICIALES DEL TRABAJO

	Argentina <sup>1</sup>		Bolivia	Brasil <sup>2</sup>	Colombia <sup>3</sup>	Chile <sup>4</sup>	Ecuador	Paraguay	Perú <sup>5</sup>	Uruguay <sup>6</sup>	Venezuela
Primera instancia	Justicia Nacional <sup>7</sup> De 6 meses a 4,5 años Un 70 por ciento de 2 a 4,5 años <sup>8</sup>	Provincia Mendoza <sup>9</sup>  30,82 meses	Sin datos	273,78 días	366 días	73 días	Sin datos	Sin Datos	537 días	6,4 meses	Sin datos
Segunda instancia	Justicia Nacional 6 meses a 2 años <sup>10</sup>	--		326 días	134 días	--	Sin datos	Sin Datos	170 días	Sin datos	Sin datos

<sup>1</sup> En la Argentina, siendo un estado federal, existen una justicia nacional y 23 justicias provinciales. Se insertan los datos de jurisdicciones que tienen disponibles las estadísticas.

<sup>2</sup> Relatório Geral da Justiça do Trabalho, Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST, *Relatorio Geral da Justicia do Trabalho*, 2018, pág. 97 (2018) <<http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/prazos>>.

<sup>3</sup> Consejo Superior de la Judicatura, *Resultados del Estudio de Tiempos Procesales*. Tomo I, Bogotá, 2016.

<sup>4</sup> Poder Judicial República de Chile, Poder Judicial en Números, Estadísticas de Causas, 2018, T. I, *Competencia Reforma Laboral-Tribunales Primera Instancia Años 2010-2017*, Subdepartamento de Estadísticas, Gráfica Metropolitana, 2018, pág. 42 y ss.

<sup>5</sup> Poder Judicial del Perú, Sistema Integrado Judicial (SIJ), *Indicadores del desempeño del PPO099, "Celeridad en los procesos judiciales laborales*, <[https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1/Indicadores+PP0099-2017\\_Mediana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1](https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1/Indicadores+PP0099-2017_Mediana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e312530041f19a8bba89fe09e23c56e1)>

<sup>6</sup> Poder Judicial de Uruguay, Dirección de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas del Poder Judicial, *Procesos laborales concluidos por sentencia definitiva en el año 2014*, Juzgados Letrados del Trabajo de la Capital (Montevideo) de 1 a 22.º Turno, 2015, cit. pág. 11 <<http://www.poderjudicial.gub.uy/laboral.html>>.

<sup>7</sup> Consejo de la Magistratura de la Nación, Nota del 1.º de noviembre de 2019, remitida por la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana en el expediente AIP 31/2019 abierto por el autor de este informe. Se realizaron dos histogramas que reflejan la distribución de expedientes detallando el lapso transcurrido entre la fecha de inicio de la presentación y la fecha de registro de la sentencia. Estos se hicieron utilizando la Base de Datos MCIENRA (la cual actualmente es una copia realizada al 30 de junio de 2019 de las tablas maestras del Sistema de Gestión Lex 100). El conteo fue efectuado de acuerdo con los siguientes criterios: que la sentencia se encuentre registrada por la primera o segunda instancia; que la sala, el juzgado o la secretaria que registra pertenezca al fuero laboral; que la fecha de registro en el sistema de protocolización esté comprendida en el período seleccionado (1.º de enero al 30 de junio de 2019, ambos inclusive); que la sentencia registrada esté vinculada a un expediente cuyo año expediente sea menor o igual a 2015; que corresponda a un expediente principal y sea válido; que cada expediente en la primera instancia posea un registro de fecha de inicio y que este sea posterior al de fecha de asignación, y que cada recurso en la segunda instancia posea un registro de fecha de presentación. Se aclara que se excluyeron de los guarismos resultantes de las consultas, para la primera instancia, 379 expedientes con dos sentencias registradas cada uno; para la segunda instancia, 512 expedientes con más de una sentencia registrada y dos expedientes que presentaban una situación anómala.

<sup>8</sup> Primer semestre de 2019. Total analizado, 25 400 causas. Distribución de expedientes por lapso transcurrido entre la fecha de inicio y fecha de sentencia y de primera instancia: 3 442, hasta 6 meses; 2 324, 1 año; 1 966, 1,5 año; 3 029, 2 años; 4 212, 2,5 años; 4 592, 3 años; 2 495, 3,5 años; 2 351, 4 años y 989, 4,5 años. Sobre criterios estadísticos del Consejo de la Magistratura de la Nación (nota 1-11-19).

<sup>9</sup> Oficina de Estadísticas, Poder Judicial de Mendoza. Primer semestre 2019.

<sup>10</sup> Primer semestre de 2019. Distribución de expedientes por lapso transcurrido entre la fecha de inicio y fecha de sentencia en segunda instancia: 8 640, hasta 6 meses; 4 122, 1 año; 886, 1,5 año; 214, 2 años; 28, 2,5 años; 4, 3 años; 1, 3,5 años; 2, 4 años. Sobre criterios estadísticos del Consejo de la Magistratura de la Nación (nota 1-11-19).

# ► 4 Tendencias relevantes con relación a las legislaciones estudiadas

---

Se detallan a continuación las notas conclusivas resultantes de las posibles comparaciones entre los derechos, normas y jurisprudencia, así como las proyecciones sobre los países bajo análisis, con el fin de abordar algunas reflexiones y conclusiones. Se trata de una visión seguramente parcial, en función de la variedad y vastedad del campo estudiado.

## ► Introducción

---

Hace dos décadas, el jurista uruguayo Héctor-Hugo Barbagelata realizó un interesante trabajo de relevamiento de la situación procesal laboral en países sudamericanos, especialmente en materia de plazos, que puede muy bien referenciarse como «Informe Barbagelata». La investigación se centró en las críticas que se formulaban a la Justicia del Trabajo. En dicho informe se decía que un método para «calibrar la significación de la crítica» era necesario tener ideas acerca de la duración de los procesos y se realizó un relevamiento de varios países de la región. La conclusión fue decepcionante: la mora procesal caracterizaba a la mayoría, sino a todos, los países consultados<sup>277</sup>.

Asimismo, hace casi una década, en 2011, la OIT publicó el trabajo de investigación *La Justicia Laboral en América Central, Panamá y República Dominicana*<sup>278</sup>, concluyendo que en la subregión, los principales problemas residían en la mora judicial, los sistemas de juicios eminentemente escritos y carentes de concentración e intermediación, la ausencia de procedimientos monitorios para contiendas de menor cuantía, la carencia de modalidades especiales para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo, la falta de regulación de procesos de conflictos colectivos jurídicos, la conciliación previa como requisito de procedibilidad, el carácter rutinario de la conciliación judicial y la Justicia laboral no especializada. También se realizó otro estudio en 2015, con coincidencias casi completas en el tema de los tiempos judiciales<sup>279</sup>.

Varios de esos déficits pueden advertirse reiteradamente en el subcontinente, como se verá más adelante, por ello, es necesario prevenir sobre algunos aspectos esenciales para tener en cuenta al evaluar el presente trabajo. Si bien, el subcontinente sudamericano está hermanado en buena parte por rasgos centrales de historia y cultura común, como por ejemplo el lenguaje, también se advierte una fuerte diversidad y divergencias. La tarea de analizar y comparar los sistemas jurídicos laborales, aunque se centre en el acceso a tutela judicial efectiva laboral, implica adentrarse en la heterogeneidad de las culturas jurídicas nacionales. La cultura jurídica de un país, siguiendo a Luigi Ferrajoli y simplificando su pensamiento, comprende la suma de saberes y enfoques de derecho a nivel de teorías y doctrinas, ideologías y su realización concreta por operadores e instituciones<sup>280</sup>. No se trata necesariamente del despliegue normativo porque esa cultura puede dissociarse entre su vigencia formal y ejecutividad

<sup>277</sup> Barbagelata, H., 2002: *Tendencias de los procesos laborales en Iberoamérica* (Instituto Derecho del Trabajo UDELAR, Uruguay). Se aclara que recoge, con ligeras variantes, un texto originalmente entregado en setiembre de 2000 para integrar una obra colectiva sobre los procesos laborales en Iberoamérica, proyectada por la AIDTSS, que, al parecer, permanece inédita, y Arese, C., 2015: El acceso a tutela judicial efectiva laboral, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol. 21, págs. 237-256).

<sup>278</sup> Ciudad Reynaud, A., et. al., 2011: «*La Justicia Laboral en América Central, Panamá y República Dominicana*».

<sup>279</sup> Con base en estos trabajos anteriores, el autor de este estudio realizó en 2015 un relevamiento sobre tiempos en el dictado de sentencias laborales en Brasil, Venezuela, Paraguay, Perú, Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia, España e Italia. Véase: Arese, C.: *El acceso a tutela judicial efectiva laboral*.

<sup>280</sup> Ferrajoli, L., 2010: *Cultura jurídica y paradigma constitucional* (Palestra, Lima), pág. 15.

concreta. Con todo, la relación obvia y recíproca que se nota entre cultura jurídica y derecho positivo es una «clave de lectura» para su historia<sup>281</sup>.

