

DEBILIDADES DEL SISTEMA SANCIONADOR DE LOS ILÍCITOS LABORALES EN COSTA RICA

TUTOR: Dr. ALEXANDER GODINEZ VARGAS.

T E S I N A

**PARA OPTAR AL GRADO DE MASTER EN
DERECHO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

POSTULANTE JESUS GOMEZ SARMIENTO

**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
MAESTRIA DE DERECHO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
11 - 2002.**

INDICE

CAPITULO I INTRODUCCIÓN.

I.1. El problema y su importancia.....	4
I.2. Antecedentes Teóricos y Prácticos.....	7
I.3. Objetivos.....	8
I.4. Procedimiento metodológico.....	9

CAPITULO II LA INFRACCION A LAS LEYES DE TRABAJO

SECCION PRIMERA.

Aspectos doctrinarios del Derecho Penal Laboral

II.1.a. Las Infracciones Laborales, concepto, naturaleza jurídica.....	7
II.1.b. Los delitos sociales.....	12
II.1.b. Propósito sancionatorio de la infracción laboral.....	12
II.1.d. Principios constitucionales de la represión laboral.....	15
II.1.e. Los sujetos de la infracción laboral.....	16
II.1.g. El sujeto imputable.....	16

SECCION SEGUNDA.

La sanción laboral.

II.2.a. Tipos de Infracciones laborales.....	17
II.2.b. Causas de la Infracción Laboral.....	18
II.2.c. La multa como sanción laboral, concepto.....	18
II.2.d. Fijación judicial de la multa laboral.....	19
II.2.e. El sistema salarial de multa en el Código de Trabajo.....	20

CAPITULO III: EL ILICITO LABORAL EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.

SECCION PRIMERA.

La Inspección Administrativa del Trabajo.

III.1.a. Normativa Internacional de la Inspección de Trabajo.....	24
III.1.b. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social.....	26
III.1.c. Naturaleza jurídica y procedimientos de la Inspección de trabajo.....	27
III.1.d. La visita inspectiva, acta de inspección y prevención.....	33

III.1.e. La visita de revisión y acta de infracción.....	36
III.1.f. Plazo general del procedimiento de inspección.....	44
III.1.g. Funciones y facultades de los inspectores de trabajo.....	45
III.1.h. La acusación ante los Tribunales de Trabajo.....	47

SECCION SEGUNDA

El procedimiento jurisdiccional.

III.2.a. Regulación legal e impulso del proceso.....	48
III.2.b. La denuncia, y la acusación, legitimación y requisitos.....	49
III.2.c. Competencia en el conocimiento de las infracciones.....	52
III.2.d. Trámite en sede judicial.....	53
III.2.e. La Sentencia, requisitos.....	55
III.2.f. Destinatarios de las multas.....	55
III.2.g. Prescripción.....	57

CAPITULO IV:

DEBILIDADES DEL SISTEMA SANCIONATORIO LABORAL.

SECCION PRIMERA.

Problemática en la Inspección Administrativa del Trabajo.

IV.1.a. Insuficiencia de recursos humanos.....	60
IV.1.b. Insuficiencia en medios de transporte.....	60
IV.1.c. Procedimientos lentos.....	61
IV.1.d. Incremento de la contratación atípica.....	61
IV.1.e. Multiplicidad de funciones.....	61
IV.1.f. Inexistencia de inspección nocturna.....	62
IV.1.g. Falta de motivación.....	62

SECCION SEGUNDA:

Problemática en sede jurisdiccional.

IV.2.a. Generalidades.....	63
IV.2.b. Confusión en la naturaleza represiva en el proceso judicial.....	63
IV.2.c. Inexistencia de la sumariedad en el proceso.....	71
IV.2.d. Desaplicación de la reincidencia como agravante.....	76
IV.2.e. Inexistencia de proporcionalidad en la sanción-multa laboral.....	78
IV.2.f. Propuestas para simplificar el procedimiento.....	81
Conclusión.....	88
Referencias bibliográficas.....	94

CAPITULO I.

INTRODUCCIÓN

I.1. EL PROBLEMA Y SU IMPORTANCIA.

Con el ánimo de compartir el interés que motivó a la realización del presente trabajo de investigación y a la identificación del problema que será sujeto de análisis en el mismo, inserto literalmente un pedazo de historia patria que muestra el sentimiento de solidaridad social que nutrió a los proponentes de la codificación laboral. En 1943, el entonces Presidente de la República, Dr. Calderón Guardia, expresó, al enviar el proyecto de Código de Trabajo al Congreso Nacional, lo siguiente:

“...estos litigios no deben someterse a conocimiento de los Jueces Civiles, porque la vía ordinaria a menudo resulta tardía y cara. El obrero a quien se niegan sus descansos, que se enferma o que ve incumplido su contrato de trabajo, no está en capacidad de esperar largos meses a que se reconozca su derecho, por la muy comprensible razón de que su única entrada es el salario. Precisa, por lo tanto, que haya una jurisdicción especial que desate prontamente la controversia, con un procedimiento rápido y barato. Está será la mejor garantía para patronos y trabajadores de que en Costa Rica se realizará el idea de Justicia Social...” (Código de Trabajo, 1983, p.459).

El contenido social de este pequeño texto del mensaje presidencial en su momento histórico nos muestra que la legislación laboral que se proponía al Congreso para su aprobación, pretendía la solución de los conflictos laborales en forma “*rápida y barata*” dado que el único medio de subsistencia del trabajador es su salario, quien por razones de carácter alimentario no puede esperar muchos meses el resultado de un juicio laboral.

Casi sesenta años después, los principios filosóficos de Justicia Social que inspiraron la promulgación de la ley laboral no han sido cumplidos. Vemos como en perjuicio de los intereses de los trabajadores que se ven obligados a instar la acción en la jurisdicción

laboral, los procesos son lentos, desgastantes y fuera de toda razonabilidad. Tal situación afecta a todo tipo de procesos que se tramitan en la jurisdicción laboral, pero centraremos como objeto de análisis las Infracciones a las Leyes Laborales. Pese a que el legislador dispuso que los ilícitos laborales fuesen tramitados como una imputación de carácter penal o represivo, con lo que denota su deseo a que fuesen rigurosamente sancionados los infractores y a la importancia que le otorgó a su prevención, en este tipo de procesos, tanto en sede administrativa como judicial ha operado una gran impunidad, inoperabilidad y falta de eficiencia y eficacia.

Es muy importante identificar cuales son los factores que han incidido en que el Estado no haya cumplido adecuadamente con la competencia delegada como mandato constitucional por los artículos 50 y 66 constitucionales y con la responsabilidad histórica recibida para la vigilancia, control, prevención y sanción de las infracciones a las leyes laborales. Determinar tales factores es el propósito de este trabajo de investigación, dado que su conocimiento allana el camino a la solución con la intervención de las partes sociales.

Este sentimiento de impunidad sobre los ilícitos laborales en realidad es de carácter nacional, y así quedó expresado en la exposición de motivos que hizo el entonces diputado Monge Fernández en un proyecto de ley que presentó el 13 de mayo de 1999 para que se reformara el procedimiento de juzgamiento de las infracciones a la leyes de trabajo, constituyéndose en el expediente legislativo N° 13.560. Expuso dicho legislador:

“La efectividad real de la legislación laboral depende en gran medida de los procedimientos legales creados para procurar su exigibilidad, así como para sancionar a sus infractores. (...) Las consecuencias de una regulación procedimental deficiente abarcan no sólo la violación de derechos laborales con impunidad, sino el desarrollo de la competencia desleal para los empleadores respetuosos del Código de Trabajo y demás normas de previsión social. En la medida que los procedimientos de infracción sean inadecuados, se posibilita el denominado “dumping social”, por medio del

cual, los empleadores que violan sistemáticamente la legislación laboral pueden producir a un costo más bajo que los empleadores que sí respetan dicha normativa y cumplen puntualmente con sus obligaciones ante la seguridad social.” (1999, p.2).

La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, archivó el expediente en fecha del 17 de mayo del 2000, argumentando que lo esencial del proyecto del diputado Monge Fernández, ya había sido analizado por los legisladores en otros proyectos de ley que se habían estudiado con anterioridad, refiriéndose básicamente a la Ley de Protección al Trabajador, esta iniciativa parlamentaria, según se desprende de la propia exposición de motivos, pretendía “*dar un salto cualitativo por medio de una reforma integral a estos procedimientos*” los que se acusan de lentos e ineficaces. Indiferentemente si este proyecto tenía bondades o no, se ha mencionado el mismo como una muestra más de la lastimosa realidad de inoperancia de este sistema sancionatorio.

El fundamento de las normas laborales se justifica en la condición de inferioridad en que se encuentra el trabajador frente a su empleador, tanto en la contratación como en la práctica de la relación laboral. No obstante, todos los esfuerzos para justificar las principales disposiciones básicas del Derecho Laboral, con prescindencia de la debilidad de esta parte social, han resultado insuficientes para cumplir la función de amparo que se propone.

Desde la creación en el año 1949 de la Inspección de Trabajo han operado cambios importantes dentro de las relaciones de trabajo en nuestro país. A mediados del siglo XX la sociedad costarricense era eminentemente agraria con un reducido ámbito de tales relaciones. Luego vino la fuerte industrialización del país, la “tercerización” de la actividad productiva y deviene el salario como la más importante fuente de ingresos de los costarricenses. Ahora el ámbito de acción de la Inspección de Trabajo ha crecido abismalmente dejando atrás su capacidad de atención a la serie de conflictos que las relaciones obrero-patronales generan día a día.

El fenómeno económico de la globalización, crea situaciones jurídicas nuevas y exige una revisión más constante de las tradicionales formas de protección del trabajo, que necesariamente lleva al órgano competente para tal importante obligación estatal a implementar nuevos métodos y formas de organización para darse agilidad y eficiencia en la prestación de sus servicios. De igual forma la jurisdicción competente debe revisar los procedimientos seguidos en los procesos sancionatorios de los ilícitos laborales para que sean en realidad lo que pretendió el legislador, instrumentos de justicia social, mediante la solución sumaria, es decir, pronta y cumplida de los mismos.

I.2. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS.

La ubicación en los conceptos doctrinarios de la figura de la Infracción de la Ley Laboral por parte de los empleadores e perjuicio de los trabajadores deviene en tarea ineludible para la mejor comprensión del desarrollo de este trabajo. Por esto en el logro del objetivo se retoma muy someramente el basamento doctrinario de este régimen de sanción, tipos de sanciones previstas por la ley, fundamento constitucional, procedimiento, tanto en sede administrativa, dándole un breve espacio a las funciones de los órganos contralores, es decir, a la Inspección General del Trabajo, así como el procedimiento en sede judicial. Además, se hará una revisión de alguna jurisprudencia relacionado con el tema. Todo lo anterior, lógicamente, de cara a la normativa laboral sustancial vigente. Así llegamos a analizar con detenimiento, lo que constituye el objetivo principal de este trabajo, la identificación en la práctica administrativa y judicial de las debilidades del sistema sancionatorio de los ilícitos laborales.

Abordaremos formalmente este trabajo en el capítulo segundo, sección primera, con el criterio doctrinario de renombrados juristas sobre lo que debe entenderse por el Derecho Penal-Laboral, concepto jurídico algo confuso por ser un híbrido de materias de carácter social y penal, por lo que la comprensión de su naturaleza jurídica, el propósito de la sanción, su basamento constitucional y quienes pueden ser las partes de este ilícito, resulta esencial. Aunque bien pudo obviarse este aparte doctrinario, considero importante recorrer

el desarrollo de esta investigación a partir de una base doctrinaria sólida, sólo así se amarra la relación de imputación-sanción en materia de trabajo. En la segunda sección, analizaremos la figura de la sanción laboral, su génesis, la razón por la cual el ordenamiento jurídico establece la multa como sanción, así como el sistema de multa salarial en nuestro país. Quedan fusionados los conceptos de infracción-sanción en el ámbito laboral, como preámbulo de ubicación importante.

En el capítulo III, sección primera, se expondrá basado en la legislación internacional y nacional la función de inspección del trabajo como instrumento de presión en el cumplimiento de las leyes laborales, la importancia de su existencia, las regulaciones nacidas en convenios de la OIT, procedimientos y facultades de los inspectores de trabajo. En la segunda sección se hará lo propio con respecto a la función jurisdiccional analizando el procedimiento que se sigue de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo.

El capítulo IV, desarrolla, respectivamente en la primera y segunda sección, el objetivo principal de este trabajo, cual es la identificación de los factores o debilidades encontrados en el sistema administrativo de inspección de trabajo y en sede jurisdiccional. Revisa y analiza aspectos puntuales de orden organizacional y material como de orden jurídico. Se agrega al final un propuesta para mejorar la tramitación jurisdiccional realizada por el connotado jurista nacional Dr. Godínez Vargas, que por su valor práctico es oportuno su mención.

I.3. OBJETIVO.

Siendo que los medios legales e institucionales para mantener el sistema sancionatorio de los ilícitos laborales es insuficiente para garantizar efectivamente la protección de los derechos de los trabajadores, mediante el cumplimiento del mandato constitucional de justicia pronta y cumplida, el objetivo que persigue este trabajo de investigación en la temática de este derecho represivo laboral nacional, es realizar un análisis teórico que nos permita determinar los factores o debilidades materiales y jurídicos

por los cuales resulta inoperante o poco eficiente y eficaz el sistema sancionatorio de las infracciones a la leyes de trabajo, tanto en sede administrativa como judicial.

I.4. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.

La presente investigación es de tipo jurídico y descriptivo, el cual define De Canales:

“Los estudios descriptivos son la base y el punto inicial de los otros tipos y son aquellos que están dirigidos a determinar cómo es o como está la situación de las variables que deberán estudiarse en suna población” (1998, p.138).

Además es documental, bibliográfica y explicativa. La metodología aplicada consiste primordialmente en la consulta de material bibliográfico sobre el tema, análisis de la normativa nacional e internacional, así como criterios jurisprudenciales de nuestros tribunales de trabajo y constitucional.

CAPITULO II

LAS INFRACCIONES A LAS LEYES DE TRABAJO

SECCION PRIMERA

Aspectos doctrinarios del Derecho Penal Laboral.

II.1.a) LA INFRACCION A LAS LEYES DE TRABAJO

Concepto:

Se admite el Derecho Penal Laboral como parte del Derecho Penal común, y es definido en sentido estricto, por Vannini (citado por Cabanellas) como:

“...el conjunto de normas jurídicas penales dirigidas a tutelar la economía pública a través de las actividades tendientes a alterar arbitrariamente las relaciones entre el capital y el trabajo, así como el orden y la disciplina de éste, con el consiguiente daño para la producción...”, y en el sentido amplio, como “...las normas relativas al Código Penal que tipifican los delitos de suspensión de servicios o de abandono individual o colectivo del trabajo (huelga), así como las normas jurídicas diseminadas en leyes especiales para garantizar el ordenamiento del trabajo y los intereses de la economía pública...” (1992, p. 890).

Por su parte Fernández Barrutia (1946, p. 6) expresa que toda infracción tiene, por consecuencia, la necesaria reparación de los intereses violados por tal acción; el efecto que produce es antijurídico y la sanción es de represión dentro de los límites del desenvolvimiento de la relación laboral, en el campo del Derecho.

Se trata de un híbrido entre lo jurídico criminal y lo laboral, por lo que resulta difícil pretender individualizar su substantividad y menos separarlo del Derecho Penal común en

virtud a su total dependencia de éste. Si se le quita su “**represión laboral de las instituciones**” que le dan su personalidad especial, poco quedaría. Se trata de aplicar sanciones de índole penal a hechos sociales relacionados con el trabajo.

Naturaleza jurídica de las faltas.

El fin de la infracción es coaccionar para la ejecución forzosa de la norma infringida y, en caso de que se permita, da lugar al resarcimiento de daños y perjuicios en lo civil o la imposición de una pena, si se encuentra tutelado el bien jurídico por el Derecho Penal. Deriva del Poder de policía y con el fin de hacer observar el cumplimiento de las normas de seguridad social.

Nuestra legislación laboral concede una naturaleza penal a éstos ilícitos al denominarlas “faltas punibles” en su numeral 608. Se refiere a un instituto de la pena, de estricto uso represivo. Fija esta naturaleza con el procedimiento que ordena seguir en su conocimiento, verbigracia, vía contravencional con aplicación supletoria de institutos del rito penal.