En el estudio de los países seleccionados ha sido necesario analizar los siguientes aspectos que condicionan las conclusiones: la disimilitud y coincidencias entre los diseños constitucionales de cada país y su vinculación con el derecho supranacional; la naturaleza y alcances de los códigos y leyes de fondo en materia laboral y los sistemas de control administrativo y judicial; la diversidad de modelos de estructuras y procedimientos laborales, administrativos y judiciales; la disparidad entre los sistemas de relaciones laborales colectivas en cuanto a la estructura, inserción y protección de asociaciones profesionales; el rol, la regulación y la preponderancia asignados en cada país a la negociación colectiva, y el ejercicio de las medidas de acción directa.

No obstante, confrontar los modelos de acceso a justicia laboral efectiva es tarea necesaria e incluso urgente, porque de poco sirve consagrar un derecho humano o un derecho de protección del trabajador, en lo individual y en lo colectivo, si su operatividad y efectividad se diluye, debilita y recorta a la hora de alcanzar y transitar la administración de justicia.

## ► Constitucionalización de proceso laboral

El aumento de las demandas y la consecuente actividad judicial tiene diversidad de causas. Existe una marcada tendencia a ejercer derechos que, en otras épocas, quedaban archivados sin procurarse una respuesta judicial. También se nota que, producto de algunas circunstancias que escapan este trabajo, se ha debilitado, por lo menos en algunas jurisdicciones, la composición administrativa de litigios<sup>282</sup>.

En primer lugar, existe la tendencia a ejercer la tutela judicial efectiva de derechos fundamentales y en particular los de carácter social. Desde los orígenes funcionales de la Organización de Estados Americanos (OEA), como indicado precedentemente, se ha garantizado a los trabajadores el acceso a tutela judicial efectiva; según se reseñó, le siguió un sostenido y amplio proceso de reconocimiento de derecho de fondo. Desde la fundación de la OIT, pero especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, los derechos sociales y su tutela alcanzaron una sólida participación en el plexo mundial de normas sobre derechos humanos a nivel de las Naciones Unidas y el SIDH.

Sin embargo, esta evolución no fue atenuada, sino suprimida temporalmente en algunos casos, por un generalizado proceso de emergencias institucionales (como, por ejemplo, por golpes de estado) que asolaron la región sudamericana. Tendieron a disminuir a partir de los años ochenta y con ello, se modificaron total o parcialmente de manera relevante, casi todas las constituciones latinoamericanas incorporándose el derecho del trabajo y las normas supraordenadas sobre derechos humanos y derecho del trabajo.<sup>283</sup> En términos generales, las constituciones establecen el principio protectorio y de manera genera respecto del «derecho al trabajo»: Argentina (artículo 14bis), Bolivia (artículo 46 y 48), Brasil (artículo 6), Colombia (artículo 25), Chile (artículo 19), Ecuador (artículo 33), Paraguay (artículo 86), Perú (artículo 23), Uruguay (artículo 36), y Venezuela (artículo 87). Los modelos de recepción de normas supranacionales pueden ser implícitos<sup>284</sup>, con prevalencia sobre la ley interna<sup>285</sup>, con ran-

<sup>281</sup> *Ibid*, pág. 16.

<sup>282</sup> Arese, C., 2015: *El acceso a tutela judicial efectiva laboral*, pág. 237.

<sup>283</sup> Arese, C., 2017: «Centésimo aniversario de la Constitución Social de Querétaro. Un siglo de constitucionalismo laboral latinoamericano y la consolidación de los derechos humanos laborales» en *Revista Derecho del Trabajo*, pág. 1008.

<sup>284</sup> Uruguay, artículo 72; Paraguay, artículo 45 y Colombia, artículo 94.

<sup>285</sup> Perú (1993, artículo 5): Constitución Nacional de Argentina (1994, artículo 75 inciso 22), prescribe: «Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes», aunque otorga rango constitucional a los tratados de derechos humanos incorporados originalmente a su texto y los que fueron aprobados por mayoría calificada del congreso.

go jurídico igual o superior a las normas constitucionales<sup>286</sup>, aunque la referencia a los tratados sobre derechos humanos suele ser general.

Todos los países comparados han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Social y Culturales; la Convención Americana de Derechos Humanos, con la excepción de Venezuela que la denunció en 2012, y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, con excepción de Chile y Venezuela. Se han sometido a la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) todos los países latinoamericanos con excepción de Venezuela y, salvo el Brasil, tienen ratificados la totalidad de los convenios fundamentales de la OIT.<sup>287</sup> Asimismo, presentan un alto grado de ratificaciones de convenios, en particular los relativos a libertad sindical. El nivel de ratificaciones de convenios de la OIT presenta un alto promedio general de ratificaciones, según este detalle a marzo noviembre de 2019: Argentina, 81; Bolivia, 50; Brasil, 97; Chile, 63; Colombia, 61; Ecuador, 61; Paraguay, 39; Perú, 76; Uruguay 110 y Venezuela 54<sup>288</sup>.

A ese proceso de constitucionalización y reconocimiento monista del derecho supranacional en materia de Derecho del Trabajo lo acompaña y fortalece la creciente exigibilidad de los derechos sociales<sup>289</sup>. Es notorio de la CorteIDH ha desarrollado un importante corpus jurisprudencial relativo a los derechos humanos laborales. El proceso tiene su punto de avance importante en los casos *Lagos del Campo* de 2017, *San Miguel Sosa y otras c/Venezuela*, de 2018 y *Perrone y Preckel vs. Argentina*, de 2019, en que, sintéticamente, el tribunal suma a la tradición de introducir el derecho a tutela judicial efectiva incluyendo el plazo razonable, y la protección del derecho de asociación en la resolución de casos con base laboral, la protección del derecho al trabajo.

Los derechos relativos a la dignidad, el trato igualitario y la discriminación en el ámbito laboral no eran frecuentemente invocados y sostenidos administrativa o judicialmente hasta hace algunos años. Tampoco lo era argumentar casos con respaldo en normas o jurisprudencia del nivel supranacional. Esto significa una nueva calidad que se traducen en cantidad de planteos relativos a derechos fundamentales en el ámbito laboral. Efectivamente, la utilización de normas internacionales en la jurisprudencia

<sup>286</sup> Un grupo importante de países latinoamericanos, refieren a los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos, otorgándoles rango jurídico constitucional o dándoles un carácter superior a la propia constitución. Son los casos de las constituciones de Argentina (1994, artículo 75, inciso 22), Estado Plurinacional de Bolivia (2008, artículo 256), Brasil (1988, artículo 5), Colombia (artículo 94); Ecuador (2008, artículos 417 y 424) y República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 23). La Constitución paraguaya (1992, artículo 137), contiene una disposición parecida: «La Ley suprema es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, la ley es dictada por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación establecido». También la Constitución Política de la República de Chile (artículo 5, inciso 2) cuando dispone: «El ejercicio de la soberanía reconoce como límite el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes». En el caso de la Constitución colombiana (1991, artículo 93), se indica: «Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno».

<sup>287</sup> Son los comprendidos en la Declaración de Principios y Derecho Fundamentales de 1998: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

<sup>288</sup> OIT: «Ratificaciones por país» en *NORMLEX, Ratificación de los Convenios de la OIT* <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001::NO::>> [08/04/2020].

<sup>289</sup> Abramovich, V. y Courtis, C., Prol. Luis F., 2004: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2.ª ed. (Ed. Trotta, Madrid), pág. 179. Desarrollan el acceso a la justicia, los recursos judiciales y garantías procesales en materia de derechos sociales, incluyen los laborales.

nacional es un hecho notorio desde hace algunos años en toda Latinoamérica<sup>290</sup>. Existe un cambio en la doctrina acerca de la forma de ver el Derecho del Trabajo, desde los derechos humanos y constitucionales, desde el derecho de forma y del derecho de fondo. Esta evolución impacta en los principios del derecho procesal del trabajo constitucionalizados. Tradicionalmente, bastaba con la enunciación de las reglas de gratuidad, concentración, oralidad, abreviación, presencia del magistrado, impulso procesal de oficio, buena fe procesal y la posibilidad de sentencia *ultra petita*. Estas técnicas muy importantes, aparecen desde hace tiempo detrás de los principios de acceso a tutela judicial efectiva proyectado, como se indicó en varias pautas, de protección, irrenunciabilidad y progresividad derivado de derecho supranacional.<sup>291</sup> El proceso laboral también se ha constitucionalizado.

## ► Prevención de conflictos y administración laboral efectiva

Es imposible analizar el funcionamiento de la justicia aislado de la efectividad real de las normas laborales y previsionales mediante su autoejecución por los empleadores, fundamentalmente, pero también por el propio Estado. Atacar las fuentes de conflicto es la tarea esencial del sistema de relaciones laborales. La preservación del orden público laboral y de la seguridad social indisponible es tarea de raíz no de efectos<sup>292</sup>.

La segunda tarea es la prevención de los conflictos de trabajo. En este punto, la inspección de trabajo, nacional y provincial tiene un rol esencial. Los sistemas integrados, con aportes del estado para la formación de funcionarios por concurso y debida formación técnica, son esenciales.

En tal sentido, entre los convenios de gobernanza de carácter prioritarios para la OIT, se encuentran el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), con referencia a los establecimientos industriales ordena «[...] velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión [...]» y, a la vez, «[...] poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes [...]» (artículo 3, *a*), *b*). Este Convenio se complementa con el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre inspección del trabajo referido, que amplía, en todo Estado que lo ratifique, la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 81 a los lugares de trabajo considerados como no comerciales, lo que significa ni industriales ni comerciales en el sentido del Convenio, y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), que establece que los Estados que lo ratifiquen deberán establecer y mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura.

La Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios comprende la creación de «[...] organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores» (artículo 1). El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 sobre la administración del trabajo, de 1978, previenen precisamente sobre la esencialidad de las funciones de la administración del trabajo en consulta con los actores sociales destinadas a evitar conflictos.

<sup>290</sup> Von Potobsky, G. y Bartolomei De La Cruz, H., 1990: *La Organización Internacional del Trabajo*. Una obra clásica sobre Derecho Internacional del Trabajo no se detenía mayormente en el tema. A comienzos de esta década se lanzaron varias obras sobre el tema: Bronstein, A., 2013: *Derecho Internacional del Trabajo*; Gialdino, R., 2013: «Derecho Internacional de los Derechos Humanos» en *Principios, Fuentes, Interpretación y Obligaciones*; Servais, J., 2011: *Derecho Internacional del Trabajo*; Beaudonnet, X., 2010: *La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: noticias de una evaluación en marcha*, (VIII Congreso Regional Americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cartagena de Indias, 2010) y *La utilización de las fuentes universales del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales* (2006); CIF-OIT: *Utilización del derecho internacional por parte de los tribunales nacionales, Recopilación de sentencias* (OIT, Turin, 2010); Guisado, H.: *Interpretación y aplicación de los convenios de la OIT. Su incidencia en la doctrina, la jurisprudencia y la práctica nacional* (DT LXXII, 2012), pág. 1675; Lopez López, J., Caruso, B.; Freedland, M. y Stone, K. (coord.): *La aplicación de los convenios de la OIT por los jueces nacionales: el caso español desde una perspectiva comparada*. Ver un panorama latinoamericano en los trabajos de Barretto Ghione, Mauricio Castro Méndez y Fernando Silva García.

<sup>291</sup> Arese, C.: «Los principios del Derecho Procesal del Trabajo», en *Código Procesal del Trabajo de Córdoba*, pág. 33.

<sup>292</sup> Arese, C., 2015: *El acceso a tutela judicial*, pág. 237

La existencia de procedimientos autónomos o administrativos de conciliación verificable en varios países comparados, es útil para solucionar conflictos, siempre y cuando no se utilicen como forma alternativa de resignación o recorte de derechos de fondo, tras el loable objetivo de la prontitud o prematura en alcanzar un resultado. En todos los casos, siempre debe estar disponible la alternativa jurisdiccional especializada de trabajo como opción, sin limitaciones procesales.

Colocar suficiente énfasis en los sistemas de prevención de conflictos mediante la actividad normativa, de control de cumplimiento a través de la inspección de trabajo, la conciliación y arbitraje, aparece como los recursos más óptimos para alcanzar un acceso a la administración eficiente en materia laboral.

Si bien no ha sido el motivo central del presente estudio, se destaca en los países abordados en este estudio, una clara diversidad de formas de implementación de políticas de prevención de conflictos y administración de trabajo. En todos los países, se verifica la actuación de la administración a través de servicios de inspección y conciliación en lo individual y colectivo con el propósito de prevenir y solucionar conflictos.

Se advierte en cambio una gran disparidad de recursos en materia de inspección de trabajo. La cantidad de inspectores por cada 100 000 personas empleadas, es más alta en Chile y Uruguay, con 0,6; entre 0,3 y 0,4 en la Argentina, el Brasil y Colombia; menor aún en el Perú con 1,4 y muy baja en el Paraguay y Venezuela con 0,12 y 0,1, respectivamente. Ello es un indicador de la intensidad de la afectación de recursos humanos a la prevención de conflictos mediante los servicios de verificación de cumplimiento de legislación y solución de controversias.

A la vez, tal como ha relevado el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina<sup>293</sup>, y se dejó constancia en el caso de Argentina, la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo, presenta un interesante desarrollo en los países analizados, así como importantes desafíos. Ese proceso posee mucho campo para su futuro desarrollo mediante importantes recursos tecnológicos, como la inteligencia artificial, entre otros. Estos recursos pueden ser aplicados a la actividad de inspección de registración y condiciones de trabajo, y de protección del trabajo decente.<sup>294</sup>

## ► Procesos de reformas procesales

Mientras tiempo atrás, como ya se ha mencionado, se verificaba un atraso y mora en los procesos laborales judiciales, salvo los casos de la Argentina (en pocas jurisdicciones), Bolivia y Paraguay, los países comparados de la región concretaron reformas procesales laborales en el lapso de poco más de una década o profundizaron los procesos de adecuación de la organización y las normas rituales de los tribunales del trabajo. El patrón común ha sido garantizar un mayor acceso a tutela judicial efectiva. El paradigma es la oralidad, abreviación, concentración y digitalización de los procesos, más la incorporación de los medios electrónicos de gestión. Por ejemplo, la reforma procesal de Uruguay de 2009 por Ley núm. 18.847, denominada de «Abreviación de los Procesos Laborales» y la Nueva Ley Procesal del Trabajo del Perú se proponen explícitamente simplificar y acortar los procesos. En los sistemas que no han verificado reformas en los últimos años, como la Justicia Nacional de la Argentina o la Justicia de Trabajo del Paraguay, continúan siendo escritos lo que conspira contra la sencillez y rapidez de las causas.

Obviamente, las reformas implican inversión en personal e infraestructura, por lo que no suele advertirse que ingresen fácilmente en las agendas de decisiones políticas de los países. No existe una relación directa entre, por ejemplo, la cantidad de jueces por habitantes y la eficacia de determinados

<sup>293</sup> OIT, 2017b: *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*, Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina (OIT, Ginebra).

<sup>294</sup> Arese, C., 2020: «Minería de datos, sensores y cadenas de bloques para protección laboral» en *Revista Derecho Laboral*, Tomo I.

sistemas judiciales<sup>295</sup>, pero la asignación de recursos en programas de acceso a la justicia para trabajadores y sus sectores vulnerables es clave para su efectividad.

En este punto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» de 2015 de las Naciones Unidas, en materia de lograr la «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas» y la Declaración de Panamá para el Centenario de la OIT de 2018, en lo relativo a garantizar el acceso a tutela judicial efectiva, deberían ser tomados en serio para incorporar la inversión en justicia del trabajo y así contribuir a garantizar el trabajo decente y la paz y justicia social. Por supuesto ese objetivo debe ser acompañado o sostenido por un sistema de justicia laboral independientes sin condicionamientos por parte de otros poderes. Los jueces no deben ser objeto de presiones por los contenidos de sus sentencias, conforme lo tiene igualmente aceptado el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>296</sup>.

## ► La creación de procesos especiales para la protección de derechos fundamentales en el trabajo

---

En correspondencia con el crecimiento y exigibilidad de los derechos fundamentales del trabajo, los sistemas procesales de Chile, Perú y Venezuela, por ejemplo, tienen previstos procesos monitorios, abreviados o urgentes para atender a esta materia. En otros países, si bien no se establecen procedimientos particulares para estos casos, es posible acudir a los recursos generales previstos para las agresiones a derechos constitucionales como el juicio de amparo, como es el caso de Argentina. Asimismo, se suelen utilizar otros mecanismos procesales no estrictamente laborales como las medidas cautelares, autosatisfactivas, medidas urgentes, de innovar o no innovar, etc. La prontitud de la resolución de estos casos es clave, por la propia naturaleza del derecho sustancial en juego.

Dado que el Derecho del Trabajo se encuentra constitucionalizado en los países comparados y forma parte del plexo de normas mundial y regional de derechos humanos, que los códigos o leyes procesales contengan procedimientos especiales, expeditivos, dotados simplicidad y recursos rituales para garantizarlos, aparece como una necesidad y una prescripción afirmada en las normas de fondo. La rapidez, sencillez y efectividad del proceso, es más necesaria que nunca en estas materias.

## ► Las nuevas tecnologías y el proceso laboral

---

El impacto tecnológico en las relaciones de trabajo y en los procesos individuales y colectivos resulta rápida y fácilmente constatable y en diversidad de órdenes<sup>297</sup>. En particular, conforme las 100 Reglas de Brasilia se debe procurar «el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso tecnológico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad» (Regla 95).

<sup>295</sup> Según la comparación del número de Jueces por 100 000 habitantes Argentina, presenta 12,32; Bolivia, 8,36; Brasil, 6,07; Colombia, 9,67; Chile, 8,48; Ecuador, 7,98; Paraguay, 10,01; Perú, 35,74; Uruguay, 13,67; y Venezuela, 2,74. *Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia América Latina*, Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, Autores: Dra. Sabela Oubiña Barbolla Profesora de Derecho Procesal Universidad Carlos III de Madrid Dña. Paz Martín Martín-Vegue, Universidad Carlos III de Madrid, septiembre 2012 <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/DC2359ED340786A605257CB7006CAFE1/\\$FILE/INFORME\\_2012.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DC2359ED340786A605257CB7006CAFE1/$FILE/INFORME_2012.pdf)> [08/04/2020], pág. 36.

<sup>296</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia de 29 de mayo de 2014 en el caso *Norin Catriman y otros v/s Chile*: «[...] la independencia e imparcialidad no sólo se traduce como un derecho a favor de la persona que es sometida a un proceso, sino también como una garantía para los juzgadores, es decir, para que los mismos tengan las condiciones, tanto institucionales, como personales para hacer cumplir ese mandato» (párr. 14) y *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>297</sup> Ver entre otros trabajos, AAVV, Arese, C. (director), Ferrario, A., Chércoles, R. (coord.), 2019: *Nuevas Tecnologías, presente y futuro del Derecho del Trabajo*.