Se identifica dos tipos de causas que producen el nacimiento a la vida jurídica las faltas a las leyes laborales, la primera de carácter objetivo como consecuencia de una trasgresión formal de las leyes laborales las que tutelan intereses de orden público o de seguridad social. La segunda de carácter subjetivo, surge como necesidad de compensar la desigualdad existente entre las partes que componen la relación laboral (obreros y empleadores) ante la cual el derecho positivo pretende equiparar en una igualdad de condiciones ambas partes sociales.

En general las normas represivas se presentan en las diferentes áreas: penal (como respuesta a la ineficacia de las normas laborales), administrativo y disciplinario, sin imposibilitar una separación clara en cada área, o bien dándose que una misma sanción se da en las tres áreas, como la amonestación, apercibimiento o reprensión, de índole moral, y la pecuniaria, cuando se trata de multas. No obstante lo anterior, debe tenerse claro las

diferencias que existen entre áreas de aplicación de la sanción, como son, a groso modo, que la sanción penal típica la impone un juez con posterioridad a un juicio instructivo, la administrativa es aplicada por el Estado con base a sus potestades, también luego de un proceso de investigación, y la esfera sancionatoria pertenece a la esfera privada, propiamente al patrono por ejercicio de su poder disciplinario de la empresa.

II.1.b) LOS DELITOS SOCIALES.

Con tal título se ha hecho referencia a las conductas delictivas provocadas por el trabajo, pudiendo citarse entre ellas: la lucha de clases y las consecuentes manifestaciones políticas reflejadas en el comportamiento de los trabajadores, como el sabotaje, el crimen social, los actos terroristas, las venganzas por rivalidades sindicales. No obstante, la tendencia de tales delitos sociales es de ir en bajada por el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, pero aunque los trabajadores en estos delitos son tanto víctimas como delincuentes, tales conductas necesariamente salen de la esfera del derecho penal laboral para caer en la represión del derecho penal puro, al darse la prevalencia de lo personal sobre lo profesional.

Soto Calderón, (1958), p. 27) en cuanto a la relación entre del Derecho Social y el represivo laboral ha externado que esta tendencia del Derecho Social es la que ha hecho prosperar el Derecho Penal Laboral, ante la conciencia de que, a pesar de todo el avance social que significa para el Derecho del Trabajo, queda reducido a la nada por la constante infracción de sus normas. Los impulsores del Derecho Social fundamentan el Derecho Penal laboral, no sólo en virtud de consideraciones humanas y socioeconómicas, sino por el fin de seguridad jurídica que persigue el Derecho, necesaria para la vida común; este objetivo únicamente se puede lograr mediante la tutela de las normas constitutivas por normas especiales de naturaleza protectora.

II.1.b) PROPÓSITO SANCIONATORIO DE LA INFRACCION LABORAL.

Qué finalidad persigue el sancionar la inobservancia de las leyes laborales? En este sentido, los Licenciados Hidalgo y Loaiza, (1985, p. 77), identifican en forma clara que

toda infracción o violación al ordenamiento jurídico laboral representa una lesión a la protección legal que tiene que liderar el Estado para garantizar la seguridad social, mejores condiciones de trabajo y de seguridad social, mayores medidas de seguridad a la salud corporal y mental de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de la paz social entre las partes de la producción.

No basta que el Estado decrete leyes protectoras del trabajador, toda vez que su propósito únicamente se logra con su cumplimiento de la norma en la realidad laboral de cada relación individual entre un empleador y un trabajador. Siempre en toda relación de trabajo, puede estar presente, por muchas variables, el fraude laboral en perjuicio de quien el salario es su única fuente de manutención, verbigracia, el trabajador que vende su fuerza física o intelectual. Para evitar este fraude el legislador instituye presunciones, figuras jurídicas y para el caso de las infracciones a esta normas protectora del trabajo, crea competencias administrativas para su vigilancia y sanción, como medida educativa para asegurar que en los hechos sociales de la producción se de el cumplimiento de la ley. En efecto, el legislador patrio constituyó un mecanismo jurídico desde la promulgación del Código de Trabajo y la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para prever esa clase de incumplimientos, mediante mecanismos de control, a cargo de órganos de la administración pública con potestad para actuar de oficio. Encomendó al Poder Ejecutivo la organización de la Inspección de Trabajo.

El autor Vásquez Vialard nos permite comprender la amplia importancia del cumplimiento de las normas laborales que protegen al empleado, y lo logra con el siguiente texto que transcribo:

“Los mismos (incumplimientos de los empleadores), por lo demás, si bien directamente afectan al trabajador cuyo derecho se desconoce, lesionan también el interés de la comunidad global, en cuanto hieren la justicia social, ya que violan derechos fundamentales de la persona humana que pueden poner en peligro su vida o por lo menos su desarrollo en un nivel compatible con el de su dignidad” (1996, p.239).

Y agrega el mismo autor:

“Como se expresó (...) esa situación (ilícito laboral) no sólo lesiona el derecho del trabajador, al que se le desconoce su derecho subjetivo, sino también el de la comunidad. Por lo tanto, ésta (la comunidad) sanciona ese ilícito, sin perjuicio de las medidas que correspondan en el orden de las relaciones individuales (ejecución, resolución del contrato, etc) (1996, p. 256).

II.1.d) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE REPRESIÓN LABORAL.

La constitucionalización del Derecho Laboral en Costa Rica se dio a raíz de la reforma a tal magna ley, operada en el año 1943 con la introducción del “Capítulo de las Garantías Sociales”, que insertó instituciones jurídicas de índole social, y económico-laboral en la Constitución Política de un sistema político democrático y que dieron respaldo de ese rango constitucional a las leyes positivas protectoras del trabajador y del trabajo. Entrás las garantías sociales introducidas en la Constitución Política destacan, entre otras, la fijación máxima de la jornada diurna y nocturna, la irrenunciabilidad de derechos y beneficios, la libre sindicalización, los derechos de huelga y de paro, el reconocimiento con fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo; todo esto consagrado en los numerales 58, 60, 61,62 y 74, de la Constitución Política y en el artículo 1° del Código de Trabajo. Por su parte la potestad represiva del Estado en materia de infracciones a la leyes de trabajo la encontramos fundada en el artículo constitucional 66 y artículo 193 del Código de Trabajo dado que es la seguridad social la que inspira tal facultad. En efecto, en el anterior numeral constitucional se lee: “ *Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo.*” Desprende así la obligatoriedad para el patrono de aseguramiento social de sus trabajadores mediante las diferentes modalidades de seguros, como lo son el seguro contra riesgos del trabajo, seguro social de invalidez, vejez y muerte, seguro de maternidad, etc. Resulta claro entender que la **SEGURIDAD SOCIAL** es uno de los objetivos que pretende cumplir el Estado mediante la legislación adecuada que permita evitar abusos de y para los empleadores y trabajadores.

II.1.e) LOS SUJETOS DE LA INFRACCION LABORAL

Las partes y su posición.

El Derecho Laboral Penal, en principio, debería de sancionar con igual severidad tanto a los trabajadores como a los empleadores, pero en la realidad no se da tal igualdad teórica. Se justifica lo anterior en el carácter tutelar o protector que tienen la mayoría de las institucionales laborales a favor del trabajador que atenúa muchas de las faltas cometidas por éstos y lleva a exigir con mayor rigurosidad a los patronos el cumplimiento de las leyes

laborales. Se atribuye mayor cultura y capacidad económica a los empresarios y por el contrario imposibilidad de los trabajadores para el pago de las multas para justificar esa desigualdad. Sostiene Cabanellas, sobre esa desigualdad, que debe prevalecer el equilibrio jurídico y declarar que el Derecho Penal del Trabajo, sanciona a las partes que incumplan las normas que lleven aparejada consigo la sanción prevista.

En orden procesal tenemos que debido a la imperatividad del ordenamiento laboral se impone al Estado la función social de vigilar la aplicación de las leyes que conceden prestaciones de trabajo, así como de poner en conocimiento de los empleadores las violaciones que en el ejercicio de tal vigilancia haya encontrado para que éstas sean corregidas y en caso de que la recomendación no se atienda se impongan las sanciones que la ley autorice. De esta forma se garantiza la observación de tal obligación o deber que impone el ordenamiento positivo laboral.

II.1.f) EL SUJETO IMPUTABLE

A quien se hacen cargos del ilícito o de la falta resulta ser el empleador o empresario ante el incumplimiento de sus deberes y obligaciones (imperativos jurídicos) impuestas por la ley, el contrato de trabajo o convención colectiva. De frente a tal infracción está el Estado, quien a través de sus órganos de vigilancia (Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Inspectores de la CCSS y municipalidades del país) debe denunciar ante la autoridad jurisdiccional competente. Además, estos inspectores, en su carácter contralor, representan al Estado y tienen facultad administrativa, en caso de reincidencia, ordenar el acto de cierre de la empresa. Por su parte el trabajador que viola el cumplimiento de sus imperativos provenientes de la ley o del contrato de trabajo no comete falta, sino que se da un incumplimiento que será sancionado por el poder disciplinario del empleador o puede darse una rescisión del contrato laboral sin responsabilidad patronal. No puede el patrono sancionar pecuniariamente con multas al trabajador que incumple sus obligaciones. Si debe mencionarse que por excepción tanto los sindicatos como las cooperativas que incumplan

su obligaciones legales se les imputará sanción con pena de multa de conformidad con el artículo 577 del Código de Trabajo.

II.2.a) TIPOS DE INFRACCION LABORAL.

Ribeiro (citado por Cabanellas), esquematiza los hechos sociales relacionados con el trabajo que vienen a ser sancionados por esta híbrida categoría del Derecho Penal:

Delitos del Derecho Penal del Trabajo: Atentados contra la libertad de trabajo o la de asociación, paralización del trabajo seguida de violencias contra las personas o las cosas, sabotaje, lesiones a derechos asegurados por las leyes laborales, falsificación de documentos relacionados con el trabajo.

Infracciones de carácter administrativo: Violación de disposiciones sobre jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo nocturno, salario mínimo, vacaciones, higiene y seguridad laborales, infracciones relativas a mujeres y menores, empleo indebido de extranjeros.

Transgresiones de tipo sindical: Falta de pago de las cuotas, ofensas a las entidades o sus directivos, rebeldía frente a los acuerdos sociales y demás incumplimiento de los deberes asociativos profesionales.

Infracciones de índole laboral sobre el contrato de trabajo: Negociaciones del trabajador por cuenta propia, desidia en el desempeño de las tareas, embriaguez habitual, violación de los secretos (lo que podría constituir un delito), y en general toda trasgresión de las normas laborales de carácter individual, colectivo, reglamentario o legal.

El Código de Trabajo contempla la mayoría de las infracciones como contravenciones castigadas con pena multa, que se fija de acuerdo a la gravedad de la infracción y al número de trabajadores perjudicados con la acción ilícita, en ese tipo de conductas no se toma en cuenta la reincidencia. Por lo general la mayoría de las sanciones previstas por la ley, el contrato de trabajo o convención colectiva encuentra definidas un

límite mínimo y un máximo. Veamos que el artículo 614 del Código de Trabajo establece un mínimo y un máximo para las infracciones en que incurran los empleadores, trabajadores o sus respectivas organizaciones, y que estén previstas en los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo ratificados por la Asamblea Legislativa y demás normas previstas en el mismo cuerpo legal.

II.2.b) CAUSAS DE LA INFRACCION LABORAL

En cuanto a las causas que podrían hacer surgir la conducta ilícita o la infracción dentro de las relaciones del trabajo, podríamos verlas desde un punto de vista objetivo y uno subjetivo. En primer término, la infracción a las leyes laborales nacen al violarse las fuentes del Derecho del Trabajo en sus diferentes intereses protectores de carácter público o seguridad social, como son, el derecho al salario, a la dignidad del trabajador, a las normas de higiene y seguridad social, a la jornada laboral, a la libertad de trabajo, al derecho al descanso, derecho a vacaciones, derecho a los seguros de riesgos profesionales y sociales, derecho a la indemnización por incapacidad por enfermedad, derecho a una pensión vitalicia, derecho a sindicarse, derecho a integrarse a una cooperativa, derecho a la huelga y demás derechos derivados de la ley, el contrato de trabajo y la convención colectiva. Por otro lado, desde el punto de vista subjetivo, al infractor en el campo laboral, lo motiva un sentido de irresponsabilidad que daña los derechos de los trabajadores, el patrono, un sindicato, o de una cooperativa, lo hace por razones muy personales que podrían tratarse de un estado de avaricia, de negligencia, de irresponsabilidad para los trabajadores frente a los empleadores, que el Derecho positivo desea equiparar con una igualdad de condiciones a ambas partes de la relación laboral.

II.2.c) LA MULTA COMO SANCION LABORAL.

El menoscabo en el patrimonio de un sujeto como sanción por infringir el orden jurídico, fue usado desde épocas remotas en que fue utilizado el sistema compositivo para privar al infractor de una suma de dinero. La multa se impone contra el patrimonio del

condenado, o al menos sobre su patrimonio futuro, cuando le es permitido el pago en tractos o en forma diferida.

El Diccionario Manuel Jurídico Abeledo-Perrot (1989) define el término de multa en la siguiente forma:

“Deuda de dinero impuesta, en general, a título de sanción. Puede ser convencional o legal. La multa es la pena típica de la contravención o falta. Esto es exacto; pero ha de advertirse que si bien la multa es la pena típica de la contravención, no es la única de esas penas, pues hay muchas otras, aparte de que no todas las contravenciones son sancionadas con multa (...) Su aplicación sólo procede cuando tal tipo de sanción hállese establecido en un precepto válido.” (p. 519)

González, define este instituto jurídico sancionatorio así:

“En el sistema global, las legislaciones definen la multa como la obligación del condenado de pagar una suma de dinero determinada en sentencia, a favor de instituciones públicas o del Estado.” (1990, p.68).

II.2.d) FIJACION JUDICIAL DE LA MULTA.

Según relata González (1990, p.69) la mayoría de los países que siguen el sistema global no tienen parámetros específicos para fijar la multa que no sean los mismos utilizados para fijar una pena de prisión. Este sistema obliga al juez, para su fijación, tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, la extensión del daño y del peligro, la naturaleza de la acción, los motivos determinantes, la personalidad del sujeto activo y de la víctima, y en general, las circunstancias agravantes y atenuantes. También incluyen, algunas legislaciones, la obligación del juez de adecuar la multa a la situación económica del condenado, e incluso le facultan para aumentar o disminuir la multa conforme las capacidad económica del penado.

II.2.e) EL SISTEMA SALARIAL DE MULTA EN MATERIA DE INFRACCIONES LABORALES.

En este sistema de fijación pecuniaria de multa, el legislador establece la pena de multa en determinada cantidad de veces el salario mínimo mensual vigente a la fecha de la comisión del hecho punible, lo que permite la automática modificación conforme aumentan los salarios. Queda claro así, que lo pretende el sistema salarial, es evitar la desactualización monetaria de la pena por el lógico efecto de la inflación y sin la recurrencia de modificar la ley. Ha sido justamente la acelerada inflación que ha caracterizado a los países latinoamericanos lo que ha inclinado a los legisladores a establecer el sistema salarial de multa con la finalidad de no permitir el desfase de valor económico de la sanción. Este sistema basado en proporción a los salarios permite la modificación de la multa conforme aumenta la inflación y con ésta los salarios, los cuales son modificados periódicamente y en forma menos formal que la ley misma, a través de Decretos del Poder Ejecutivo. González sostiene que: “...*sin alterar el principio de legalidad en la medida que anticipadamente se cumple con el deber de establecer el monto de la multa.*” (1999, p. 82).

El ordenamiento jurídico laboral costarricense y específicamente la represión de las infracciones las normas incursiona en el sistema salarial a partir de la promulgación de la Ley N° 7360 del 4 de noviembre de 1993 (publicada en La Gaceta N° 217 del 12 de noviembre siguiente), que introduce entre otras reformas, el cambio de la forma de sanción original. El Código de Trabajo sancionado en el año 1943 establecía un sistema global de multa dineraria, toda vez que establecía un mínimo de noventa a un máximo de trescientos sesenta colones. Lo anterior fue reformado por dicha ley, que estableció el sistema salarial de multa para sancionar las infracciones a las leyes de trabajo teniendo como parámetro el salario mínimo mensual para la actividad de la empresa o persona sancionada. Se imponía la multa de conformidad a un escalamiento de seis tipos de cuantía de sanciones, según su gravedad, desde uno a tres salarios, de cuatro a siete salarios, de ocho a once salarios, de doce a quince salarios, de dieciséis a diecinueve salarios y de veinte a veintitrés salarios.