En esa dirección y con respecto a la justicia del trabajo en general, casi todos los países comparados, han incorporado total o parcialmente el expediente electrónico o digital, «despapelizando» los despachos. Sin embargo, se notan desniveles. Este trabajo no puede ser concluyente, pero posiblemente sea el Brasil el país que más profunda y rápidamente avanzó en esta materia, con el Proceso Judicial Electrónico en materia laboral. También Chile ha incorporado el proceso electrónico completo, incluyendo la recepción de audiencias con registro digital. En ambos países, es posible vincular tales medios procesales con la abreviación de plazos que se advierte comparándolos con otros países estudiados. La Argentina posee un plan nacional de digitalización progresiva y algunas de sus provincias han dado pasos en tal sentido alcanzando niveles de despapelización completa como la de Córdoba desde 2019.

Pues bien, la implementación de este sistema significa un cambio cultural consistente en abandonar prácticas decimonónicas de tramitación de causas, como la de grandes tomos de papel cocido, asientos a labrados a mano, rituales barrocos, etc. Necesita una inversión inicial que, en poco tiempo se recupera al ahorrarse espacio edilicio, papel, tiempos, gastos de funcionamiento y personal. En este último punto, es necesario aclarar que los empleados y funcionarios que dejan de invertir tiempo en manejar papel e instancias innecesarias pueden dedicarse a la sustancia de su rol; por ejemplo, atender a los demandantes y demandados, realizar la conciliación con el debido tiempo y atención, escuchando a las partes y conociendo la causa suficientemente. Y también, lo que no es poco, a dirigirse al fondo del proceso ya que el ritual se ha simplificado y despapelizado, para mejorar el dictado de resoluciones y sentencias en tiempo oportuno, pero con mejor estudio y fundamentación<sup>298</sup>.

Por otro lado, al poder realizarse trámites en forma remota y por sistemas de videoconferencia, se facilita el acceso a la justicia de trabajadores radicados lejanamente respecto del tribunal, de los discapacitados e inválidos; y, además, al estar a su disposición toda los documentos y actuaciones, facilitar la transparencia y acceso y comprensión de la información y actuaciones judiciales, etc.

Por último, significa agregar transparencia y democracia a los despachos de los tribunales, pudiéndose conocer los contenidos y cantidades de resoluciones, elaborarse estadísticas, mejorar los procesos y, obviamente, hacerlos más breves. El atraso tecnológico, atrasa el acceso a tutela judicial efectiva plena en derechos sociales.

## ► El acceso a la justicia de los más débiles

---

La Justicia del Trabajo se dirige a sectores, sobre todo, económicamente débiles y bajo vinculaciones desequilibradas de poder. En algunos grupos, la fragilidad es jurídica, como en el caso de la marginación, total o parcial, de los empleados públicos de la Justicia del Trabajo para derivarlos a la justicia contencioso-administrativa para la resolución de sus conflictos. Pero la aprobación de numerosas normas internacionales relativas a los derechos de grupo vulnerables impacta en la administración y en los estrados tribunalicios de trabajo. Las 100 Reglas de Brasilia son una muestra potente de ello y, conforme a las notas sobre los países comparados, casi en su totalidad las han adoptado como programa o como motivo de formación. El deseable mayor avance en la materia se debe más que a razones de fondo, a la asignación de recursos como en el caso de la implementación de traducciones, obras edilicias para discapacitados, formación específica y elaboración de protocolos de actuación; pero también a la complejidad de cambios culturales respecto de los grupos muchas veces invisibilizados.

Las cuestiones de acceso a tutela judicial de personas en condiciones de debilidad o fragilidad por ser menores o mayores de edad, orientación sexual e identidad de género, discapacidad, circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, migración, etc. se topan con resistencias culturales, políticas, jurídicas y económicas. El hecho de que se encuentren aceptados en la agenda de los países es un paso adelante.

Un ejemplo de la complejidad del tema se advierte en que las constituciones de Ecuador, Perú, Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Estado Plurinacional de Bolivia reconocen facultades jurisdiccionales a los pueblos originarios. El Paraguay le confiere facultades de organización política que podría incluirla y la Argentina le reconoce derechos sin aludir a la cuestión.

<sup>298</sup> Arese, C., 2015: El acceso a tutela judicial, pág. 237.

Por un lado, se plantean los inconvenientes para que este sector pueda acceder a la Justicia del Trabajo mediando barreras idiomáticas e idiosincráticas y por otro, según parte del derecho supranacional y constitucional, cuando se producen conflictos entre miembros y comunidades indígenas, el Estado debe permitir que sean resueltos entre ellos mismos conforme a sus prácticas y costumbres ancestrales. Cuando eso no es posible, son las autoridades estatales y judiciales formales las que deben resolver esos conflictos, pero lo deben hacer utilizando también como parte del derecho aplicable, los usos y costumbres de esas comunidades nativas, para lo cual pueden utilizar peritajes culturales o antropológicos. Las penas o sanciones que se impongan a personas nativas deben tener en cuenta también su contexto cultural<sup>299</sup>. Si bien no surge que en los países comparados que tienen reconocida la justicia comunitaria, existan conflictos generalizados de competencias, el tema no se encuentra totalmente resuelto y persisten contradicciones entre el derecho de trabajo, las instituciones ancestrales y los deslindes normativos<sup>300</sup>. En todos los casos, el límite de actuación precisado es el de los derechos fundamentales o de los derechos humanos reconocidos en normas supranacionales.

## ► La mora judicial

La confección de estadísticas confiables es una obligación de los países, conforme lo indica el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm.160): «Deberán compilarse estadísticas sobre conflictos del trabajo de manera que representen al conjunto del país. Estas estadísticas deberán abarcar, cuando sea posible, todas las ramas de actividad económica» (artículo 15). A los fines del abordaje del tema de los tiempos judiciales, uno de los inconvenientes evidenciados en varios países, fue la inexistencia o insuficiencia de estadísticas oficiales sobre la duración de los procesos administrativos, pero especialmente los judiciales. Solo se puede corregir la patología que se conoce con alguna precisión.

La mora judicial del trabajo es disímil en la región sudamericana comparada porque mientras algunos países han avanzado notablemente en la abreviación de los plazos sin aclararse que esto haya lesionado o menoscabado el derecho de defensa, otros mantienen tasas de retrasos insostenibles.

Se han anotado promedios de procedimientos de menos de tres meses a más de cuatro años para el dictado de una sentencia judicial en primera instancia. Se ha podido observar que en un grupo de países integrado por Chile, Brasil, Colombia y Uruguay las estadísticas oficiales indican que se dictan sentencias en un plazo de un año o menos. En otros países, en promedio, ese plazo se supera ampliamente, como es el caso de la Argentina y el Perú. Sin embargo, en Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, no se hallaron estadísticas oficiales, lo que significa no poder acceder públicamente a datos imprescindibles para el conocimiento de las respuestas del sistema judicial a los ciudadanos. Las demoras suelen ser importantes también, en la etapa de segunda instancia o ante los tribunales superiores nacionales y en el trámite de ejecución de la sentencia. Este último dato no es indiferente porque la eficacia del proceso no solo reside en el dictado de la primera resolución, sino todo el tiempo que insume la tramitación de un litigio.

La tardanza judicial es un factor que conspira contra la integridad, por lo menos del derecho sustancial protectorio de los trabajadores. Podría decirse que constituye una especie de desregulación laboral oculta, oscura y silenciosa, pero eficaz. La demora en el proceso es un liquidador poderoso del orden público de los derechos de los trabajadores, inclusive los integrantes del concepto de derechos humanos laborales colectivos o individuales. Se trata de una contrarreforma laboral no manifiesta.

De tal forma, hay que asegurar que, tal como garantizaba ya en 1947 la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, «un procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos» (artículo 36), es, avanzado ya el siglo XXI una deuda del mundo del trabajo que requiere de medidas e instrumentos concretos para hacerlo posible. Así lo estableció la CIDH en *Perrone y Preckel vs. Argentina*

<sup>299</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gonzalo Monge Núñez Víctor Rodríguez Rescia (coord. Académica), Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad - Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado: Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes (pág. 141). <<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1153/manual-general-de-litigio-en-s-i.pdf>>

<sup>300</sup> Véanse el apartado sobre el Perú y Brandt, Hans. J., *La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia*, núm. 78, pág. 215.

(2019) y *Spolvore vs. Argentina* (2020), dirigiéndose por primera vez al valor esencial de la garantía de plazo razonable en reclamos administrativos y judiciales de carácter laboral, según lo establecido en artículo 8 de la CADH en esta última garantía.

## ► Sistemas de conciliación laboral

La conciliación laboral como institución administrativa y judicial se encuentra presente en todos los sistemas laborales comparados. Podría decirse que, además, forma parte de la cultura propia del Derecho del Trabajo. La Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), prescribe: «Se deberían establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores». Que los trabajadores y sus organizaciones tengan a disposición medios para componer sus conflictos de modo simple, sencillo y rápido ante la autoridad competente, evitando el desgaste de procesos destinados a lograr una decisión fundada en hechos y derecho, es una técnica aceptada desde la misma creación de los fueros especializados del trabajo a mediados del siglo XX. Es más, se evitan gastos y costos para los trabajadores porque aunque, en general, los procesos son gratuitos, implican traslados, pérdidas de jornales, tiempo y, al procurarse la asistencia letrada, muchas veces afrontan honorarios a su cargo. Si esta instancia es concretada en debida forma y fondo, es útil y necesaria.

La institución de la conciliación es común a la tradición jurídica laboral y está presente en numerosas legislaciones procesales<sup>301</sup>. Esta se puede encontrar en la Argentina, el Brasil, el Perú, Colombia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y también en modelos procesales europeos<sup>302</sup>.

El presente estudio no ha indagado suficientemente sobre las modalidades concretas de la práctica de la institución de la conciliación laboral, sus resultados y consecuencias sobre los derechos de fondo. Sin embargo, deben prevenirse dos patologías presentes en la mayoría de los países analizados. Una es que se abuse de este recurso para destinar pérdidas de derechos consagrados en normas de fondo, pero que se relativizan en *pos de* una pronta resolución del litigio. La otra es que, como la mayoría de los países analizados poseen demora evidente en la tramitación de las causas, se fuercen la negociación y acuerdos *in peius* o a la baja respecto de los derechos consagrados en la legislación de fondo. Los trabajadores que deben optar por un mal acuerdo con resignación de medidas reparatorias, montos o rubros, en *pos de*, forzados por la necesidad o la pobreza, de esta manera, alcanzan una pronta solución.

Se puede verificar, asimismo, que las conciliaciones laborales se topan con la diversa interpretación y aplicación del derecho que realizan los tribunales de sentencia, e inclusive el posible cambio que se va verificando; la imponderabilidad de las pruebas a incorporar, el factor atraso, pero también el tiempo que insume el debido ejercicio del derecho de defensa como la recolección de pruebas; la posible incobrabilidad del crédito; las debilidades y fortalezas de las partes en la vida real y en litigio en orden a poder económico, jurídico y técnico que se juegan en la marcha del juicio; los costos del proceso; el

<sup>301</sup> Toledo, M., 2006: *Fundamentos e perspectivas do processo trabalhista brasileiro*, pág. 92 y Guimarães Feliciano, G. (coord.), 2011: *Fénix, por un novo processo do trabalho*, pág. 93.

<sup>302</sup> En España los juzgados en lo social participan activa, presencial y públicamente en la conciliación de partes. Es que, conforme el Artículo 84 de la Ley de Procedimiento Laboral, el secretario está obligado a intentar la conciliación en audiencia pública, debiendo advertir a las partes «de los derechos y obligaciones que pudieran corresponderles, sin prejuzgar el contenido de las eventuales sentencias». Los límites al acuerdo conciliatorio son: a) «lesión grave para alguna de las partes»; b) «fraude a la ley», y c) «abuso del derecho». El carácter amplio y conclusivo del acto conciliatorio ha sido ratificado por el Tribunal Supremo Español. Inclusive, dadas las características del proceso laboral, las «facultades que se otorgan son más amplias que el proceso civil» (Montoya Melgar, A.; Galiana Moreno, J; Sempere Navarro, A. y Ríos Salmeron, B., *Curso de procedimiento laboral*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 89. Refiere a la sentencia TS/CA 20-12-83, 5-10-84 y TS, 29/585). En Francia en cambio, las audiencias de conciliación celebradas ante el Conseil de Prud'hommes se realizan en forma privada, oral y mediante una oficina especial (artículo 516 Código de Trabajo). Se debe asegurar que las partes conozcan sus derechos y, de fracasar, el tratamiento del conflicto es bipartito sobre la base de un órgano integrado por representantes de los sectores de trabajadores y empleadores. En Alemania los jueces deben por ley, procurar una «solución justa, económica, viable y por eso aceptable para las partes». Henving Topt, D., «El proceso en Alemania: regulación y jurisprudencia de la ejecución laboral», en AAVV, *Congreso de Magistrados del Orden Social, El futuro de la jurisdicción social*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pág. 71.

sentido de la oportunidad y conveniencia sobre la necesidad de concluir un litigio, según criterio de cada parte y en la medida de sus derechos e intereses.

Por todo ello, la «buena conciliación laboral» necesita una buena infraestructura (espacios físicos); funcionarios especializados; tiempo suficiente; contacto directo con el caso y las partes; examen de pretensiones; derecho; posibles pruebas, conocimiento de precedentes; tiempos; información directa a las partes; asistencia técnico jurídica; garantizar la libre, fundada y completa expresión de la voluntad del trabajador, y, posiblemente, por encima de todo que exista, como telón de fondo, la posibilidad del dictado de sentencia en un breve plazo.

## ► Los modelos de proceso laboral

En lo relativo a la estructura de los procesos laborales, se respeta en general el sistema de doble instancia. En algunas jurisdicciones se practica la instancia única a través de tribunales unipersonales o colegiados, o bien se reserva esta instancia para determinados procesos especiales. El dictado de sentencia está a cargo de un juez y la instancia de apelación a cargo de otro tribunal de carácter colegiado. Todos los países comparados poseen códigos y leyes procesales para una Justicia del Trabajo por lo que se garantiza la justicia especializada. Sin embargo, en regiones con poca actividad judicial, los tribunales que aplican ese procedimiento especial asumen competencias múltiples, incluida la laboral.

Entre los modelos posibles de proceso, es decir, escritural, oral o mixto, la mayoría de los procedimientos comparados se inclinan por el segundo. Persisten de modo excepcional los procedimientos escritos, como en el caso de la justicia nacional de la Argentina y algunas de sus provincias y del Paraguay.

En la amplia mayoría de los países las leyes procesales consagran las reglas de gratuidad, inmediatez, celeridad, concentración, economía procesal e impulso procesal de oficio. Sin embargo, también se agregan como principios, los de acceso a tutela judicial efectiva<sup>303</sup>, el protectorio procesal<sup>304</sup>, la irrenunciabilidad<sup>305</sup> y la progresividad<sup>306</sup>.

En cuanto a los tipos de procesos y sus plazos, se registran el avance de los de carácter abreviado y la derivación a los ejecutivos, monitorios, sumarios y sumarísimos para causa de menor cuantía o complejidad. Este tipo de procesos o similares, los amparos y las medidas cautelares o urgentes, están previstos en varios países para los temas relativos a derechos fundamentales, especialmente los relativos a protección de representantes sindicales.

Tal como lo indican las normas de fondo en materia de discriminación o violencia laboral, los códigos procesales deben aceptar la facilitación y protección de la prueba de las víctimas, así como su ponderación conforme los dispositivos de inversión de la carga en su aporte al proceso. Igualmente, debería garantizarse en las normas rituales, la protección de los testigos y la intangibilidad de las víctimas de violaciones de derechos fundamentales en el trabajo.

<sup>303</sup> Uruguay, Ley núm. 18572; artículo 1. «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».

<sup>304</sup> Véase C. Arese: *Los principios del Derecho Procesal del Trabajo*, pág. 33; Plá Rodríguez, A, *Los principios de derecho del trabajo*, pág. 25; Américo Plá coloca como el principal de los principios del Derecho del trabajo, el principio protector, cuyo fundamento responde al propósito de nivelar desigualdades. Pasco Cosmópolis retoma esas ideas en *El principio protector en el derecho procesal del trabajo* (1994), núm. 48, págs. 149-169; De Buen, N: «Los principios del derecho procesal del trabajo» en AAVV, *En torno a los principios del derecho del trabajo, Homenaje al Dr. Américo Plá* (2005), pág. 212; en este caso, aborda el argumento colocando el principio de desigualdad procesal a la cabeza. Véase también: Ackerman, Mario: «El llamado "principio" protectorio y la valoración judicial de la prueba en los pleitos laborales», y Elfman, Mario y Cassina, Jorge L. «Los principios del derecho del trabajo en el derecho procesal laboral», ambos en *Revista de Derecho Laboral*, Procedimiento Laboral – I, 2007 1.

<sup>305</sup> Corte Suprema de Argentina, *Romagnoli, Dante c/Acindar SA*, 30-06-15, y las disposiciones de los códigos de fondo y procesales que impiden a los trabajadores privarse de derechos consagrados en el orden público laboral.

<sup>306</sup> Código Procesal Laboral de la Provincia de Buenos Aires, en el Título Deberes de jueces y funcionarios, Ley núm. 15057 de 2018: «Artículo 8. Son deberes de los Jueces: [...] Fundar toda sentencia definitiva o interlocutoria, bajo pena de nulidad, respetando la jerarquía de las normas vigentes y los principios de congruencia y progresividad».

En algunos sistemas procesales, las instancias de resolución de causas poseen una considerable demora en las instancias de revisión o apelación, lo que atrasa la última definición del caso. Las ejecuciones de sentencias presentan problemas en varios sistemas procesales, demorándose en muchos casos más tiempo que los procesos de conocimiento en sí mismos.

Salvo en el caso del Brasil<sup>307</sup>, en que se prevé la competencia de la Justicia del Trabajo en controversias colectivas y colocando aparte los casos en que se procura la protección de la libertad sindical de representantes o de las organizaciones, no se admite en general actuación judicial en este tipo de controversias.

---

<sup>307</sup> Consolidação das Leis do Trabalho, Capítulo IV – Dos Dissídios Coletivos SEÇÃO I – Da Instauração da Instância, artículo 856 y ss.