Posteriormente, por medio de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000, publicada en Alcance N° a La Gaceta N° 35 del 18 de febrero del mismo año y que fue denominada “Ley de Protección al Trabajador” se sustituye el parámetro de “salario mínimo mensual” por el de “salario base” de conformidad con lo establece la Ley N° 7337 del 31 de marzo de 1993 publicada en La Gaceta del 14 de mayo del mismo año. Esta última ley define “salario base” como el que *“corresponde al monto equivalente al salario base mensual de ‘Oficinista 1’ según la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito.”* Agrega que el mismo regirá por todo el año siguiente aunque el mismo sea variado en ese período. Aclara también que en caso de existir diferentes salarios para ese puesto se tomará el de mayor monto.

La reforma que introdujo al sistema sancionatorio del ilícito laboral la Ley N° 7360 del 4 noviembre de 1993, fue una respuesta social y legal a la necesidad de detener las infracciones a las leyes laborales en virtud a la impunidad real que significan las multas insignificantes, que aún se conservaban de la sanción del Código de Trabajo en el año 1943.

Su exposición de motivos expone: *“...modificar el monto de las multas a patrono que violan los derechos de los trabajadores. Así no tendrán que pagar sumas ínfimas y poder seguir cometiendo esas infracciones pues el monto es mayor y los compele a respetar esos derechos so pena de altas multas de dinero...”* (1993, p.86). Impone así el sistema de multa salarial (salario vital de la actividad de la empresa). También especifica (artículo 608 del Código de Trabajo) ampliamente quienes son los sujetos susceptibles de punición: los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, con lo que introduce la “práctica desleal” en perjuicio de la libertad sindical, como infracción laboral, pero en la que también pueden incurrir los trabajadores.

Mantiene el concepto de tutela penal que ya gozaba esta materia, pero en dirección exclusiva al empleador, dado que en las relaciones individuales de trabajo, el trabajador está sujeto al régimen disciplinario y no al punitivo.

La Ley N° 7360 como todos sabemos tuvo su empuje legislativo en las presiones de organismos sindicales internacionales, de la OIT, a tal punto que se llegó a conocer en Costa Rica, como la ley de la libertad sindical. Esta situación de apertura a los organismos internacionales permite que el artículo 608 reformado por esta ley, introduzca la tutela de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por nuestro Congreso constitucional, lo que en realidad fue un paso importante, a nivel normativo, porque los mismos carecían de medios para hacer efectivas sus normas. Refuerza la protección de los derechos de los trabajadores al armar a los juzgadores de base legal para la sanción de los actos violatorios de la normativa protectora laboral.

Llama la atención el cambio que el legislador introdujo en el artículo 608 a través de la ley N° 7360 tantas veces citada, al sustituir el concepto de “*leyes de previsión social*” por el de “*leyes de seguridad social*” teniendo en cuenta que esta última es más amplia que la primera, porque ampara al hombre por el sólo hecho de ser miembro de la Sociedad; la seguridad social procura los medios necesarios para el desenvolvimiento, dentro de las condiciones de vida, en lugar y tiempo determinados, contrariamente, la previsión social, responde ante el caso contingencial otorgando prestaciones o para prevenir el siniestro (accidente de trabajo).

En cuanto a la legitimación para la accionar, es importante mencionar que el artículo 613 del Código de Trabajo establece la autorización para solicitar sanciones en cualquier personal perjudicada o su representante legal o la Inspección General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta normativa no excluye a los sindicatos, en virtud de la personería que tienen sus afiliados conforme la doctrina del numeral 360 *ibidem*, éstos se encuentran legitimados para solicitar la imposición de sanciones.

Blanco Vado, expresó:

“...es de esperar que a partir de la nueva ley (N° 7360) se incremente la formulación directa de las denuncias ante la autoridad judicial por parte de los mismos trabajadores, sobre todo domando en consideración las

atribuciones que se confieren a la autoridad judicial y el nuevo monto de las multas. En ello el papel de las organizaciones sindicales puede ser sin duda muy importante.” (1994, p.171).

CAPITULO II

LA INSPECCION DE TRABAJO.

SECCION PRIMERA

La inspección Administrativa del Trabajo.

III.1.a) NORMATIVA INTERNACIONAL DE LA INSPECCION DE TRABAJO.

Según la OIT (citada por Olea):

“La legislación laboral sin inspección es más un ejercicio de ética que una disciplina social obligatoria”; “nunca se encarecerá demasiado la importancia de un sistema eficaz y competente de inspección de trabajo para que la legislación laboral se observe en la práctica” (2001, p.1098).

La Conferencia Internacional del Trabajo ha emitido recomendaciones y adoptado convenios para determinar la inspección de trabajo, básicamente sobre la organización de la autoridad pública y el procedimiento inspectivo. Definen estas normas internacionales sobre temas importantes como los derechos fundamentales de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la higiene y la seguridad en el trabajo, el empleo o las relaciones industriales. Ámbito de acción que compete a la inspección de trabajo. Se preocupa la OIT por el incremento de la inspección, así como su aplicación.

El objetivo de la normativa internacional respecto a la inspección de trabajo ayuda en sus tareas a los inspectores y administradores del trabajo y constituyen documentos de referencia básica. Por eso, conforme ha expresado la Organización Internacional del Trabajo, *“...las normas de la OIT son instrumentos de transformación social...”* y deben ser considerados *“...instrumentos que deberían promoverse como prioridad...”* (1990, p.25) .

Estos instrumentos jurídicos de adopción internacional facilitan el trabajo de las autoridades administrativas inspectivas como funcionarios competentes de la responsabilidad de aplicar las leyes sociales en sus respectivos países en relación con los principios que constituyen las normas internacionales de trabajo. Los inspectores de trabajo deben hacer frente en todo el mundo a las importantes dificultades que se dan en la aplicación de la legislación laboral, así como los obstáculos económicos, sociales e incluso políticos, debiéndose mencionar los recursos materiales limitados con que cuentan para cumplir su función. Probablemente estos obstáculos mencionados pudiesen doblegar su compromiso social, pero no dudados que como funcionarios estatales responsable de la importante misión de defensa de los trabajadores, no pierden su mística funcional.

Sólo a modo de información, pues no es el propósito de este trabajo, enlisto a continuación algunos de los instrumentos jurídicos internaciones que regulan la inspección de trabajo:

- Convenio N° 81 sobre Inspección en Industrias y Comercio. Aprobado en el seno de la OIT (Ginebra, 1947), y obliga a los Estados signatarios a “mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos comerciales e industriales.
- Recomendación N° 81 sobre Inspección de Trabajo (1947).
- Convenio N° 129 sobre Inspección de Trabajo en la agricultura (Ginebra, 1969) que tiene como campo de aplicación las explotaciones agrícolas (empresas de cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el propio agricultor u otra actividad agrícola. En fin en toda “*empresa agrícola que utilices trabajadores asalariados*”.
- Recomendación N° 133 sobre Inspección en la agricultura (1969).
- Convenio N° 85 sobre Inspección en territorios no metropolitanos.
- Recomendación N° 82 sobre Inspección en empresas mineras y de transporte.
- Convenio N° 155 sobre Inspección de Seguridad y Salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo (1981) aplicable a todas las ramas de actividad económica, incluida la administración pública.

- Recomendación N° 164 sobre Inspección en seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo.
- Convenio N° 161 sobre Inspección sobre servicios de salud en el trabajo (1985).
- Convenio N° 13 sobre Inspección en el empleo de cerusa (carbonato de plomo) y sulfato de plomo en la pintura (su uso es prohibido), (1921).
- Convenio N° 115 sobre Inspección de protección a los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (1960).
- Convenio N° 136 sobre Inspección contra los riesgos de intoxicaciones por el benceno (1971).
- Convenio N° 139 sobre Inspección de la prevención y control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos (1974).
- Convenio N° 119 sobre Inspección la protección de las máquinas (1963).
- Convenio N° 167 sobre Inspección seguridad y salud en la construcción (1988).
- Convenio N° 162 sobre Inspección en el uso de asbesto en condiciones de seguridad (1986).

III:1.b) LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Definición

Cabanellas: “...*servicio oficial administrativo encargado de velar por el cabal cumplimiento proponer la mejora de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas, estables, adecuadas a los deberes y derechos recíprocos de las partes y ajustadas al interés público general tanto de la producción o del equilibrio social*” (1977, p.380-393).

Por su parte Montoya Melgar la define como el órgano técnico de la Administración Pública que realiza la misión de velar por el mejor cumplimiento de la legislación sobre Trabajo. (1979, p.251).

III.1.c) NATURALEZA JURÍDICA DE LA INFRACCIÓN DE TRABAJO.

Comienzo este comentario trayendo lo dicho por el tratadista laboral Manuel Alonso Olea con relación a la Inspección de Trabajo:

“...Por la especial naturaleza, intensidad y extensión de las obligaciones que impone, no puede abandonarse el eficaz cumplimiento de la “legislación laboral (...) a la acción espontánea de los interesados” (Borrajo), siendo la Inspección de Trabajo el instrumento primordial sobre el que los Estados reposan para garantizar la eficacia normativa” (2001, p. 1998).

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, acciona dentro de la esfera del Derecho Administrativo Laboral al ejercer funciones de inspección laboral. Está sujeta por la legalidad que el impone el ordenamiento jurídico administrativo, es decir, a la Ley de Administración Pública por ausencia de un procedimiento especial. Se caracteriza por los principios de legalidad objetiva, oficialidad, informalismo a favor del administrado, igualdad y debido proceso (garantía de defensa).

Vásquez Vialard es del criterio que pese a que algunos autores se refieren a un derecho especial administrativo laboral que regula las actuaciones administrativas de la Inspección de Trabajo, él considera que: *“...se trata de una parte del derecho administrativo relativa a un ámbito especial, que si bien ofrece algunas características propias, no puede pretender una regulación distinta de la general.”* (1996, p. 256). No obstante, bien podríamos afirmar que con alguna frecuencia sí realiza funciones de administración laboral. El Poder Ejecutivo tiene una función reglamentaria que le permite crear normas para facilitar y aún aclarar la aplicación de la ley cuando sea necesario para su ejecución, lógicamente circunscribiéndose estrictamente a la norma reglamentaria. Esta potestad le ha permitido sancionar mediante Decreto Ejecutivo N° 28578-MTSS (publicado en Alcance N° 28 de La Gaceta N° 76 del 18 de abril del 2000) el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo mediante el cual regula la

organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo, establece la regionalización y desconcentración de servicios para permitir que las oficinas regionales puedan finiquitar los asuntos sometidos a su conocimiento logrando así la mayor eficacia y eficiencia del servicio público. Otro ejemplo de esta potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo es la Directriz N° 1677 emitida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social conjuntamente con el Director Nacional e Inspector General de Trabajo, para regular las actividades efectivas de la Inspección de Trabajo mediante un Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo, el cual será analizado más adelante.

Nos refiere el autor Olea, que la Ley N° 42 de 1997 de 14 de noviembre, que es la que regula en España la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, define a ésta como *“un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias” de acuerdo con los principios del Estado social y democrático del Derecho de la Constitución y con los Convenios 81 y 129 (art. 1º,2). Este servicio público forma el “sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entendido como “el conjunto de principios legales , normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sea atribuidas.”* 2001, p. 1100).

Marco legal de la inspeccion de trabajo en Costa Rica

Nos referiremos en este aparte a la normativa que regula la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como pilar organizacional de la administración pública del trabajo. Se hará mención a sus disposiciones reglamentarias, principios rectores de la organización de los sistemas de inspección, así como las atribuciones, facultades, deberes y obligaciones de los inspectores.

Establece la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (artículos 4, 88 a 102, 141 y 143) que la Inspección de Trabajo debe velar: *“porque se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y seguridad social”* , así como realizar *“...una labor preventiva, instruyendo a patronos y trabajadores en cuanto a sus deberes y obligaciones e interviniendo en las dificultades y conflictos de trabajo que se susciten entre aquellos o interiormente sobre los mismos grupos, siempre que el caso no sea de conocimiento de la Dirección General de Asuntos Laborales.”* Esta competencia administrativa tiene como máximo jerarca al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y en orden descendente al Viceministro y al Oficial Mayor y establece como sede la Inspección de Trabajo radicada en la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, siendo su jefe del Director Nacional. Para el desarrollo de sus obligaciones cuenta con los Inspectores de Trabajo que son los funcionarios o servidores de la Inspección de Trabajo responsable de llevar a cabo tareas, actividades, funciones y atribuciones de inspección de trabajo.

El Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, en su artículo 9° establece las funciones, competencias y atribuciones de la Inspección de Trabajo:

“Para el logro de los propósitos, objetivos y fines que le asigna el ordenamiento jurídico, la Inspección de Trabajo actuará de oficio, por orden superior, por denuncia de parte o de cualquier persona. A tales efectos, tiene a su cargo las siguientes tareas, actividades competencias, funciones y atribuciones:

- a) Velar porque se cumplan y respeten las disposiciones contenidas en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados, las leyes, las convenciones colectivas, los laudos, los acuerdos conciliatorios, los arreglos directos y los reglamentos relativos a condiciones salariales, de trabajo, de salud ocupacional y de seguridad social.*
- b) Prevenir conflictos obreros patronales, mediante la instrucción, asesoramiento y capacitación a patronos y trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones en cuanto a sus derechos y obligaciones.*

- c) *Intervenir en las dificultades y conflictos de trabajo que se presenten, siempre que el caso no sea de conocimiento de la Dirección de Asuntos Laborales.*
- d) *Actuar en forma inmediata, para lo cual podrá requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para que no se le impida el cumplimiento de sus deberes legales.*
- e) *Coordinar sus actividades con las instituciones públicas de seguridad social y con las demás Direcciones, Oficinas y dependencias del Ministerio.*
- f) *Prestar la colaboración y el auxilio que le soliciten los Inspectores de la Caja Costarricense del Seguro Social y demás autoridades de las instituciones de seguridad social, en la materia de sus competencias y atribuciones.*
- g) *Las demás establecidas en los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y demás normativa aplicable.”*

Por su parte la Directriz N° 1677 emitida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director Nacional e Inspector General de Trabajo, publicada en La Gaceta N° 15 del 22 de enero del 2001 regulan los procedimientos en las siguientes áreas:

1. Inspección laboral de centros de trabajo.
2. Inspección laboral enfocada en casos individuales:
 - a) Despido ilegal de trabajadoras en estado de embarazo.
 - b) Despido ilegal de adolescentes trabajadores.
 - c) Gestión patronal de despido de trabajadores en estado de embarazo.
 - d) Gestión patronal de despido de adolescentes trabajadores.
3. Inspección laboral enfocada en casos colectivos:
 - a) Denuncias por prácticas laborales desleales o persecución sindical.
 - b) Suspensiones temporales del contrato de trabajo.
4. Certificación de cumplimiento de la legislación laboral.
5. Conformación de Comités de Trabajadores para revisar los Reglamentos de Trabajo.

El procedimiento en la inspección de centros de trabajo.

La Inspección de Trabajo como órgano inspector asume funciones de contralor del cumplimiento de las leyes laborales que ordenan la prestación del servicio remunerado, en una doble y trascendente función: a) de carácter preventiva y educativa, la que tiene el propósito de facilitar a las partes sociales el cumplimiento de las leyes laborales, y b) sancionatoria o punitiva de las infracciones constatadas. La labor de inspección se realiza a través de inspectores, en visitas periódicas programadas o por información o denuncia. Los inspectores están facultados por ley para ingresar a los centros de trabajo a cualquier hora del día que se realicen los trabajos, aún en horas de la noche, e incluso revisar la documentación que consideren necesario (Ver al efecto artículos 89 y 93 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Tipos de inspección.

Se dan varios tipos de inspección, los que se clasifican según su origen, por su carácter y según su cobertura.

Inspección según su origen.

Este tipo de inspección se da a “petición de parte” o por denuncia interpuesta ante la Inspección de Trabajo, pretende la verificación de la infracción que se denuncia y busca su pronta solución en sede administrativa o judicial. También puede darse de oficio o a iniciativa propia de la Inspección de Trabajo trabajando planificadamente en áreas con alta incidencia histórica.