## ► Reflexiones finales y pasos a seguir

---

A través del presente trabajo se han podido recorrer y conocer las definiciones generales, fuentes normativas mundiales y regionales sobre el derecho de acceso a tutela judicial efectiva en materia de derechos de orden laboral. Ha sido posible constatar que ese derecho posee una amplia consagración en normas relativas a la protección del trabajo, aunque sin instrumentos normativos específicos que lo aborden *in extenso*.

Tras una sucesiva investigación sobre la actualidad de aquel derecho en los diez países sudamericanos observados, fue necesario remarcar su diversidad de realidades culturales jurídicas, y a la vez, sus rasgos comunes. Tras una prolongada etapa de emergencias institucionales durante la segunda mitad del siglo XX, devino un proceso de constitucionalización y aceptación de los supraordenamientos relativos a la protección del trabajo. Esa evolución ha significado una ampliación, más fluida y diversificada utilización del derecho supraordenado en la resolución de casos laborales e, inclusive en la autoejecución, cumplimiento y diversificación de reglas de protección del trabajo.

Casi todos los países han emprendido reformas procesales laboral destinadas a lograr: el acceso de los trabajadores a la justicia mediante procesos más simples, rápidos, concentrados y oralizados; el crecimiento de la previsión de procesos o medios procesales especiales para la protección de derechos fundamentales; la utilización progresiva de procesos electrónicos, una mirada más amplia sobre los «justiciables», incorporando la facilitación de acceso y desarrollo de los procesos de sectores vulnerables.

Sin embargo, no puede afirmarse que esos avances sean generales ni completos. En algunos países en forma aguda y en otros en menor medida, la Justicia del Trabajo sigue siendo, no obstante el progreso concreto en materia de derechos sociales, subalternizada frente a la mayor centralidad de la justicia penal o la que resuelve controversias de derecho privado. Es cierto que los procesos de reforma e inversión en el Fuero del Trabajo son complejos, involucran estamentos de poder a veces arcaicos e implican decisiones políticas igualmente difíciles.

No solo eso, como toda reforma que avance sobre el aseguramiento y exigibilidad de derechos sociales, requiere una importante inversión. Sobre este punto, es necesaria una decisión que está dentro del propio genoma de un derecho social: asegurar su nacimiento, consagración normativa y puesta en vigencia, pero también garantizar su reivindicación concreta cuando es relativizado o desconocido. Se trata en muchos casos de inversiones importantes de arranque (personal, sistemas informáticos, infraestructura, etc.), pero que se recuperan, si la reforma es exitosa, con la baja de la conflictividad por cumplimiento normativo, autoejecución del derecho o su pronta resolución conciliada con una oportuna y justa composición de derechos e intereses.

Como lo indicó la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT en su informe *Trabajar para un futuro más prometedor, 2019*, es necesario adoptar incentivos para promover las inversiones en áreas claves que promuevan el trabajo decente y sostenible. Una potente posibilidad es instrumentar la tecnología para el trabajo decente y bajo «control humano». Según dicha Comisión «tecnologías como la inteligencia artificial, la robótica y los sensores entrañan innumerables posibilidades para mejorar el

trabajo»<sup>308</sup>. En esa dirección, añade: «cualesquiera que sean las áreas de inversión económica que elija un país, será un requisito indispensable disponer de unas infraestructuras físicas, digitales y sociales, en particular de servicios públicos de alta calidad<sup>309</sup>. Por otro lado, el desarrollo de trabajo a distancia, inclusive frente la pandemia de coronavirus, COVID-19, puede colaborar con la superación de la crisis e inclusive mejorar el rendimiento y la eficacia en la administración de justicia<sup>310</sup>. Dentro de esas categorías se incluyen la administración y la justicia del trabajo, porque son servicios públicos creados en interés común de la sociedad. El trabajo decente requiere el soporte garantizador de la justicia.

Los procesos lentos, formalistas y enrevesados generan efectos iatrogénicos. Por un lado, son costosos y, por otro, en muchos casos, alientan su utilización como medio destinado a disolver, atemperar o suprimir los conflictos de la peor manera, con renuncia de derechos. Por otro lado, provocan malestar, desconfianza y descrédito frente a las instituciones que representan a la justicia, es decir, el órgano que debe decir lo justo, un valor jurídico supremo podría decirse. Pero, sobre todo, de hecho, significan el desconocimiento de los derechos de fondo que tanto han costado a la humanidad y a los propios trabajadores su existencia, además del sufrimiento y mortificación en las personas que no pueden realizar su derecho alimentario, debido a recuperación de la salud o a reparación frente a siniestros laborales, por ejemplo.

Por esas razones, la inversión en la administración y justicia del trabajo efectivas dirigida a reformar sus estructuras y procesos, ampliar sus servicios e implementar sistemas de gestión digitales son imprescindible para hacerla más expedita, transparente, abierta - en materia de jurisprudencia, estadísticas y conocimiento sobre sus actividades y funcionarios - más cercana y menos costosa. Y más democrática, porque asegura el Estado de Derecho en una de sus facetas centrales, el ámbito social.

Es necesario pensar en el desarrollo de reformas profundas y estructurales en los sistemas procesales judiciales que no aseguran el derecho a tutela judicial efectiva laboral, según los alcances sustantivos y adjetivos reseñados en los apartados 1 y 2 de este trabajo. Ciertamente, es indispensable también el factor humano, es decir, todos los involucrados en el sistema judicial, pero en especial los jueces, deben demostrar independencia, imparcialidad, capacitación, ejercicio de justicia y equidad, responsabilidad,

<sup>308</sup> OIT, 2019b: *Trabajar para un futuro más prometedor*, págs. 45, 46.

La Comisión indica:

[...] la extracción de información mediante técnicas de minería de datos puede ayudar a las administraciones del trabajo a identificar los sectores de alto riesgo y a mejorar los sistemas de inspección del trabajo; las tecnologías digitales, como las aplicaciones y los sensores, pueden facilitar a las empresas y a los interlocutores sociales la supervisión de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de la legislación laboral en las cadenas de suministro; la tecnología de cadenas de bloques, que proporciona transparencia y seguridad a través de bloques cifrados y bases de datos descentralizadas, podría garantizar el pago de los salarios mínimos y facilitar la transferibilidad de las calificaciones y de la protección social de los trabajadores migrantes, así como el pago de la seguridad social para quienes trabajan en plataformas digitales. Los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben invertir en la incubación, verificación y difusión de tecnologías digitales en apoyo del trabajo decente.

Al mismo tiempo, la tecnología digital crea nuevos retos para la aplicación efectiva de las protecciones laborales. Las plataformas digitales de trabajo proporcionan nuevas fuentes de ingresos a muchos trabajadores en diferentes partes del mundo, pero la dispersión inherente a ese tipo de trabajo en múltiples jurisdicciones internacionales dificulta el control del cumplimiento de las legislaciones laborales aplicables. El trabajo a veces está mal remunerado, a menudo por debajo de los salarios mínimos vigentes, y no existen mecanismos oficiales para hacer frente al trato injusto. Como esperamos que esta forma de trabajo se expanda en el futuro, recomendamos el desarrollo de un sistema de gobernanza internacional de las plataformas digitales de trabajo que establezca y exija que las plataformas (y sus clientes) respeten ciertos derechos y protecciones mínimos.

<sup>309</sup> *Ibid*, pág. 51.

<sup>310</sup> OIT, Comunicado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): «El COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas», en *Observatorio de la OIT*, 1.ª edición, 18 de marzo de 2020: «Acuerdos laborales, incluido el trabajo a distancia: El trabajo a distancia y el establecimiento de turnos de trabajo constituyen medidas que han aplicado muchos países a escala nacional o en el lugar de trabajo. Italia y Japón han destinado recursos financieros para promover el trabajo a distancia mediante la aplicación de procedimientos simplificados» (pág. 11). Esta medida se ha generalizado en numerosos países a partir de la declaración de la pandemia.

transparencia, diligencia, dedicación, vocación de servicio y honestidad profesional. También, sería importante estudiar e implementar la igualdad de género tanto a nivel operativo como jurisdiccional, lo que, seguramente tendrá impactos positivos respecto de la calidad del servicio de justicia.

En los ámbitos mundial y regional, se cuenta con un importante desarrollo normativo sobre este derecho bajo análisis. Por ejemplo, el Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206 de la OIT, sobre la violencia y acoso, se ocupan detalladamente de su control de aplicación y vías de recurso y reparación con reglas, en buena medida, dirigidas a la administración y justicia del trabajo. También la jurisprudencia regional ha crecido en ese aspecto y un hito fundamental lo constituye claramente, el *Caso Lagos del Campo contra Perú* de 2017, de la CIDH.

Consecuentemente, el derecho de acceso a tutela judicial efectiva laboral, puede acercarse y lograrse mediante instrumentos normativos específicos a nivel mundial y regional destinados a la administración de la justicia del trabajo. Esas normas, deberían proponer conceptos centrales y reformas estructurales y procesales concretas para asegurarlo.

El trabajo y la justicia ocupan un lugar central en la cultura de los pueblos andinos quechuas sudamericanos, anteriores a la llegada de los europeos a América, y en la antigua cultura que estos portaban. Para los primeros, son principios esenciales el *ama killa*, *ama llulla*, *ama shwa* (no ser ocioso, no mentir, no robar, en quechua) y la justicia ancestral es una institución comunitaria medular. Para los europeos, el trabajo y la justicia son omnipresentes en la poesía del romano Virgilio, *Labor omnia vincit*: «el trabajo todo lo vence» y en *Temis y Iustitia*, de Roma y Grecia antiguas, respectivamente.