Inspección según su carácter.

La Directriz Administrativa N° 1677 emanada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección Nacional e Inspector General de Trabajo identifica tres modalidades según el propósito de la inspección a) Pretende ser “**disuasiva-represiva**”, es decir, detectar en los centros de trabajo las infracciones laborales procurando la previa persuasión del empleador infractor de la corrección antes de denunciar ante los Tribunales de Trabajo. Interviene con este tipo de inspección para tramitar denuncias por persecución sindical y en casos relacionados con despido de trabajadoras en estado de embarazo o de adolescentes. b) “**Educativa-preventiva**”, toda vez que informa, divulga y asesora a los empleadores y trabajadores sobre la legislación relacionada con las normas y condiciones laborales y de salud ocupacional y la mejor forma de darles adecuado cumplimiento. Este propósito se logra mediante visitas a los centros de trabajo, reuniones periódicas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. c) “**Indicativa**”, se trata de una intervención “de oficio” y en esta modalidad se realizan investigaciones exhaustivas en forma periódica .

Inspección según su cobertura.

Puede ser “**exhaustiva**” o “**focalizada**”. En el primer caso, se procura detectar todas las infracciones laborales y de condiciones de salud ocupacional que eventualmente se podrían dar en un centro de trabajo, por ello resulta exhaustivo e indiscriminado. En el caso de las focalizadas, son inspecciones que se orientan a identificar las infracciones laborales previamente determinadas a través de estudios de vulnerabilidad e “infraccionalidad laboral” en los distintos sectores.

El proceso de inspección administrativa y sus etapas.

Las siguientes son las etapas del proceso de inspección.

1) **La denuncia:** Si es de oficio la inspección se inicia con la selección de un centro de trabajo, y si la denuncia es a petición de parte se procede con los siguientes pasos:

1^a) **Recepción de denuncia:** Toda oficina de Inspección de Trabajo en cualquier parte del país está facultada para recibir las denuncias o solicitudes de inspección de un centro de trabajo.

1b) **Denunciantes y medios:** Cualquier persona, ya sea física o jurídica, puede interponer la denuncia, la cual debe plantearse preferentemente en forma verbal o por escrito, y personalmente, sin ser obstáculo presentarla por otros medios como fax, correo tradicional o electrónico.

1c) **Requisitos:** El denunciante se identificará adecuadamente ante el funcionario respectivo, sin ser esto un requisito indispensable. La denuncia siempre tendrá el carácter de confidencial y puede ser anónima.

1d) **Datos requeridos:** El denunciante deberá suministrar los siguientes datos: 1) Indicación de los hechos o actos que a su criterio violan las normas laborales. 2) Nombre del patrono o representante patronal o del infractor o centro de trabajo. 3) Área productiva del centro de trabajo. 4) Dirección exacta del centro de trabajo. 5) Número aproximado de trabajadores. 6) Lugar o medio para recibir notificaciones, requisito no indispensable si la denuncia es anónima.

III.1.d) LA VISITA INSPECTIVA.

Su propósito es corroborar los hechos de la denuncia y levantar el acta preventiva.

Asignación de la inspección: El Director Regional o Coordinador de la Oficina Provincial o Cantonal asigna la inspección del centro de trabajo, dentro de un máximo de tres días hábiles posteriores al recibo de la denuncia.

La visita inicial o detección: El inspector de trabajo encargado de la visita realiza la visita al centro de trabajo dentro de los treinta días naturales a partir de que se la hay trasladado el caso. Esta visita comprenderá las acciones siguientes.

Entrevista patronal de inicio: Dentro de lo posible se comenzará la visita con la entrevista del patrono o su representante a fin de informarle el propósito y consecuencias de la misma.

Revisión de documentación: En el centro de trabajo se revisará las copias de la certificación de personería jurídica, las planillas internas, las de la CCSS y las del INS, los comprobantes de pago de salario y todo documento que necesario para determinar la existencia o no de alguna infracción (según los artículos 12, inciso cii y 16 inciso bii de la los Convenios 81 y 129 respectivamente de la OIT.

Entrevista a los trabajadores del centro: según sea el carácter de la visita, el inspector podrá entrevistas la totalidad o parte de los trabajadores, siempre de manera individual y absolutamente confidencial y en su propio o puesto de trabajo. Se les deberá informar el objetivo de la visita y su derecho de obtener copia del acta de prevención, si la hubiera (artículos 18 inciso 4) del Convenio 129 del la OIT Y 25 Decreto N° 28578-MTSS.

Inspección ocular de las instalaciones: Si fuese necesario por el tipo de inspección que se realiza el inspector practicará un recorrido por las instalaciones del centro de trabajo para determinar las condiciones de salud ocupacional, debiendo aplicar los métodos, técnicas e instrumentos necesarios.

Entrevista patronal al final de la visita: El inspector, al finalizar su visita de detección de infracciones se entrevistará nuevamente con el patrono o su representante, detallándole las posibles infracciones detectadas o la situación encontrada, y las formas de subsanar las mismas, así como las consecuencias laborales y legales al persistir la infracción.

E acta de inspección y prevención.

Terminada la visita de detección, el inspector de trabajo confeccionará un Acta de Inspección y Prevención cuando haya corroborado la existencia de infracción laborales. Los términos de la prevención son establecidos por los artículos 17 y 18 de la Convención números 81 y 129 de la OIT, respectivamente y por el artículo 92 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo. El Acta debe ser notificada al empleador o a su representante en el centro de trabajo, de ser posible y dentro de un plazo prudencial, luego de finalizada la visita inspectiva. El Acta contendrá el tipo de infracción, la normativa infraccionada, el número total de trabajadores y el nombre de los trabajadores afectados, las medidas de corrección necesarias y el plazo que se otorga para corregirlo. Este último plazo, dependiendo del tipo de infracción, podrá ser de acatamiento inmediato o extenderse hasta un máximo de treinta días. En todo caso, corresponde al patrono solicitar la prórroga de dicho plazo ante el respectivo Director Regional o el Coordinador de la oficina Provincial o cantonal cuando estime que el dado por el inspector de trabajo resulta poco adecuado o insuficiente. En todos los casos se notificará la prevención al patrono o su representante (directores, gerentes, administradores, etc), conforme el artículo 5° Código de Trabajo. En caso de que no se detecte infracción alguna hará el inspector un informe para ante el Director Regional.

III.1.e) LA VISITA DE REVISIÓN.

Finalizado el plazo otorgado o fijado para la corrección de la o las infracciones encontradas, el inspector se apersonará al centro de trabajo para determinar si la falta persiste. Este funcionario llevará a cabo los siguientes pasos, en el orden que estime conveniente:

Entrevista patronal de inicio: Con el objeto de informarle el objetivo de esa segunda visita.

Revisión de documentos: De ser procedente el inspector revisará la documentación pertinente en el mismo centro de trabajo o en su oficina una vez obtenidas las copias respectivas.

Entrevista con los trabajadores afectados: Lo hará con una parte o la totalidad de los trabajadores afectados por las infracciones laborales detectadas en la primera visita, informándoles, si lo considera necesario, de la eventual acusación de su patrono ante los Tribunales y de que tienen la posibilidad de obtener copia de las Actas y de la denuncia conforme los artículos 18, inciso 4 del Convenio 129 de la OIT y 25 del Decreto N°28578-MTSS.

Inspección ocular de las instalaciones: Cuando sea procedente el inspector realizará un recorrido inspectivo en las instalaciones del centro de trabajo para determinar si las infracciones detectadas persisten o no.

Entrevista final con el patrono: Una vez finalizada la visita de revisión, el inspector se entrevistará con el patrono o su representante para informarle de la situación encontrada y en el caso que la persistencia de la falta fuese comprobada le indicará el procedimiento que se seguirá tanto en sede administrativa como con la eventual denuncia ante los Tribunales de Trabajo.

El acta de infracción

Si el requerimiento previo de subsanación de las infracciones a la normativa encontrada en la visita de inspección no fueron atendidas por el patrono o presunto responsable, levantará el **acta de infracción** con los requisitos exigidos por el artículo 92 de la Ley Orgánica del MTSS y articulado 1.2.4.1.del Manual de Procedimientos de la Infracción de Trabajo sancionado mediante a Directriz N° 1677 del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director Nacional e Inspector General de Trabajo, y que se enlistarán más adelante.

El acta de revisión (infracción).

Dentro de un plazo de cinco días luego de realizada la visita de revisión el inspector de trabajo confeccionaría el Acta de Revisión y el Informe de Denuncia, en el caso que proceda, presentándola ante el respectivo Director Regional. Estos documentos contendrán lo siguiente:

El Acta de Revisión contendrá al menos los siguientes datos: Nombre del patrono y del representante patronal, número de documento de identificación, nombre de la razón social y su cédula jurídica, nombre del centro de trabajo y su dirección exacta, las infracciones laborales prevenidas inicialmente, indicación de las que fueron corregidas y aquellas que persisten al realizar la visita de revisión; el nombre del patrono y de los representantes patronales y del número de trabajadores entrevistados en la visita de revisión; la fecha de la visita inicial y de la notificación, la fecha de visita de revisión, y el estado del caso, es decir, y fue cerrado por cumplimiento o dejado sin efecto, con prórroga o para denuncia.

El Informe de denuncia contendrá los siguientes datos básicos: Nombre del patrono y del representante patronal, con su respectivo número de documento de identificación, nombre de la razón social y su cédula jurídica, indicándose el tomo, folio, asiento en que están inscritos en el Registro Nacional; nombre del centro de trabajo y su dirección exacta, lugar donde puede ser notificado el patrono y los trabajadores afectados; la fecha de la visita inicial y de la notificación, la fecha de la visita de revisión; y el detalle de las infracciones laborales que persisten, nombre de los trabajadores afectados y las normas laborales infringidas. El inspector adjuntará los documentos que sirvan de prueba documental para fundamentar la denuncia ante los Tribunales.

Las actas que confeccionen los Inspectores de Trabajo luego de constatar el ilícito laboral, conforme la normativa ut supra citada, constituyen documento público con valor de prueba muy calificada, conforme lo estableció el legislador en el artículo 94 de la Ley Orgánica ya muchas veces citada. Esto significa que gozará de **presunción de certeza**

únicamente sobre los hechos que exprese y que el Inspector constató y comprobó. Esta acta goza del tal privilegio probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los “*respectivos derechos e intereses*” aporte el presunto responsable. Deben ser autorizadas por el Director Nacional, previa revisión de la Unidad de Asesoría Legal de ese Dependencia.

La condición de autoridad pública que tienen los Inspectores de Trabajo, conforme el artículo 102 de la Ley Orgánica del MTSS: “***Los Inspectores de Trabajo tendrán el carácter de autoridades, con los derechos y atribuciones que en este capítulo se especifican***” y que actúan como funcionarios especializados e imparcialmente, es lo que traslada el valor de prueba muy calificada a las actas que estos funcionarios levanten en el ejercicio de sus funciones, es decir, como documento público formalizado por funcionario público. La consecuencia procesal de esta presunción de certeza, tanto en sede administrativa como judicial, es que el Estado no está obligado a demostrar los hechos expuestos por el Inspector en su acta, sino que corresponden al presunto infractor la carga de la prueba (sin que se de una reversión de la misma) de que los hechos que hizo constar el funcionario son inexactos, falsos o parciales. Es el artículo 94 de la misma ley orgánica la que da tal carácter a las actas, veamos su texto:

“Las actas que levanten los Inspectores y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tendrán el valor de prueba muy calificada, y sólo se prescindirá de ellas, si hubiere otras que de modo evidente revelen la inexactitud, falsedad o parcialidad de acta o informe.” (Ley N° 1860 de 1963).

Esta decisión del legislador de 1963 que sancionó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, refleja la importancia que dieron al eficaz cumplimiento de las normas laborales, pues negarle a las actas de los inspectores el carácter de prueba muy calificada sería dejar en absoluta vulnerabilidad el ordenamiento socio-jurídico de protección al trabajador.

El autor Alonso Olea, magnifica en su justa medida la importancia de las actas levantadas por los funcionarios inspectivos del trabajo:

“Las actas son, así, el primer y fundamental medio de prueba sobre los hechos que en las mismas constan y que determinan la incoación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, en cuya fase de instrucción el presunto infractor deberá combatirlos con los medios de prueba que estime oportunos. Su valor probatorio no perjudica “las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los interesados (...) En tal sentido, la presunción legal de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo ni invierte la carga de la prueba, así en vía administrativa como judicial, ni constituye quiebra alguna del derecho fundamental a la presunción de inocencia” (2001, p. 1129).

Con lo expuesto por Alonso Olea queda claro que el carácter de prueba muy calificada en nada rompe el principio de inocencia tanto en sede administrativa como judicial, toda vez que la misma normativa que declara tal carácter, permite prueba en contrario, la que desde luego debe ser *“destructora de tal presunción legal, eficiente, precisa y convincente.”* (2001, p. 1130).

Las actas deben ser levantadas con las formalidades y solemnidades legalmente establecida, para que sobre los hechos que hagan constar recaiga la presunción de veracidad. No puede ser excesivamente concisa o vaga, ni ser hecha mucho tiempo después de constatados los hechos in situ por el inspector. No deberían incluir valoraciones jurídicas las que corresponden al juez, ni emitir criterios valorativos subjetivos o intuiciones del Inspector. Debe entenderse que el Acta que reúna las exigencias legales deviene en nula al producir indefensión .

Agrega Alonso Olea:

“Desde luego, la presunción puede destruirse por otras pruebas (no es una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza (...) que sería (...) incompatible con la presunción constitucional de inocencia) y en modo alguno es obstáculo que precluya el principio de libre valoración de la prueba y, en consecuencia, de su valoración conjunta con otras, por el juez al que de otra forma se privaría de potestad esencial.” (2001, p. 1130).

Es corolario de lo anterior, que el acta inspectiva es un *“pliego de cargos”* (Olea, p. 1132), que recoge los supuestos fácticos de la infracción, en tanto informa de hechos concretos que constituyen inobservancia de leyes ordenatorias laborales. El juez, por tanto, no puede extender la sanción, sino sobre los hechos que el acta incluya y sobre infracciones del ordenamiento jurídico-laboral legalmente tipificadas.

Tanto la potestad de exigencia de documentos a los patronos como el carácter de *“prueba muy calificada”* que tiene el acta de infracción que levanta el funcionario público inspectivo del trabajo, han sido atacadas fuertemente por los patronos, mediante Acciones de Inconstitucionalidad contra los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ver al efecto los Votos N°s 6497-96, 1120-94 de la Sala Constitucional. Los criterios emitidos por nuestro tribunal constitucional resultan interesantes porque hacen un análisis de la competencia de la misma Sala Constitucional para analizar normas preconstitucionales como es la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que data del año 1956, la que es anterior a la reforma del artículo 24 constitucional de fecha del 29 de mayo de 1996.

Como antecedente: La acción ante el tribunal constitucional nacional pretende la declaratoria de nulidad por inconstitucional del artículo 89 y 94 de la Ley Orgánica de Marras, el que da potestades a los Inspectores de Trabajo a exigir la exhibición de libros de contabilidad y toda documentación que consideren necesaria para determinar la existencia

de alguna infracción a la leyes de trabajo. Alegaron los accionantes que tales normas son inconstitucionales porque otorgan potestades contrarias al artículo constitucional 24 que únicamente autoriza tal potestad para efectos fiscales y por funcionarios de Tributación Directa. Además que sobre el artículo 84 citado recayó derogatoria tácita con la entrada en vigencia del Código de Comercio mediante Ley N° 3284 del 30 de abril de 1964, toda vez que su artículo 265 que prohíbe a las autoridades las potestades que justamente conceden el numeral 89 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo. En cuanto a lo anterior la Sala Constitucional rechazó la acción en cuanto a la colisión de normas infraconstitucionales por considerar que ello debe ser resuelto por el órgano encargado de su eventual aplicación, es decir, la jurisdicción común. Por otro lado, con respecto a la inconstitucionalidad del artículo 89 citado, considera la Sala que no lesiona el artículo 24 de la Constitución Política, porque aunque los patronos realizan una actividad privada, la misma va más allá del sujeto que la realiza y sin control puede dañar a terceros, como los son en este caso los trabajadores sujetos de derechos laborales de los que pueden ser privados. Considera la Sala Constitucional que no encuentra obstáculo insalvable en el derecho a la privacidad (artículo 24 constitucional) para que el Estado proteja a terceros, cuando la actividad privada (privacidad) involucra y afecta a terceros, máxime si es obligado por el 50 constitucional a procurar el bienestar de todos.