El derecho del trabajo es lo que dicen sus fuentes materiales y positivas, pero finalmente, como última ratio, lo que los jueces deciden. La cuestión es que, en materia de derechos sociales, ese decir el derecho, no es una actividad formal que se cumple con los rituales del proceso y el dictado de una sentencia lejana en el tiempo. El acceso a tutela judicial efectiva laboral se cumple cuando el más débil en las relaciones de trabajo, es decir, el hombre que presta sus servicios para subsistir (como aquel humilde molinero de Sans Souci frente al rey Federico el Grande II de Prusia)<sup>311</sup> puede ser escuchado cuando necesita hacer valer sus derechos, sin obstáculos, dentro de un plazo razonable por un juzgado imparcial y con especial versación en la materia, con amplio ejercicio de defensa, en igualdad de armas procesales y obtener una decisión fundada en derecho.

Trabajo, derecho y justicia se acompañan teleológicamente unidas e indisolubles.

---

<sup>311</sup> El rey Federico El Grande, de Prusia (1712-1786) construyó en Postdam, cerca de Berlín, el palacio Sans Souci (expresión francesa; «sin problemas», en castellano). Para completar o mejorar el paisaje de la edificación, quiso comprar un molino cercano. Su propietario se negó a la oferta del soberano quien le advirtió que podría expropiarlo. El molinero respondió que no sería posible porque «aún hay jueces en Berlín». La leyenda simboliza los límites al poder de los gobiernos. Por más absolutos que sean, siempre pueden encontrar límites en una justicia independiente.

## Referencias

---

- AAVV, Arese, C. (director), Ferrario, A., Chércoles, R. (coordinador). 2019. *Nuevas Tecnologías, presente y futuro del Derecho del Trabajo* (Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires).
- AAVV, Arese, C. (director), 2019, Código Procesal del Trabajo de Córdoba (Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires).
- Abramovich, V., Courtis, C. 2004. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2.ª ed. (Ed. Trotta, Madrid).
- Acevedo Mena, R. L. 2013. *La Nueva Ley Procesal del Trabajo. Comentarios, jurisprudencia y estadística* (ECB Ediciones, Lima).
- Ackerman, Mario. 2007. «El llamado "principio" protectorio y la valoración judicial de la prueba en los pleitos laborales», en *Revista Derecho Laboral* (Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires).
- Andreu Guzmán, F. y Courtis, C. 2008. «Comentarios sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad» en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*; III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas; Buenos Aires, Argentina, 11-13 de junio de 2008 (Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación, Buenos Aires).
- Arese, C. 2020. «Minería de datos, sensores y cadenas de bloques para protección laboral» en *Revista Derecho Laboral* (Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires).
- . 2017. «Centésimo aniversario de la Constitución Social de Querétaro. Un siglo de constitucionalismo laboral latinoamericano y la consolidación de los derechos humanos laborales» en *Revista Derecho del Trabajo*, Año LXXVII, núm. 25, (La Ley - Thomson Reuters, Buenos Aires).
- . 2015. «El acceso a tutela judicial efectiva laboral» en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 21, julio a diciembre (Instituto de Investigaciones Jurídica [IIJ], Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], México).
- . 2014. *Derechos humanos laborales* (Rubinzal Culzoni, Buenos Aires).
- Barbagelata, H. H. 2002. *Tendencias de los procesos laborales en Iberoamérica* (Instituto Derecho del Trabajo, UDELAR, Uruguay).
- Beaudonnet, X. 2010. *La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: noticias de una evaluación en marcha*, (VIII Congreso Regional Americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cartagena de Indias).
- . 2006. «La utilización de las fuentes universales del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales» en *Revista Derecho del trabajo* (Ediciones La Ley, Buenos Aires).
- Beneyto, P. y Orsatti, A. 2012. «Análisis cuantitativos comparados» en *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe - Campaña Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical* (CSA/CSI/CELDs, São Paulo).
- Brandt, Hans J. B. 2017. «La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia» en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 78 (PUCP, Lima).
- Bronstein, A. 2013: *Derecho Internacional del Trabajo*, (Ed. Astrea, Buenos Aires).
- Campero Villalba, I. 2014. Políticas institucionales hacia una justicia inclusiva plena (Órgano Judicial de Bolivia, Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, Sucre).
- Canessa Montejó, Miguel F. 2014. «El sistema interamericano de Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos laborales» en *Revista internacional y comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo* (Palestra, Lima).

—. 2007. Los Derechos Humanos Laborales en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Ed. Plades - Programa Laboral de Desarrollo - y la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima).

Carballo Mena, César A. y Sanguinetti Raymond, W. 2016. Derechos fundamentales del trabajador y la libertad de empresa (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas).

Confederación sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas (CSA), Red Continental de Combate del Trabajo Infantil, ITUC CSI IGB. 2017. *Trabajo infantil, trabajo forzoso y empleo juvenil. Perspectivas y acciones del sindicalismo de las Américas.*, (Oficina de Actividades para Trabajadores (ACTRAV), OIT, São Paulo/ San José).

Consejo Superior de la Judicatura. 2016. *Resultados del Estudio de Tiempos Procesales*. Tomo I (Bogotá).

Cumbre Judicial Iberoamericana. 2014. *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas* (Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.).

—. «Mapa Tecnológico» en *Portal del Plan Iberoamericano de Estadística Judicial (PLIEJ)*, <<http://www.pliej.org/pliej/>>.

De Buen, N. 2005. «Los principios del derecho procesal del trabajo» en AAVV, *En torno a los principios del derecho del trabajo, Homenaje al Dr. Américo Plá Rodríguez* (México, Porrúa), pág. 212.

Dirección Nacional del Sistema Argentino de Informática Jurídica. 2016. *Manual SAIJ de lenguaje claro. Pautas para redactar información jurídica sencilla* (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica [SAIJ] Buenos Aires).

Elfman, Mario y Cassina, Jorge L. «Los principios del derecho del trabajo en el derecho procesal laboral» en *Revista Derecho Laboral* (Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires).

Ermida Uriarte, O. 2006. «Derechos humanos laborales en el derecho positivo uruguayo» en *Investigación sobre la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en Uruguay* (Ed. Barretto Ghione, H./OIT, Lima).

Ferrajoli, L. 2010. *Cultura jurídica y paradigma constitucional. La experiencia italiana del Siglo XX* (Palestra, Lima).

Cooper, Flavio Allegretti de Campos; Cesar, Joao Batista Martins; Gemignani, Tereza Aparecida Asta, «Juizados Especiais da Infância e Adolescência (JEIA) na justiça do trabalho da 15ª Região», en *O Direito do Trabalho e o Processo do Trabalho no século XXI* (LTR80, São Paulo).

García Ramírez, S. 2008. «Derechos humanos de los niños y adolescentes» en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*. III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas Buenos Aires 11-13 de junio de 2008, (La Ley-Ministerio Público de la Defensa/Defensoría General de la Nación, Buenos Aires).

García Schwarz, R. 2013. «El Proceso Judicial Electrónico» en *Revista Catorce Bis* (Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Córdoba).

Gialdino, R. 2013. «Derecho Internacional de los Derechos Humanos» en *Principios, Fuentes, Interpretación y Obligaciones*, Abeledo P., Buenos Aires.

Guimarães Feliciano, G. (coordinador). 2011. *Fénix, por un novo processo do trabalho* (LTR, 75, São Paulo).

López López, J., Caruso, B., Freedland, M. y Stone, K. (coords.). 2011. *La aplicación de los convenios de la OIT por los jueces nacionales: el caso español desde una perspectiva comparada*, (Albacete: Bomarzo).

Monge Núñez, G y Rodríguez Rescia, V. 2014. *Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad - Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes* (Instituto Americano de Derechos Humanos [IID], San José).

Montoya Melgar, A.; Galiana Moreno, J; Sempere Navarro, A.; Ríos Salmeron, B.; Cavas Martínez, F., y Luján Alcaraz, J. 1995. *Curso de procedimiento laboral* (Ed. Tecnos, Madrid).

Muñoz (h.), R. A. 2004. «La tutela administrativa efectiva», (La Ley, 29/03/12, 1), en *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Año LXXVI, núm. 61.

Observatorio Venezolano de la Justicia. Informe sobre el desempeño del poder judicial venezolano (2001-2015), <[www.accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2016/07/Informe-sobre-el-desempe%C3%B1o-del-Poder-Judicial-2001-2015\\_octv3.pdf](http://www.accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2016/07/Informe-sobre-el-desempe%C3%B1o-del-Poder-Judicial-2001-2015_octv3.pdf)>.

OEA (Organización de los Estados Americanos). 2018. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos (2018)*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pág. 45.

—. 2013. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las América*, <<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>>.

—. 2007. *El 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*. OEA/Ser.LV/II.129, (OEA, Documentos Oficiales).

OIT. 2019a. *Eliminar el trabajo infantil: 100 años de acción*. Organización Internacional del Trabajo; Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS), (OIT, Ginebra).

—. 2019b. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre futuro del trabajo (OIT, Ginebra).

—. 2019c. *Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal, Una guía para los sindicatos* (Oficina de Actividades para los Trabajadores [ACTRAV] (OIT, Ginebra).