Presunción de veracidad vrs principio de culpabilidad

Por pronunciamiento de la Sala Constitucional (Voto N° 500-90, 17 hrs del 15 mayo 1990) y por ser vinculante para los administradores de justicia lo resuelto por esa jurisdicción (art. 91 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y art. 8 inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe tenerse claro que para condenarse en este tipo de procesos a algún denunciado o acusado “*...debe demostrarse necesariamente una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción, para que aquel le sea atribuido al sujeto activo; la relación del hecho injusto debe serle personalmente reprochable al sujeto para que pueda imponérsele una pena, a contrario sensu, si al sujeto no se le puede reprochar su actuación, no podrá sancionársele penalmente...*”

(Voto infracitado). Resulta de lo anterior entender que no es suficiente la demostración de la personería jurídica de una sociedad denunciada o acusada de violar las leyes de trabajo para imponer las multas previstas por la normativa laboral, sino que debe darse una indubitable demostración de culpabilidad personal del representante como autor de las mismas.

La acusación ante los tribunales de trabajo.

Habiendo remitido el informe de Denuncia el Director Regional a la Unidad de Asesoría Legal o el respectivo asesor legal de cada Oficina Regional, éste contará con un máximo de cinco días hábiles para elaborar el proyecto de acusación del patrono y remitirlo, a su vez, al Director Regional. A su vez éstos últimos contarán con un máximo de tres días hábiles a partir de la fecha de recibo del proyecto de acusación, para darle el “visto bueno” o dar indicación al asesor legal en el sentido contrario. El asesor legal deberá presentar la acusación ante el Tribunal de Trabajo dentro de los tres días hábiles siguientes. El escrito de acusación deberá contener al menos los mismos datos del Informe de Denuncia y deberá ir acompañado por el Acta de Inspección y Prevención, el Acta de Revisión y los documentos que el inspector de trabajo haya aportado para sustentar la infracción laboral. En todo caso, el Director Regional podrá ordenar el desistimiento de una acusación ante los Tribunales de Trabajo cuando el patrono demuestre el cumplimiento y la reparación de los daños antes de la elevación a juicio de la causa correspondiente, siempre y cuando el patrono infractor no sea reincidente y de conformidad con los artículos 39 del Código Penal y 36 del Código Procesal Penal.

La impugnación de las actas de inspección y prevención.

Para la impugnación de las Actas de Inspección y Prevención nos referiremos al artículo 133 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que literalmente en su párrafo tercero dice: “*Sin embargo, respecto de las prevenciones formuladas por la Inspección General de Trabajo, así como de las resoluciones de ésta mediante las cuales ordena incoar acciones judiciales por incumplimiento de dichas*

prevenciones, no procederá recurso alguno, salvo el de revisión ante la misma Inspección". Por lo tanto, en lo que se refiere a las Actas de Inspección y Prevención, confeccionadas por un Inspector de Trabajo y notificadas debidamente al patrono, no cabe sino el recurso de revisión para ante el Director Regional de la jurisdicción respectiva.

Es importante hacer notar que los anteriores procedimientos administrativos varían en cuanto se conozca de un despido ilegal o gestión de despido de una trabajadora en estado de embarazo. En este último caso se observarán las siguientes pasos:

Identidad del gestionante del despido sin responsabilidad patronal, si es una persona jurídica deberá aportar la certificación de personería jurídica vigente o poder en caso de ser una tercera persona, **contenido de la gestión** con indicación clara y precisa de lo relativo a la causal de despido, **petición de suspensión** de la trabajadora mientras dura la investigación, **comparecencia oral y privada y citatorio** para recibir las pruebas ofrecidas por las partes, el citatorio deberá llevarse a cabo al menos tres días antes de la comparecencia, y ésta en un plazo no mayor de diez días hábiles posteriores al recibo de la solicitud. **Posibilidad de un arreglo entre las partes** que se puede dar antes o en el transcurso de la comparecencia, para lo cual el inspector instará a las partes a llegar a un acuerdo del que se levantará un acta que será firmada por las partes. **Levantamiento del acta** de la comparecencia con indicación lugar, fecha, motivo de su levantamiento, partes que participan, declaraciones y documental que deberá ser aportada al inicio de la comparecencia. **Juramentación** de las partes a las que se les tomará declaración conforme el artículo 316 del Código Procesal Civil. En caso de **ausencia injustificada** la comparecencia se realiza. Declaración de la gestionada o el gestionado para aclarar dudas o ahondar sobre un hecho específico. **Recursos e incidentes**, que se presenten en el transcurso de la comparecencia se dejarán constancia en el acta. **Valoración de la prueba, informe y recomendación**, una vez terminada la comparecencia los inspectores dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles analizarán todas las pruebas de cargo y descargo y harán una recomendación razonada ante el Director Regional sobre la procedencia del despido sin responsabilidad patronal de la trabajadora en estado de embarazo. **Resolución**. El Director Regional resolverá si autoriza o no el despido dentro de un plazo máximo de

tres días. Se notificará la resolución a las partes las que dentro de un plazo de tres días podrán interponer los recursos de revocatoria y apelación ante el Director Regional. El de revocatoria será resuelto por el Director indicado junto a su asesor legal, el de apelación lo conocerá el Director Nacional, quien presentará el proyecto de resolución ante el señor Ministro de Trabajo para que resuelva en última instancia y se de por agotada la vía administrativa.

III.1.f) PLAZO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO.

Un plazo no mayor de dos meses debe durar este procedimiento a partir de la fecha de recibo de la solicitud, no obstante, en la práctica estos se eternizan sin consecuencias administrativa alguna.

La Sala Constitucional con relación a esta temática del plazo que debe durar el procedimiento, mediante el Voto N° 4298-97 de las 16:45 horas del 23 de julio de 1997 define un plazo razonable dentro del cual la Administración, es decir, la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo debe realizar la investigación previa de las denuncias que son puestas en su conocimiento. En esta sentencia la jurisdicción constitucional analiza un Recurso de amparo planteado por un sindicato que denunció ante la Inspección de Trabajo prácticas desleales antisindicales por parte de su patrono. El amparo se fundamentó en que la investigación al momento de presentar este recurso tenía más de dos años en la Dirección de Inspección de Trabajo de trámite sin que se hubiese dictado sentencia. Veamos que este procedimiento administrativo normado en el artículo 364 y 365 del Código de Trabajo no establece plazo alguno para finalizar la investigación administrativa preliminar y no es aplicable por exclusión legal los plazos y términos que ordena la Ley General de Administración Pública (artículo 362 inciso 2). Al respecto la Sala Constitucional se pronuncia así: “...*Si bien como se indicó líneas arriba no puede aplicarse supletoriamente la normativa de la ley administrativa a este tipo de procedimiento laboral, lo cierto es que por razones de seguridad jurídica, no puede dejarse sin establecer un límite en el tiempo que circunscriba la actuación de la administración. Por lo que, ante la omisión legislativa y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 del Código de Trabajo,*

debe aplicarse en el caso bajo examen el principio general laboral de razonabilidad. Así, si la Ley General de Administración Pública establece un plazo de dos meses para dar por concluido el procedimiento ordinario que resuelve en el fondo un conflicto, ponderando dicha situación, en la aplicación del procedimiento establecido en los artículos 363 y siguientes del Código de Trabajo, el cual como se indicó no resuelve el conflicto suscitado sino se trata de una investigación, es razonable entender que la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo deberá respetar un plazo idéntico al mencionado para dar por concluido su intervención administrativa (desde la debida presentación de la denuncia ante ese órgano y hasta la decisión de denunciar en sede judicial o el archivo del expediente)...”.

El anterior procedimiento se seguirá con algunas variantes en el caso de investigación de prácticas laborales desleales o persecución sindical, así como en el procedimiento para la atención del despido de un adolescente, gestión para autorización de despido sin responsabilidad patronal de un adolescente. Se realizan otros procedimientos de carácter colectivo como lo son los seguidos para la revisión de arreglos directos, procedimiento para la certificación de cumplimiento de la legislación laboral, procedimiento para la constitución de comités de trabajadores en el trámite de aprobación de Reglamentos Interiores de Trabajo y procedimientos para el trámite de las denuncias por hostigamiento sexual en el plano laboral.

III.1.g) FUNCIONES Y FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO.

Los Convenios 81 y 129 de la OIT ordena que los funcionarios públicos del servicio de Inspección deben tener garantizado “independencia técnica, objetividad, e imparcialidad” en el desempeño de sus tareas, es decir, su función debe estar regida por los principios de “*autonomía técnica y funcional frente a cualquier influencia exterior indebida*” (art. 6^a Convenio 81 y art. 8^o Convenio 129 OIT) . Sin embargo en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no se regula esta garantía, aunque

podría interpretarse como una especie de “**desconcentración técnica**” la diferencia de trato legal que se encuentra en el artículo 92 de la Ley Orgánica del MTSS donde se establece una competencia o legitimación para accionar en la vía jurisdiccional a favor del Director Nacional de Inspección de Trabajo, la cual no le es conferida ni siquiera al Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Por su parte en el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo (Directriz N° 28578-MTSS) hace una mención indirecta sobre la imparcialidad en su funciones, en el inciso c) del artículo 31 en el que se prohíbe ejercer actividades contrarias a sus funciones inspectivas, salvo las que excepcionalmente les asignen sus superiores, a condición de que: a)....,b)....,c) ***No comprometan, de modo alguno, la imparcialidad que deben observar ante empleadores y trabajadores o sus respectivas organizaciones representativas.***” (2000, p. 17).

La función inspectora genérica abarca en nuestro medio la vigilancia y el cumplimiento de las normas legales , reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos vigentes y sobre una amplitud de áreas. La Directriz N° 1677 MTSS identifica entre Convenios Internacionales, Leyes, Reglamentos, Decretos, la cantidad de 71 normas legales sobre las que deben velar por su cumplimiento en el territorio nacional. Toda esta normativa regula aspectos de ordenación de trabajo y relaciones sindicales y de representación colectiva, prevención de riesgos laborales, sistemas de seguridad social, empleo, colocación, etc. Además deberán dar asistencia técnica mediante la información a empresas y trabajadores.

Para el ejercicio de sus funciones inspectivas la ley les ha conferido facultades presididas por el carácter de autoridad pública (art. 102 de la Ley Orgánica del MTSS: “***Los Inspectores de Trabajo tendrán el carácter de autoridades, con los derechos y atribuciones que en este capítulo se especifican***”. Quedan así autorizados para “visitar” (diferente a entrar libremente), cualquier centro de trabajo a cualquier hora del día, pudiendo revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas , medios de pago y todo aquel que coadyuve en el averiguamiento sobre el cumplimiento de la obligación que impone la normativa laboral a los empleadores. Es de esperar alguna renuencia de parte de los empresarios, no obstante, la única vía legal regulada es la de dar aviso al Juez de Trabajo y

al Director Nacional de Inspección sobre tal “resistencia injustificada” (Ver art. 89 de la Ley Orgánica del MTSS).

III.1.h) COBERTURA DE INSPECCION.

La función inspectora se extiende tanto a personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, grupos de interés económico o comunidad de bienes, en cuanto todos son sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociales y se ejercen en las instalaciones físicas de las empresas, los centros de trabajo y en general en todo lugar donde se ejecuten los trabajos, aún en vehículos y medios de transporte, etc.

SECCION SEGUNDA

El procedimiento jurisdiccional..

III.2.a) REGULACIÓN LEGAL.

Las normas procedimentales que contempla el Código de Trabajo se encuentran del artículo 309 al 329 y del 564 hasta el 581 inclusive. Debe tenerse presente que la sustanciación del juicio de faltas y contravenciones a las leyes de trabajo y seguridad social se va a caracterizar por dos elementos principales: a) La oralidad y b) el impulso procesal de oficio.

Los Tribunales de Trabajo intervienen en este campo de protección que pretende mejores condiciones de trabajo y de salud para los trabajadores, generalmente a instancia de la Dirección General de Trabajo. El artículo 321 del Código de Trabajo ordena que “la sustanciación del juicio sobre infracciones o faltas será sumaria, en legajo separado para cada caso que ocurra”. Esta sumariedad es esencial en este juicio, a la aceptación del cargo procede la sentencia y a la negación del mismo una muy breve investigación del hecho, promovida por el impulso procesal del juez y ante las pruebas alegadas por el acusado

Impulso del proceso.

Este debe darse o debe producirse por denuncia o por acusación. Se da la denuncia cuando cualquier persona, incluso el Ministerio de Trabajo, insta judicialmente poniendo en conocimiento de la autoridad judicial la infracción laboral. Se da la acusación únicamente por intermedio del trabajador afectado o por medio de su apoderado. Vemos como la diferencia entre denuncia y acusación radica en los sujetos legitimados para instar judicialmente.

III.2.b) LA DENUNCIA.

Legitimación: La denuncia por infracción a las leyes laborales puede ser presentada:

- 1- Por cualquier trabajador afectado. El artículo 564 C.T. confiere acción para acusar a las personas perjudicadas o a sus representantes legales o a sus apoderados.
- 2- Los Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El mismo artículo antes citado confiere acción a las "...autoridades administrativas de trabajo, a las entidades de protección a los trabajadores...". Estas autoridades administrativas bien pueden ser inspectores del Instituto Nacional de Seguros o de la Caja Costarricense del Seguro Social.
- 3- El Juez de trabajo mismo debe impulsar el proceso por infracción, cuando al estar conociendo otro asunto, como un ordinario laboral, toma conocimiento o detecta la infracción de normas prohibitivas del Código de Trabajo, de su reglamentos, conforme las normas contenidas en los artículos 34 ("*...Cuando en los procedimientos seguidos aparezca que ha sido cometida una infracción cuya importancia, a juicio del juzgador, amerite la aplicación de las sanciones que prevén 134, 608 o 612, podrá ordenarse en sentencia, testimoniar lo conducente para el correspondiente juzgamiento.*"), 133 a 331 (artículos 564, 565 y 569 del Código de Trabajo).
- 4- Los particulares (artículo 564 del CT): " Se confiere acción...y cuando se trate de infracciones a disposiciones prohibitivas de este Código, también a los particulares..."

La Denuncia, legitimación, requisitos: (Art. 567 Código de Trabajo.)

La denuncia puede ser presentada en forma verbal o por escrito, ya sea personalmente o por medio de apoderado especial, mediante acta poder. La denuncia debe contener:

- 1- Nombre completo, domicilio y demás calidades personales del denunciante o del apoderado, si comparece por medio de éste.
- 2- Nombre completo, domicilio y demás calidades personales de los presuntos responsables de la infracción o falta y de sus colaboradores, si los hubiere, datos necesarios sobre éstos para identificarlos y con respecto a los presuntos trabajadores perjudicados, así como de las personas que, por haber estado presente o por cualquier otro motivo, tuviesen conocimiento de la falta o pudiesen dar información.
- 3- Relación circunstancial de la infracción o falta con expresión del lugar, año, mes, día y hora en que la misma se produjo, junto con cualquier otro dato que sobre el particular interese.
- 4- Enumeración precisa de la prueba que se ofrece para apoyar la denuncia.
- 5- Relación clara de todas las demás indicaciones y circunstancias que a juicio del denunciante conlleven a la demostración de la falta, determinación de su naturaleza o gravedad y a la identificación de los responsables.
- 6- Señalamiento de oficina para recibir notificaciones.
- 7- Cuando se interponga por escrito, debe reunir los requisitos que exige el numeral 447 del CT, es decir, debe contener la firma del denunciante y si no supiese hacerlo o no pudiese, firmara otra persona a su ruego. En caso de no presentarlo personalmente el escrito de denuncia debe ser autenticado por un abogado.

La denuncia puede ser presentada verbalmente “apud-acta” directamente en el Juzgado de Trabajo. En este caso el funcionario que la recibe debe levantar un acta en la que se consignarán todos los requisitos antes listados.

La acusación, legitimación, requisitos.

Es importante recalcar la diferencia con relación a la denuncia, recordemos que en ésta se encuentran legitimados varios sujetos (art. 564 CT), en tanto la acusación necesariamente debe ser hecha por el trabajador que ha resultado con el perjuicio y resulte ofendido, o en su defecto por un apoderado. La acusación debe ser presentada por escrito.

Resulta interesante que únicamente se encuentra legitimado para acusar por Infracciones a las Leyes de Trabajo la tiene sólo el trabajador perjudicado con la falta laboral imputable al empleador (artículos 318 y 568 del CT).

Requisitos de la acusación. Ésta debe contener:

- 1- Nombre completo, profesión y oficio, domicilio o lugar donde trabaja el trabajador acusador. En igual forma con respecto a su apoderado.
- 2- Nombre completo, profesión u oficio, residencia o lugar donde trabaja el acusado.
- 3- Relación circunstancia del hecho que constituye la infracción laboral, con indicación del lugar, año, mes, día y hora en que se llevó a cabo y cualquier otro dato relativo a éste.
- 4- Indicación clara de la prueba que aporta en apoyo a su acción.
- 5- Expresión de la fianza de calumnia que se proponga, si el acusador no estuviere exento de ella (art. 568, inciso e) del Código de Trabajo).
- 6- La firma del acusador, la que será a ruego o firmada por otra persona si el acusador no sabe firmar o tiene impedimento para hacerlo (requisitos de admisibilidad de escritos, artículos 447 y 568 del CT)

Si la acusación es presentada verbalmente en el Juzgado, priva también lo dicho con respecto a la denuncia, es decir, en este caso debe levantarse igualmente un acta consignándose en ésta los requisitos que ordenan los artículos 318, 447 y 568 del Código de Trabajo.

III.2.c) COMPETENCIA EN EL CONOCIMIENTO DE INFRACCIONES LABORALES.

La competencia por territorio está definida por el artículo 314 del Código de Trabajo que establece como único competente para la imposición de las sanciones a los jueces de trabajo en cuya jurisdicción se cometió la infracción, siendo posible, en su defecto, en el del domicilio del eventual responsable.

En cuanto a la competencia por la materia, tanto la norma ius laboral 402, inciso f) y la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su numeral 116, establecen que la misma corresponde a los Juzgados de Trabajo de Menor Cuantía.

Por su parte el artículo 323 del mismo cuerpo legal es claro al establecer que en esta materia de faltas o infracciones a las leyes laborales no se suspende la competencia por ninguna razón (excepción, excusa, recusación ni por la declaratoria de incompetencia), y obliga y autoriza al juez que conoce el proceso a continuar haciéndolo, recabando información y pruebas en forma válida. Únicamente le prohíbe el dictado de la sentencia hasta que no se resuelva en definitiva lo que corresponda.

Denuncia o acusación defectuosa.

En tal caso debe prevenirse al gestionante que se subsane las omisiones (según doctrina de los numerales 319, 567 y 568 infine del Código de Trabajo). Hasta tanto no se cumpla con la prevención no se dará curso a la gestión. Es obligación del juez tratar que se subsanen los errores por cualquier medio disponible o a su alcance, pudiendo ser citado el denunciante o el acusador por medio de llamada telefónica, telegrama o citación por medio de la policía administrativa para informarle de la prevención para que la subsane sin demora.

En el caso de que la acción se inicie por iniciativa del juez, en virtud al conocimiento personal (art. 569 ibídem) que tenga sobre, la resolución que al efecto dicte debe contener un resumen del hecho que la originó.

III.2.d) TRAMITACIÓN EN SEDE JUDICIAL.

Como fue indicado ut supra la tramitación de estos procesos es de carácter sumario y al igual que los demás procesos laborales, con aplicación del impuso procesal de oficio.

Auto inicial del sumario.

Cumplidos los requisitos de la denuncia o la acusación, o subsanados los errores u omisiones, se dicta un auto dando inicio al proceso o juzgamiento. Se debe indicar si se procede por denuncia, acusación o por impresión propia del juez, cuales normas a su criterio violentadas, la identificación con nombre y apellido del denunciante, del acusador o inspector de trabajo que atendió el caso.

Citación al denunciado o al acusado.

En el auto inicial se ordena citar al denunciado o al acusado, según el caso, por medio del citador judicial o de la policía administrativa del lugar donde se localiza.

Declaración indagatoria.

La declaración indagatoria es la manifestación que decide dar el imputado ante el Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía, mediante un acta en la que quedará constancia sobre si desea nombrar defensor o defenderse sólo así como sobre los hechos denunciados en su contra. Puede ser una manifestación de aceptación de cargos o con rechazo de los mismos con el ofrecimiento de la prueba respectiva para demostrar su inocencia. También puede el imputado abstenerse de declarar al ser informado de ese derecho. En caso de que decida declarar no es juramentado, pero debe ser advertido que debe ajustarse a la verdad en lo que

declare. Le son leídos los hechos que se le imputan. Si niega los cargos se le advierte que tiene veinticuatro horas para ofrecer la prueba ya sea en forma verbal o por escrito y se procede a realizar la investigación sumaria. En cuanto a ésta, es mi criterio, que no toda negación de los hechos conlleva a la necesaria investigación por parte del juez en efecto, el artículo 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social da el carácter de “prueba muy calificada” a las actas e informes de los inspectores de trabajo, esto da a entender que solo podrá prescindirse de ellas, cuando existan pruebas que demuestren la inexactitud, falsedad o parcialidad de las mismas. El juez no puede desconocer esa prueba de la inspección. Así debe interpretarse, pues negarle el carácter de prueba calificada a las actas de marras es negarle también la calificación que el legislador quiso darles.

Señalamiento para juicio oral y público.

Para la recepción o evacuación de la prueba testimonial ofrecida por el imputado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la declaración indagatoria como defensa a la denuncia o acusación, se hace una convocatoria a juicio oral y público. Esta prueba debe quedar evacuada dentro del término improrrogable de diez días, vencido el mismo, el juez deberá dictar sentencia dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes (arts. 321, 322 y 572 idem). En la audiencia de evacuación de prueba, el juez puede rechazar aquellas que considere impertinentes o que entorpecen el curso del juzgamiento (art. 322 y 573 ibídem)

Declaración con aceptación de cargos.

Si el denunciado o el acusado aceptan los cargos, debe dictarse sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes (art. 321 y 571 del Código de Trabajo).

Término para fallar.

En este tipo de procesos existen dos términos para dictar el fallo. El primero es de veinticuatro horas contadas desde que finalizó la diligencias en la cual el acusado o denunciado aceptó los cargos. El segundo término se da a partir desde la fecha en que se

celebró el juicio y es de cuarenta y ocho horas desde que se celebró éste (art. 321 del Código de Trabajo)

III.2.f) REQUISITOS DE LA SENTENCIA.

Necesariamente en la resolución de fondo debe respetarse los requisitos exigidos por el artículo 155 del Código Procesal Civil, así se desprende de lo ordenado por el similar 321, párrafo segundo del Código de Trabajo: “...*Si el imputado reconociera su falta, se procederá a continuación a dictar el fallo, por resolución formal, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes...*” (El subrayado es suplido). Tal aplicación supletoria del rito civil la autoriza en forma expresa el numeral ius laboral 452.

III.2.f) DESTINATARIOS DE LAS MULTAS.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 200 (Ley de Protección al Trabajador la ley fijaba el destino de estas sanciones económicas, el que dependía de la norma laboral infraccionada. Había tres destinatarios de estos dineros según el artículo 612 del Código de Trabajo, el cual fue reformado mediante Ley N° 7360 del 4 de noviembre de 1993 y derogó tácitamente los artículos 327 y 578 que disponen otros destinos: En primer lugar, un 35% a la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en segundo lugar, un 25% a la Dirección General de Labores, y en tercer lugar, el 40% restante se destinó a fortalecer “*los mecanismos de protección de los derechos de los trabajadores*”.

La Ley de Protección al Trabajador (N° 7983) reformó el artículo 612 del Código de Trabajo y dispone el destino de las multas en partes iguales en la siguiente forma: Un 50% a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo para mejorar los sistemas de inspección y un 50% se transfiere al Régimen no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Notificación del fallo.

La sentencia debe notificarse personalmente al infractor acusado. (574 y 501 CT) quien podrá apelar dentro de las veinticuatro horas siguientes de haber sido notificado.

Apelación del fallo:

Admisible únicamente si es presentado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación. Sólo el acusado puede apelar a título personal o como representante de la sociedad acusada, o en su defecto el defensor nombrado por éste, también está legitimado para apelar el fallo el acusador (art. 324, 574 del CT). La ley crea una restricción al acceso impugnatorio de las sentencia impidiendo la posibilidad de apelar al denunciante o al acusador que no se constituyó en parte acusadora. En la generalidad de los casos es la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo la que presenta las denuncias, y pese a que la normativa citada no le permite apelar la sentencias, en la práctica se ha venido aceptando sus apelaciones en su carácter único de denunciante. Esto podría explicarse en que la acusación que plantea la Dirección normalmente contiene todos los requisitos de ley para la denuncia del numeral 567 y que no hay razón para tomarla como tal, siendo el juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo o seguridad social carácter de tutela y proteccionismo de los derechos y salud de los trabajadores

Sentencia de segunda instancia.

El superior que reciba en apelación una sentencia por Infracción a las Leyes de Trabajo o de Previsión Social tiene un plazo de tres días para el dictado de la sentencia (artículos 324, párrafo in fine y 574).

Ejecución de sentencia.

La ejecución de los extremos ordenados en sentencia firme, es tramitada por la misma autoridad que la dictó. Con anterioridad a la declaración de inconstitucionalidad

declarada por la Sala Constitucional con relación al arresto como consecuencia de los días multas condenados al patrono, el Código de Trabajo autorizaba tal privación de libertad a título de sanción y como medida de presión para el condenado rebelde. Al no ser posible tal medida sancionatoria, deben los jueces ordenar embargo sobre bienes del condenado. La Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000 reformó el artículo 612 al introducir que *“para el cobro de las multas establecidas en este código, las instancias judiciales procederán conforme se dispone en el capítulo VII del título VII del presente código. Una vez determinadas en sentencia firme las sanciones y obligaciones a las cuales el infractor haya sido condenado, se le dará un plazo de cinco días hábiles para cumplirlas.”* En otras palabras tal reforma, lo que indica es que se debe tramitar la ejecución de sentencias en este tipo de juzgamientos por los ilícitos laborales conforme al procedimiento ejecutivo de los demás procesos laborales y conforme el numeral 582 del Código de Trabajo.

III:2.g) PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES LABORALES.

La prescripción de la acción: Su cómputo iniciaría a partir del nacimiento de la falta, la que coincide con la data consignada en el acta de revisión realizada por el Inspector de Trabajo. Pero esta afirmación es válida únicamente para aquellas infracciones que se dan una sola vez en el tiempo y no con respecto a las continuas, que son de carácter permanente. La jurisprudencia nacional ha establecido que la falta nace a la vida jurídica, cuando mediante la visita de revisión, se constata el incumplimiento de la prevención de subsanar los aspectos informados por el Inspector de Trabajo en su primera visita inspectiva. El artículo 580 del Código de Trabajo nos remite a la aplicación supletoria al Código Procesal Penal, el que en su numeral 31 establece un plazo de prescripción de dos años en los delitos sancionados con penas no privativas de libertad y en las faltas y contravenciones.

Es importante mencionar que hasta antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal en enero de 1998 (que estableció en 2 años el término de prescripción para las faltas y contravenciones (inciso b) del artículo 31), el término de la prescripción era de 8 meses (inciso 5) del artículo 82 del Código Penal de 1970). El Código de Trabajo establecía

(antes de la reforma introducida por la Ley N° 7337 publicada el 14 de mayo de 1993) que en materia de faltas se debía aplicar supletoriamente el Código de Policía en cuanto se refería a la extinción y prescripción de la acción penal. Con la reforma de la Ley 7337 esa disposición se eliminó. Antes del Código Penal de 1970 los tribunales aplicaron para el caso de faltas a las leyes de trabajo el plazo de prescripción de 8 meses y se continuó aplicando hasta la entrada en vigencia del Código Procesal Penal en enero de 1998. Debe tenerse presente que salvo que sea más favorable la nueva ley, no se le dará efecto retroactivo a ninguna, de conformidad con lo que establece el numeral constitucional 34, artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Veamos que el artículo 11 del Código penal establece: “*Los hechos punibles se juzgarán de conformidad con las leyes vigentes en la época de su comisión*”. Por su parte el artículo 12 del mismo Código Penal dispone: “*Si con posterioridad a la comisión de un hecho punible se promulgare una nueva ley, aquél se regirá por la que sea más favorable al reo, en el caso particular que se juzgue.*” Como corolario tendremos que entender que de estarse tramitando aún un “sumario” por infracción a la leyes de trabajo acaecido antes de le entrada en vigencia del Código Procesal Penal en enero de 1998, deberá computársele para efectos de prescripción el plazo de 8 meses.

Es claro entonces que si en dos años desde la fecha del acta de infracción (sin cómputo de las interrupciones legales) no ha recaído en el proceso resolución final, se producirá la prescripción del procedimiento, debiendo el órgano jurisdiccional laboral competente emitir declaración que declare prescrito el procedimiento y ordene el archivo de las actuaciones, debiendo computarse en forma diferente para las de carácter continuo.

CAPITULO IV

DEBILIDADES DEL SISTEMA SANCIONATORIO LABORAL.

SECCION PRIMERA

Problemática en la inspección de trabajo.

Identificación de la problemática

La Inspección de Trabajo, a lo interno, como la mayoría de las instituciones públicas tiene serias limitaciones para el eficaz cumplimiento del mandato legal que le traslada la competencia de vigilancia en el cumplimiento de leyes laborales. Se enfrentan aparte de sus limitaciones materiales a una creciente irresponsabilidad social, que incluye tanto a patronos (e incluso a los mismos trabajadores que acuerdan con aquellos el fraude a la legislación de seguridad social), y juzgadores. Resulta interesante conocer sobre los factores que inciden en la importante impunidad de los ilícitos laborales con respecto al órgano público inspectivo.

La estructura organizativa del Ministerio de Trabajo tiene su origen en el enfoque concebido en la etapa histórica de principios de siglos en que se concebía al Estado tipo “laissez faire, con la finalidad única de mantener la paz y resguardar la propiedad de los ciudadanos. Así el Ministerio, pese a reformas administrativas subsiguientes quedó marcado con esa tendencia histórica de estaticidad administrativa. No obstante, no podemos desconocer los esfuerzos institucionales realizados por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo para aumentar la “*eficacia y eficiencia*” en sus funciones.

Identificamos las debilidades materiales de la Inspección de Trabajo en los siguientes insuficiencias:

IV.1.a) INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS.

Para la cantidad y multiplicidad de centros de trabajo que se deben cubrir, no sólo en el sector privado, sino el público, que abarca instituciones autónomas, semiautónomas y gubernamentales, es obvio que el número de inspectores no puede atender ni un número mínimo de los centros de trabajo, si se pretendiera visitarlos de oficio al menos una vez al año, ya que deberían visitar 35 centros diarios, lo cual es materialmente imposible. Aparte de tal gestión oficiosa, debe atender la gran cantidad de denuncias que trabajadores e interesados. El no seguimiento de casos con plazos razonables es el resultado de tal insuficiencia de recursos humanos, la segunda visita de revisión no puede hacerse sino meses después cuando ha pasado sobradamente el plazo de corrección de las infracciones detectadas en la primera visita inspectiva. Lógicamente esto repercute en la imposibilidad de rendir el informe a tiempo al Director Nacional, quien es el único que puede realizar la denuncia (en la práctica es acusación) lo que se agrava en caso de sedes regionales alejadas de San José. La denuncia debe ser revisada por la Unidad de Asesoría Legal de la Inspección de Trabajo y luego firmada por el Director Nacional de Inspección de Trabajo para ser devuelta luego a la sede regional, y ésta proceda a la presentación ante el órgano jurisdiccional respectivo.

IV:1.b) INSUFICIENCIA EN MEDIO DE TRANSPORTE.

La Región Central cubre tanto San José, como Cartago y Heredia y no cuenta con la capacidad de movilización necesaria para su atención. Además constituye un inconveniente la directriz administrativa superior que obliga a la programación de uso de vehículos con mucha antelación, lo que dificulta la programación real, en virtud a la naturaleza cambiante de los conflictos que atienden y a lo apremiante de atención inmediato de ciertos casos, lo que no permite en la mayoría de los casos que los inspectores no cuenten con medio de transporte oportuno.