—. 2019d. *Seguridad y salud en el centro del futuro del Trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia*. 1.<sup>a</sup> ed. (OIT, Ginebra).

—. 2019e. «Anexo Estadístico» en *Panorama Laboral 2019 - América Latina y El Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe (OIT, Lima).

—. 2018a. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018* (OIT, Ginebra).

—. 2018b. *Hacia la eliminación urgente del trabajo infantil peligroso*. Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS, OIT, Ginebra).

—. 2018c. *La libertad sindical*. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical (CSL) del Consejo de Administración de la OIT, sexta edición (CSL, OIT, Ginebra).

—. 2017a. *Poner fin al trabajo infantil a más tardar en 2025: Un análisis de las políticas y los programas* (OIT, Ginebra).

—. 2017b. *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Informes Técnicos /2. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina (OIT, Santiago de Chile).

—. 2016: «Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿estabilidad, erosión o declive?» en *Relaciones Laborales y Negociación Colectiva*, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), (OIT, Ginebra), <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_461330.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_461330.pdf)> [08/04/2020].

—. 2015. *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*. 2.ª ed., Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED), Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (OIT, Ginebra).

—. 2013a. «Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical» en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 5, núm. 1 (OIT, Ginebra).

—. 2013b. Seguimiento de la discusión sobre el diálogo social, en 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013): plan de acción. (Consejo de Administración, 319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013), <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/--relconf/documents/meeetingdocument/wcms\\_222498.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meeetingdocument/wcms_222498.pdf)>.

—. 2013c. Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, en *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013 (CEACR, OIT, Ginebra).

—. 2012. Estudio General sobre los convenios fundamentales, en *Dar un rostro humano a la globalización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012 (CEACR, OIT, Ginebra).

—. 2011a. *La Justicia Laboral, en América Central, Panamá y República Dominicana* (San José, Ed. Adolfo Ciudad Reynaud).

—. 2011b. *Instrumentos sobre Despido*. Documento de referencia para la reunión tripartita de expertos para el examen del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de Trabajo, 1982 (núm. 166), (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT, Ginebra), pág.16.

—. 2008: «Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, 1970» en *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, CIT, 97.ª reunión, 2008 (CIT, OIT, Ginebra), Anexo VI, artículo 2.

—. 2007. *Erradicar el trabajo forzoso*. Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Informe III (Parte 1B); 96.ª reunión, 2007 (CEACR, OIT, Ginebra).

—. 2006. *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006. Informe del Director General (OIT), pág. 31.

—, OCDE, OIM, UNICEF. 2019. *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro* (OIT, OCDE, OIM, UNICEF, Ginebra), págs. 35 a 79 .

—, Walk Free Foundation. 2017a. *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias, 2012-2016* (OIT, Ginebra).

—, —, 2017b. *Hoja de datos regional de las Américas. Estimación mundial sobre el trabajo infantil y la esclavitud moderna*, págs. 8-10 (OIT, Ginebra).

—, —, Organización Mundial para las Migraciones (OIM). 2017. *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso* (OIT, Ginebra).

—, Reynaud, Adolfo C.; Mena, Donald A.; Castellanos, Edgardo C.; Rodríguez, Esteban C.; Herrera Carbuccia, M.; Núñez Mancía, Ena L.; Sánchez Matos, A.; Torres de León, V., y Valenzuela Herrera, A. 2011. *La Justicia Laboral en América Central, Panamá y República Dominicana*. (Equipo técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. La Justicia laboral en América, OIT, San José). <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_179370.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-san_jose/documents/publication/wcms_179370.pdf)>

ONU, (s.f.): «Paz, justicia e instituciones sólidas: por qué es importante» en *Objetivo 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*. <[https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal\\_16\\_Spanish.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf)>

Palomeque López, M. y Álvarez de la Rosa, M. 2012. *Derecho del Trabajo*, 20.<sup>a</sup> ed. (Editorial Universitaria, Ramón Areces, Madrid).

Pasco Cosmópolis, M. (1994). El principio protector en el derecho procesal del trabajo. *Derecho PUCP*, (48), 149-169.

Peña Jumba, A. 2016. «El derecho constitucional a una justicia comunal en el Perú. Una experiencia desde la experiencia de los aymaras de Huancané, Puno» en *Revista Derecho & Sociedad*; núm. 47, diciembre (V/lex Perú, Lima).

Plà Rodríguez, Américo. 1978. *Los principios del Derecho del trabajo*, 2.<sup>a</sup> ed. (Depalma, Buenos Aires), pág. 25.

Poder Judicial de la República de Chile. 2019. *Propuesta de Manual de Estilo para Redacción de Sentencias*. Comisión de Lenguaje Claro del Poder Judicial. (Editora Metropolitana, Santiago de Chile).

—. 2018a. *Glosario de Términos Jurídicos*. Comisión de Lenguaje Claro. (Editora Metropolitana, Santiago de Chile).

—. 2018b, *Estadísticas de Causas. 2018*. Poder Judicial en Números. Competencia Reforma Laboral-Tribunales Primera Instancia Años 2010-2017, Subdepartamento de Estadísticas (Grafica Metropolitana, Santiago de Chile).

Poder Judicial de Perú. 2014. *Manual judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos* (Fondo Editorial del Poder Judicial, Lima).

Poder Judicial de Uruguay. 2015. *Procesos laborales concluidos por sentencia definitiva en el año 2014*, Juzgados Letrados del Trabajo de la Capital (Montevideo) de 1 a 22.<sup>o</sup> Turno, Dirección de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas del Poder Judicial, <<http://www.poderjudicial.gub.uy/laboral.html>>.

Rubio Correa, M. 1999. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], Lima).

Saco Barrios, Raúl G. 2016. «El proceso laboral de ejecución de sentencias en el Perú = The labor process of execution of sentences in Peru» en *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região* núm. 94 (Escola Judicial TRT 3.<sup>a</sup> Região, Belo Horizonte)

Sagardoy y Bengochea, Juan A. 2005. *Los derechos fundamentales y el contrato de trabajo* (Civitas, Cizur Menor, Madrid).

Servais, J. 2011: *Derecho Internacional del Trabajo* (Heliasta, Buenos Aires).

Sinzheimer, H. 2017. «La reorganización del Derecho del trabajo (1919)» en *La lucha por el nuevo Derecho del trabajo, Berlín, 1919* (Ed. Edeval, Valparaíso).

Toledo, M. C. 2006. *Fundamentos e Perspectivas do Processo Trabalhista Brasileiro* (LTR, São-Paulo).

Tribunal Superior do Trabalho (TST). 2018. «Relatório Geral da Justiça do Trabalho» en *Seção de Pesquisa e Divulgação de Dados Estatísticos da Justiça do Trabalho* (Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST, Brasília).

Ugarte, José L. 2014. *Derechos Fundamentales en el Contrato de Trabajo* (Thompson Reuters, Santiago de Chile).

UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), UNICEF. 2010. *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas*. Serie Manuales de Justicia Penal (Ed. Naciones Unidas, Nueva York).

Valdes Dal Re, F. 2003. «Los derechos fundamentales de la persona del trabajador» en *XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Libro de Informes Generales, Montevideo (AUDTT & SIDTSS), págs. 37-160.

Von Potobsky, G. y Bartolomei De La Cruz, H., 1990: *La Organización Internacional del Trabajo* (Ed. Astrea, Buenos Aires).

World Justice Project. 2019. *Índice de Estado de Derecho 2019*. (World Justice Project, Washington), <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf)>.

## ► Agradecimientos

---

Se agradece profundamente la colaboración de los expertos Gustavo Burgio, Irilo Carril Campusano, Ricardo León Chércoles, Ariel Curone, Aldana Fabiche, Ignacio Martínez, Ana María Salas (Argentina); Iván Campero Villalba (Estado Plurinacional de Bolivia); Manoel Toledo Filho (Brasil); Oscar Andrés Blanco Rivera (Colombia); Álvaro Flores (Chile); Flor Espinoza (Ecuador); Jorge Franco Barbosa (Paraguay); Raúl G. Saco Barrios (Perú); Jorge Rosenbaum Rímolo y Rosina Rossi (Uruguay) e Iván Mirabal Rendón (República Bolivariana de Venezuela). Sus aportes y reflexiones fueron esenciales para el primer abordaje comparado de los países estudiados y la elaboración y ordenamiento posteriores. Se deja constancia de sus colaboraciones desinteresadas, no obstante el breve tiempo acordado para elaborar los informes. Una vez recibida la información de aquellos países respondida sobre la base de preguntas concretas, el ordenamiento, la selección de información, la consulta de otras fuentes y el agregado de datos complementarios, han estado a cargo del autor de este trabajo.

Asimismo, se agradece especialmente a Elizabeth Echeverría (LABOURLAW) y Alfredo Sánchez-Castañeda (UNAM), por sus comentarios que permitieron mejorar el texto y a Pablo Arellano Ortiz (LABOURLAW), por su asistencia, observaciones y colaboración en todo el desarrollo de este estudio.

► **Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente**

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

► **ilo.org**

► **Organización Internacional del Trabajo**

**Governance and Tripartism Department (GOVERNANCE)**

Labour Law and Reform Unit (LABOURLAW)

International Labour Organization  
Route des Morillons 4  
1211 Geneva 22  
Switzerland  
T +41 22 799 7465  
labourlaw@ilo.org  
www.ilo.org/labourlaw



ISBN 9789220331392



9 789220 331392