Equipo: Los inspectores no tienen suministro de su patrono del equipo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones en todo tiempo, lugar y condiciones

climáticas. Esto los obliga a cubrir el costo de equipo de trabajo indispensable, como lo es equipo de protección de la lluvia y de uso nocturno el que es indispensable en zonas de continua precipitación como es la Región Atlántica.

IV.1.c) PROCEDIMIENTOS LENTOS.

La Directriz N° 1677 del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director Nacional e Inspector General de Trabajo, del 3 de enero de 2001, tiene como objetivo primordial “*nuevos contenidos así como métodos y formas de organización que permitan mayor agilidad y eficiencia en la prestación de los servicios*” mediante la desconcentración y regionalización de competencias de sus Oficinas Regionales. No obstante, la inercia histórica de la poca celeridad de los procedimientos será un peso importante para el arranque, aparte que esta regionalización organizacional se volverá poco realista en el tanto no se le asignen los recursos humanos y materiales necesarios para hacerla viable. Los inspectores de trabajo realizan en cantidad y variedad funciones propias de su cargos, como lo es la inspección misma de un centro de trabajo, que de por sí requiere de mucho tiempo.

iv.1.D) INCREMENTO DE LA CONTRATACIÓN ATÍPICA.

Como medio de evadir las cargas laborales de la seguridad social los empleadores se inclinan en mayor cantidad por la utilización de figuras contractuales de prestación de servicios de carácter atípico, lo que dificulta la labor de los inspectores de trabajo, que encuentran de frente a la justificación patronal de no estar frente a una relación de trabajo. La contratación de servicios profesionales, otrora de uso exclusivo para los profesionales liberales, hoy día se utiliza en todos los campos, como servicios secretariales, limpieza, vigilancia, etc.

IV.1.e) MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES.

La labor de asesoramiento a las partes sociales de la producción, verbigracia, trabajadores y empleadores, la importante función de conciliadores en los casos susceptibles de tal solución alternativa, trámites de autorización administrativa de despido en caso de mujeres en estado de embarazo o trabajadores adolescentes, repercuten necesariamente en un menor tiempo que pueden disponer los inspectores de trabajo en la labor inspectiva en los centros de trabajo.

IV.1.f) INEXISTENCIA DE INSPECCION NOCTURNA.

El no pago de horas extras a los inspectores por razones de orden presupuestario, limita la labor inspectiva únicamente a la jornada diurna de trabajo, es decir, de ocho a dieciséis horas, dejando por fuera un universo de actividades remuneradas que se realizan en horas del anoche y en los que se comenten graves atropellos a los derechos de los trabajadores, como son por ejemplo los que se realizan en hoteles, tabernas, “nigth clubs” (que contratan por su cuerpo a bailarinas que al quedar embarazadas son despedidas bajo el mal intencionado argumento de incumplimiento de contrato) maquilas, expendedores de comidas, transporte público, prostíbulos, industrias en general con turnos de producción, etc.

IV.1.g) FALTA DE MOTIVACIÓN.

Influye negativamente en la motivación de los inspectores de trabajo la respuesta jurisdiccional ante los casos denunciados. Alegan que los jueces restan importancia a los informes de los inspectores, y descalifican el acta inspectiva mediante admisión de probanzas débiles aportadas por el empleador denunciado. Los procesos judiciales también son injustificadamente lentos, y en una preocupante mayoría se declaran prescritos. Los jueces no dieron importancia a la indicación de reincidencia que se hacía en la denuncia, por lo que se dejó de llevar ese Registro por ineficaz.

SECCION SEGUNDA.

Problemática en sede jurisdiccional

IV.2.a) GENERALIDADES.

Pretende este aparte temático identificar los factores que inciden para que en sede judicial no se de la sumariedad en el conocimiento de las infracciones a las leyes laborales, tornándose los mismos en procesos tan lentos como un ordinario laboral, y en una real mutilación jurisdiccional de sanción a los ilícitos laborales. Nos ubicaremos primeramente en la naturaleza jurídica del proceso especial de Infracción a las Leyes Laborales, sobre la que se ha dado un tratamiento confuso, es decir, no hay uniformidad de criterio en las resoluciones judiciales toda vez que se emiten sentencias con fundamentos penales, otros laborales y otros de carácter administrativo. En otras palabras, se absuelve tanto por institutos penales, como por razones de orden social, y aún por carácter administrativo. Luego se seguirá con la respuesta jurisdiccional de la materia al imperativo legal del artículo 321 del Código de Trabajo, que exige un trámite sumario de los mismos.

IV.2.b) CONFUSIÓN EN LA NATURALEZA REPRESIVA DEL PROCESO JUDICIAL.

Nuestros tribunales de la jurisdicción laboral reiteradamente plasman en sus resoluciones la naturaleza penal-laboral de estos ilícitos, sus resoluciones contienen vocablos de uso estrictamente en la materia represiva, verbigracia, “*imputado*”, “*acción punible o punitiva*”, “*delito*”, “*declaración indagatoria*”.

Véanse, estrictamente en cuanto a lo antes expuesto, los extractos siguientes de resoluciones judiciales:

“Si el patrono prevenido se pone a derecho, aún con posterioridad al inicio del respectivo juicio laboral-penal, procede absolverlo de toda responsabilidad, porque lo fundamental es que está dentro del marco legal por el beneficio que causa a los trabajadores ese status.” (1976, p.5).

“Coincidimos con el señor Juez de origen y con la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo en punto a la naturaleza jurídica de la infracción a las leyes laborales y por ello, somos del criterio de que esas faltas son verdaderas contravenciones.” (1995, p. 4).

“Las infracciones laborales se conocen a la luz del derecho penal.”
(1994, p7).

Este tipo de proceso fue conocido por las Alcaldías de Faltas y Contravenciones antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial (reformada por Ley N° 7333 del 5 de mayo de 1993 y por la Ley de Reorganización Judicial N° 7728 del 15 de diciembre de 1997), con lo quedaba claro su naturaleza represiva. Esta normativa dispuso en su numeral 116 que tal competencia correspondía a los Juzgados de Menor Cuantía.

El reconocimiento de la naturaleza híbrida penal-laboral de estos juicios la ha influenciado formalmente. Veamos al efecto una importante resolución (N° 95 de las 11:10 hrs del 28 julio 1994) de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia:

“El numeral 216 de este último cuerpo normativo (Código de Procedimientos Penales) dispone en su declaración, al acusado no se le requerirá juramento o promesa de decir verdad no se ejercerá contra él coacción o amenaza, ni se usará medio alguno para obligarlo, inducirlo o determinarlo a declarar contra su voluntad, ni se le harán cargos o convenciones tendientes a obtener su confesión; así como que podrá abstenerse de declarar si así lo desea, -sin que su silencio implique presunción de culpabilidad...”

Para refuerzo inserto criterio del Tribunal Superior de Heredia, Sección Primera (Voto N° 30-1995 de 7:25 hrs del 10 febrero):

“...la sentencia que declara la prescripción debe ostentar las formalidades de esa suerte de resoluciones porque, como se ha dicho, se trata de una verdadera sentencia (en este caso, absolutoria o de sobreseimiento, según se le quiera ver) dado que declara la extinción de la acción penal...”

Tanto doctrinal (como quedó expuesto al inicio de este trabajo) como normativamente al procedimiento de las Infracciones a las Le Laborales se le ha dado un tratamiento penal, esto último por aplicación supletoria que autoriza expresamente el artículo 328 y 580 del Código de Trabajo, que respectivamente, y en su orden, establecen:

“Artículo 328.- En cuanto no contraríen el texto y los principios que contiene este Capítulo, se aplicarán las normas generales contenidas en otras disposiciones de este Código y del Código de Procedimientos Penales” (el énfasis es suplido).

“Artículo 580.- En silencio de las reglas del presente Capítulo se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Penales, en cuanto no hubiere incompatibilidad con el texto y principios procesales de este Título.” (el énfasis es suplido).

La Directriz N° 1677 del MTSS y Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo (vigente desde el 22 de enero del 2001) faculta expresamente al órgano público inspector al desistimiento de la acusación en sede jurisdiccional: ***“En todo caso, el Director Regional podrá ordenar el desistimiento de una acusación ante los Tribunales de Trabajo, cuando el patrono demuestre el cumplimiento y la reparación de los daños antes de la elevación a juicio de la causa correspondiente, siempre y cuando el patrono infractor no sea reincidente, de conformidad con los artículos 39 del Código Penal y 36***

del Código Procesal Penal.” Extraña la fundamentación el numeral 39 del Código Penal pues el mismo regula la figura de la “reincidencia”, y el 36 del Código Procesal Penal, se refiere al instituto de la “conciliación” en esa materia. Al parecer esta norma directriz emanada por el Ejecutivo se sustenta en la ley misma, es decir, en lo autorizado por los artículos 328 y 580 del Código de Trabajo, que permiten la aplicación supletoria del rito penal, en silencio de las normas del capítulo que las contiene.

También durante mucho tiempo los tribunales de trabajo sostuvieron la tesis de que subsanada la infracción denunciada, debía absolverse al empleador en protección de la paz social. Otra posición que se reiteró por muchos años fue que si los trabajadores afectados por las infracciones denunciadas dejaban de laborar para empleador, debía absolverse. Obviamente se encuentran gran cantidad de sentencias en tal sentido, pero para fines ilustrativos inserto los siguientes extractos de tales tesis:

“La infracción a disposiciones del Código de Trabajo puede ser subsanada por el patrono durante el proceso durante el proceso penal-laboral que por ella se le sigue, mientras no recaiga sentencia firme y en tal evento se libra de la multa correspondiente, ya que la represión de tales faltas tiene por objeto obtener el cumplimiento de medidas de previsión social, que al ser atacadas hacen innecesaria la sanción; siguiendo ese mismo criterio si el trabajador ha dejado sus labores, el cumplimiento del patrono ha dejado también de estar a su cargo, como ocurre en la especie, ya que los trabajadores dejaron de prestar servicios al patrono acusado.” (Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 1326-1976, 14:20 hrs del 4 abril).

“Si el inculpado se puso a derecho, reajustando la póliza suscrita con el Instituto Nacional de Seguros que protege a los trabajadores contra riesgos profesionales, procede revocar la sentencia que le condena a pagar una multa por dicha infracción y se absuelve de pena y responsabilidad.” (Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 558-1976, 14:30hrs del 19 febrero).

“En materia de faltas y contravenciones de tipo laboral es de mayor importancia la previsión social, la armonía y el equilibrio entre obrero y patronos, que la simple sanción por una falta subsanada antes de emitirse pronunciamiento definitivo y que no ocasiona perjuicio a los trabajadores.” (Tribunal Superior de Trabajo de Alajuela, Voto N° 590-1977, 9:50hrs del 8 junio).

“Si el patrono se le sancionó por no tener aseguradas a dos trabajadores contra riesgos profesionales, pero las empleadas en cuestión ya no laboran con el inculpado, al no haber falta que sancionar y estando debidamente protegidos el resto de los empleados por la póliza respectiva, procede revocar el fallo de primera instancia y absolver de toda pena y responsabilidad al patrono.” (Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 4531-1980, 13 hrs del 1° de octubre).

Considero que los criterios expuestos anteriormente representan una mutilación al carácter preventivo, sancionador y disuasivo de las normas represivas laborales y absolutamente contrarias al espíritu del legislador del “43”. Incluso la autorización legal que concede la Directriz Administrativa N° 1677 del 22 enero del 2001, se tiñe de burla a tales principios, y aunque no puede tacharse de inconstitucional, por ser de carácter reglamentario y sólo lo sería en su caso la ley, podría esta disposición ser contraria al artículo constitucional 66

El propósito sancionador de la infracción laboral, es castigar una lesión al sistema legal de seguridad social, un valor supremo, y pese a que el Estado recibe de la Constitución la delegación de esa competencia, la autorización para desistir de una acusación *“cuando el patrono demuestre el cumplimiento y la reparación de los daños antes de la elevación a juicio”* elimina el propósito preventivo y disuasivo y sancionador y amplía la posibilidad de incremento en las infracciones pues se permite a los patronos a “jinetear” todo el proceso, tanto el administrativo, como el judicial. Constituyen una burla al ordenamiento jurídico, el que no establece la consumación de la falta si al haber

sentencia firme el presunto responsable aún continuaba en la omisión de la obligación laboral. Por otro lado sería muy cómodo para el empleador infractor despedir al trabajador o trabajadores afectados con la infracción denunciada, para extinguir la responsabilidad penal-laboral, con lo que tendríamos una mayor violación a los derechos laborales, a la presunción de estabilidad laboral, aumento del desempleo, en síntesis, más pobreza a la sector trabajador.

Se da un cambio en el carácter preventivo-reparador de la materia sancionadora de los ilícitos laborales, dejándolas únicamente en el carácter reparador. Si no hay prevención, tampoco habrá educación, si no hay sanción (dentro de los presupuestos dichos) no habrá respeto a las obligaciones que imponen a los patronos las normas ius laborales. Así, se desvirtúa el propósito de la pena (multa), al estar ausentes los fines de prevención especial y prevención general propios del Derecho Penal, y orientando el proceso por caminos tal vez incompatibles. No cabe duda que el legislador quiso que este tipo de procesos fueran tramitados con la formalidad de una contravención penal, con garantía de defensa del empleador imputado de los cargos ilícitos laborales. No obstante, interpretar cuales incompatibilidades pueden presentarse en tal aplicación ha sido génesis de interminables confusiones, permitiéndose en esto, incluso con el silencio público de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, fallos contradictorios en los que se ha aplicado la discrecionalidad del juez al no existir criterios uniformes. Esto no es justicia pronta y cumplida en protección de los derechos del trabajador.

En este punto y para concluir este acápite, considero importante citar a Zaffaroni, incluyendo una cita doctrinaria eminentemente penalista, con respecto al tema que nos ocupa:

“...Hay conductas antijurídicas respecto de las cuales la seguridad jurídica se satisface con la simple reparación del perjuicio y hay otras en que la seguridad jurídica demanda la prevención especial de conductas similares por parte del mismo autor. Estas últimas con las que releva el derecho penal y por ellos provee a la seguridad jurídica con la prevención especial que realiza a

través de la coerción penal. En síntesis: sostenemos que el derecho penal tiene, como carácter diferenciador, el de cumplir la función de proveer a la seguridad jurídica mediante la coerción penal, y ésta, por su parte, se distingue de las restantes coerciones jurídicas, porque tiene carácter específicamente preventivo y no reparador.” (1979, p. 35, 35).

Es importante mencionar que durante la última década, los Juzgados competentes por permearse de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Trabajo, que reorientó su criterio en cuanto a la materia sancionadora de los ilícitos laborales al sostener que el empleador infractor debe ser sancionado independientemente de si se pone a derecho o no. Más bien, su obligación es ponerse a derecho en forma inmediata a la prevención, caso contrario sería delito continuado. Veamos dos extractos de sentencias al respecto:

“...sería un error absolver a los infractores cuando la falta se corrigió después de haberse acusado la falta ante la autoridad judicial competente, por dos razones fundamentalmente: 1) porque efectivamente, el hecho se cometió y el infractor debe ser sancionado, con las consecuencias de todo tipo que ello implica (...) 2) Porque antes que beneficios al trabajador, estos “cumplimientos” podrían provocar todo lo contrario, como por ejemplo, se absuelve al infractor porque el trabajador al que no se le había ajustado su salario ya no labora para aquel, lo que deja serias dudas sobre el retiro del mismo, absolverlo por estas razones sería provocar la burla de la ley, lo que no se debe permitir...” (Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 679-1990, 9hrs del 12 setiembre).

“...En consecuencia, al ser esa normativa de orden público, por su evidente interés social y por mandato normativo no es objeto de renunciabilidad ni de excepcionalidad en su aplicación, siendo que a partir de la premisa de que como el patrono subsanó las falencias apuntadas por el señor Inspector de Trabajo (...) no existe infracción y por lo tanto, no hay sanción, absolviéndolo, es violar el principio de derivación lógica, no sólo en la

valoración fáctica, sino en la misma interpretación normativa. Las disposiciones laborales que estatuyen las infracciones laborales NO CONTEMPLAN LA POSIBILIDAD DE EXIMIR DE SANCION al patrono que hubiere subsanado las faltas indicadas por el Inspector de Trabajo...
(Tribunal Superior de Cartago, Voto N° 123-1993, 8:10 hrs del 1 junio).

Debe tenerse presente que desde que se sancionó el Código de Trabajo, nació a la vida jurídica la obligación legal para los empleadores de obedecer sus mandatos normativos laborales. El infractor ya desobedeció la ley y al hacerlo constar así en el acta de visita inspectiva, lo que en realidad se hace constar la comisión del ilícito laboral. Pese a eso la ley es clara que debe dársele un plazo para subsanar las infracciones encontradas, con lo cual la norma es flexible. No puede ser que una vez presentada la acusación en sede judicial, se pretenda dar otro plazo de espera para que el infractor subsane la falta, hasta antes de la “*elevación a juicio*” según establece la Directriz administrativa de marras (para el caso del no reincidente). En efecto, la ley no permite esa posibilidad, ni siquiera en forma tácita. Por lo que es esperanzador que esa corriente sancionadora rigurosa marcada por el Tribunal Superior de Trabajo de San José años atrás se mantenga en la juzgados competentes de su conocimiento.

Con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, el primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, se incorporan en el ordenamiento jurídico de Infracción a las leyes laborales, una serie de nuevos procedimientos e institutos que pretenden dar una mayor celeridad al proceso penal y a la vez dimensionar de una manera más precisa la finalidad de la pena. De esta manera en el artículo 30 del Código en mención se crearon varias causales extintivas de la acción penal, una de éstas es la reparación integral del daño particular o social causado, realizada antes del juicio oral, en delitos de contenido patrimonial sin violencia grave sobre las personas o en delitos culposos. Si se demuestra que el acusado corrigió esas faltas antes de la audiencia oral y pública, que las conductas atribuidas son de carácter patrimonial, que las faltas fueron debidamente subsanadas, resulta procedente aplicar el numeral precitado y declarar extinta la acción penal, toda vez que carece de interés en materia

penal y específicamente en laboral el aplicar una sanción por un solo hecho, la comisión de una falta, ya que lo que se pretende en la actualidad es garantizar la reparación del daño ocasionado, como fin inmediato.

Como hemos visto se incurre en este criterio en el cambio del propósito de la sanción, al que se revierte únicamente en reparadora, perdiéndose la orientación preventiva en orden a la protección legal de los derechos del trabajador.

IV.2.c) INEXISTENCIA DE LA SUMARIEDAD EN EL PROCESO.

Pese a que el espíritu del legislador fue que las faltas a las leyes de trabajo tuviesen un trámite sumario, es decir, un procedimiento breve, prescindiendo de formalidades del juicio ordinario. Lo cual queda claro al tenor de lo que ordena el numeral ius laboral 321: “*La sustanciación del juicio sobre infracciones o faltas será sumario, en legajo separado para cada caso que ocurra.*” También se desprende ese deseo de prontitud en el trámite de este tipo de juicio del anhelo social de sus propulsores y aún del Dictamen de la Comisión Especial del Congreso de la República en el año 1943.

En ese hito histórico patrio era tal el deseo de solidaridad nacional y justicia social, que las mentes preclaras de ese entonces alimentadas con instrumentos jurídicos pétreos como El Tratado de Versalles del 28 de junio de 1919, asimismo con las razones que justificaron la creación de la Organización Internacional del Trabajo. Por eso no es de extrañar la emisión de conceptos como: “*...Patria Viva, es decir, Patria para todos y no sólo para unos cuantos, de Patria que se mueve día a día en una rítmica vibración de progreso, de Patria que siente las necesidades sociales y que procura darles pronta y efectiva solución*” (Calderón G. 1943).

También es deber mencionar lo expresado por el señor expresidente Rafael Angel Calderón Guardia como parte del mensaje que envió al Congreso Nacional junto con el proyecto de Código de Trabajo:

“Es nuestro deseo dotar al país de un sistema de tribunales especializados en cuestiones de trabajo, pues queremos que los conflictos entre patronos y trabajadores hallen justa solución. Ya dijimos en otra oportunidad que estos litigios no deben someterse a conocimiento de los Jueces Civiles, porque la vía ordinaria a menudo resulta tardía y cara. El obrero a quien se niegan sus descansos, que se enferma o que ve incumplido sus contrato de trabajo, no está en capacidad de esperar largos meses a que se reconozca su derecho, por la muy comprensible razón de que su única entrada es el salario. Precisa, por lo tanto, que haya una jurisdicción especial que desate prontamente la controversia, con un procedimiento rápido y barato...” (Calderón, 1943).

Contrariamente a lo anterior tanto históricamente como en la realidad de la práctica judicial, el promedio de duración de un juicio de faltas a las leyes de trabajo, es de dos años. Se pregunta el sustentante qué pasó con el deseo de solidaridad social que inspiró el Código de Trabajo; porqué quedó en letra muerta la necesidad de un “procedimiento rápido y barato” en materia de trabajo con una jurisdicción especial, pese a que a la fecha ya existe un logro sensible en cuanto a la creación de Juzgados de Trabajo en la mayoría de las provincias del país. Fue la pobreza de nuestra nación acaso el obstáculo a tal meta, o por el contrario fue una oposición planificada de los poderes político-económicos de nuestra nación. En este sentido, el Doctor Van Der Laat (1989) manifestó: ***“...Es probable que encontremos que esta materia ha merecido un tratamiento quizá discriminatorio en el sentido de que, los despachos existentes deben atender un mayor número de asuntos que los despachos de otras especialidades. Así a manera de ejemplo, existen en la ciudad de San José 6 Alcaldías frente a dos Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía”.*** (1989, p.156). No hay duda que parte de las razones por las que la materia de trabajo no respondió al ideal de los propulsores del Código de Trabajo se encuentra en la ausencia de decisión política para hacerlo.

Otras razones importantes para no lograr la sumariedad del proceso sancionatorio por Infracción a las leyes de trabajo estriban en las siguientes consideraciones: Nuestro sistema de administración de justicia laboral es un ejemplo de las consecuencias de una insuficiente legislación que data de 1943, en cuanto a dotar al Derecho Laboral de un

cuerpo legal de procedimientos totalmente autónomo que garantizara el cumplimiento de los fines propios de esta rama del Derecho, cual es la paz social, mediante la protección de los derechos y garantías otorgadas por la Constitución Política a los trabajadores. En el momento histórico de su sanción nació a la vida jurídica un cuerpo normativo incompleto en el sentido que no estableció un proceso laboral autónomo sustentado en los principios adjetivos propios.

La mora en la resolución de asuntos laborales en los Tribunales de Justicia en mucho obedece al “anclaje” que ha producido la abusiva aplicación supletoria del rito civil en el proceso laboral, conforme la autorización expresa del numeral 452 del Código de Trabajo. Es de suponer que las circunstancias históricas fueron otras y que el legislador no midió las consecuencias de dejar incompleto el Código de Trabajo. En efecto, desde su creación en el año 1943 han operado cambios importantes dentro de las relaciones de trabajo en nuestro país. Tal como se ha indicado con anterioridad a mediados del siglo XX la sociedad costarricense era eminentemente agraria con un reducido ámbito de relaciones de trabajo. Luego vino la fuerte industrialización del país, lo que se conoce como la “tercerización” de la actividad productiva y deviene el salario como la más importante fuente de ingresos de los costarricenses. Conforme pasó el tiempo el ámbito de acción de la jurisdicción laboral creció abismalmente comprometiendo su capacidad de atención a la creciente serie de conflictos que las relaciones obrero-patronales generan día a día. Esto convierte en muy sensible la necesidad de un proceso laboral que permita el cumplimiento de dos de sus principios más importantes, la celeridad y la informalidad.

Vemos que establece el artículo 452 del Código de Trabajo: “ *En cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este Título, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles* (Código Procesal Civil) . *Si hubiera omisión de procedimiento en el presente Título, los Tribunales de Trabajo estarán autorizados para aplicar las normas del referido Código por analogía o para ideas el que sea más conveniente al aso, a fin de pueda dictarse con prontitud la resolución que decida imparcialmente las pretensiones de las partes. Las normas contenidas en este Capítulo se aplicarán a su vez, sino hubiere incompatibilidad, en*

silencio de las demás reglas del presente Título.” Se desprende con claridad que el propósito del legislador al permitir que los Tribunales de Trabajo aplicaran, sólo en caso de omisión de procedimientos y siempre y cuando no se opusiera a los principios procesales que expone el Título VII del Código de Trabajo, las normas del Código Procesal Civil fue el de dictarse con prontitud la resolución que decidía sobre las pretensiones de las partes. En la realidad actual el propósito del legislador se desvaneció por el arrollador impacto de los cambios sociales y encontramos que los procesos laborales lamentablemente se sustentan en jueces con mentalidades eminentemente civilistas lo que necesariamente produce procesos muy formales, de lenta tramitación y en los que fue olvidado la imperatividad legal del impuso oficioso en virtud al carácter alimentario de las deudas laborales. Esta supletoriedad sin regulación propia se ha convertido en una fuente de desnaturalización de los fines y la eficacia del proceso de trabajo y una obvia desatención a la declaratoria de orden público que tiene este cuerpo normativo como instrumento de mantenimiento de la paz social.

Se ha dado lo que podríamos llamar como la “civilización del proceso laboral” al incorporar en este el desacertado criterio que en el mismo se enfrentan intereses privados, y se condene la tramitación de los asuntos de trabajo a irrazonables y desproporcionadas dilaciones en el tiempo. Vemos que en cuanto a la finalización del proceso el Código de Trabajo es omiso en cuanto a las formalidades mínimas de la sentencia laboral, por lo que en ausencia de normas laborales ha de aplicarse el ordenamiento procesal civil y sujetar tal resolución a lo que dispone el artículo 155 del Código Procesal Civil. Se observa igual omisión en el caso de la tramitación de tercería, por lo que por ausencia de regulación en cuanto al trámite y requisitos que deban observarse en las tercerías que se plantean en los procesos laborales, éstas deberán tramitarse conforme el código supletorio. Igual ocurre con los remates, embargos, incidencias, etc.

En mi criterio el artículo 15 del Código de Trabajo, es claro al dar prevalencia a la aplicación de los principios generales del Derecho de Trabajo, para la solución de los casos no previstos en el Código de Trabajo, sobre las leyes de derecho común como es el Código Procesal Civil, al que coloca en último lugar en el sistema de fuentes.

Inserto el criterio del Dr. Alexander Godinez, quien dice: “...*aunque no se trate de procesos absolutamente opuestos e independiente; tampoco se puede admitir que el proceso laboral sea simplemente una especialidad o modalidad del proceso civil. Y no lo es, ya que las normas del proceso laboral deben estar orientadas a hacer efectivas las normas sustantivas y los principios generales del derecho del trabajo que las informan e inspiran...*”(1996). Y si entendemos bien el propósito de las normas sustantivas del derecho laboral, en términos generales son de orden social, que en modo alguno resultarían poco armónicos con los institutos del rito civil como instrumento de solución de conflictos de orden privado.

Debe llegarse a implementar las reformas legislativas al Código de Trabajo para disponer en nuestro medio de los institutos jurídicos que permitan un proceso laboral, similar al modelo español, el cual resume el autor Cruz Villalón: “...*se inspirará en los principios de inmediación, oralidad, concentración y celeridad...se trata de un proceso calificable en términos generales como ágil, rápido, formalista en lo imprescindible y que ha facilitado el acceso a la prestación jurisdiccional*”(1992, p.164).

IV.2.f) PROPUESTAS PARA SIMPLIFICAR EL PROCEDIMIENTO.

Un valioso estudio realizado por el notable jurista nacional, Doctor Alexander Godínez, con el propósito de: “...*reducir sustancialmente la duración con que los asuntos laborales son actualmente resueltos...*” (1996, p.13) y que desembocó en el “**PROYECTO DE BASES PARA UNA LEY PROCESAL LABORAL**” presenta una propuesta para simplificar los procedimientos en los juicios de infracción a las leyes de trabajo y seguridad social. Propone el abandono de la tramitación mixta penal laboral, lo cual en mi criterio es una excelente solución, toda vez que en la práctica judicial tal híbrido represivo-laboral ha generado confusiones, interpretaciones antojadizas, ilegales y sobre todo injustas por las decisiones desiguales sancionatorias.

El Dr. Godínez propone la tramitación de estas faltas por vía ordinaria, en la que sólo deben respetarse tres disposiciones especiales.

Transcribo: “*La primera de tales disposiciones simplifica al máximo el actual sistema de denuncia-acusación que prevén los arts. 565 a 568 CT y se establece que el proceso se iniciará siempre mediante la presentación del acta levantada por la Inspección General de Trabajo. En consecuencia, independientemente de quien sea la persona que constate la infracción, la información deberá canalizarse a través de la citada oficina gubernamental, quien será la única legitimada para iniciar el proceso, y constituirse como parte.*” (1996, p. 177). Elimina las formalidades que exigen los numerales antes citados para instar la acción por denuncia y acusación. Concentra en la Inspección General de Trabajo la legitimación de iniciar el proceso y ser parte en el mismo, eliminándose tácitamente el impedimento legal (no práctico) de apelar las resoluciones judiciales en esta clase de juicios. Se conserva la obligatoriedad de la Inspección de Trabajo de denunciar, y exime a los particulares de la misma. Así tendríamos que tanto el juez que toma conocimiento de una infracción, como el particular que la conoce deben canalizar esa información a través de la única legitimada para iniciar tanto acción administrativa como judicial.

“La segunda disposición debe relacionarse con el art. 94 LOMTSS, según el cual: “las actas que levanten los inspectores y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tendrán el valor de prueba muy calificada” de modo que corresponderá al empleador presentar la prueba necesaria que desvirtúe su valor, es decir, “que de modo evidente revelen su inexactitud, falsedad o parcialidad del acta o informe.” Entra a establecer la carga de la prueba en este tipo de proceso la que traslada exclusivamente al patrono acusado en virtud la condición de “prueba muy calificada” que tiene el Acta inspectiva y de revisión del Inspector de Trabajo. El juez no puede negarle a esta Acta le carácter señalado, dado que fue el legislador quien quiso darle tal rango probatorio. El Acta es levantada una vez que el empleador no corrigió la o las faltas prevenidas dentro del plazo otorgado, es decir, se dio la consumación de la misma con lo que procede es la acusación y la condena inmediata, salvo que el acusado demuestre la falsedad, inexactitud o parcialidad del acta. (1996, p. 177)

La tercera disposición especial se refiere a ***“...una modificación en el tipo de sanción y el procedimiento por el que es exigible, de forma que no se habla más de “multa” sino de “sanción”, y el procedimiento no es el descrito en los arts. 53 a 56 del CP (art 614 CT) sino el que prevé la Base 13ª.4: “firme la resolución en lo que respecta a la sanción impuesta, el actor deberá depositar el monto que se fije en un plazo de cinco días, transcurrido el cual sin que se cumpla con tal prevención, se ordenará de oficio del embargo, avalúo y remate de los bienes que garanticen la deuda. Realizado el depósito, se cumplirá con lo dispuesto por el art. 612 CT.”*** (1996, p. 177).

Esta iniciativa en su Base 13ª 4 b) mantiene el sistema salarial escalonado de sanción el que se fijará entre uno y seis salarios mínimos mensuales, cuyo parámetro sería el menor salario mensual del Decreto de Salarios Mínimos vigente a la fecha en que se dicta sentencia. Es interesante la propuesta en el sentido de que el salario parámetro que fijará la sanción será el menor vigente en el momento del dictado de la sentencia, con lo cual se contradice criterio legislativo histórico a partir de la Ley N° 7360 del 12 de noviembre de 1993, que introduce en el Código de Trabajo el concepto de multa salarial. El criterio en esta ley fue de fijar la multa conforme al salario mínimo mensual vigente a la

fecha de la consumación de la falta. Esta forma de fijación la mantiene la reforma que introdujo la Ley de Protección al Consumidor N° 7983 del 16 de febrero del 2000, que mantiene las mismas sanciones salariales escalonadas con la diferencia que establece que el salario será el base del Oficinista 1 de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, según refiere al artículo N° 2 de la Ley 7337 del 31 de marzo de 1993, el cual en cuanto a la vigencia de dicho salario ordena: “...***aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito.***” Es decir, el Código de Trabajo mantiene sólidamente la forma de fijación de la sanción, salario base en este caso, conforme al vigente a la fecha de consumación de la falta.

Aunque la propuesta del Dr. Godínez es contraria al modo de fijar la sanción, resulta la misma una excelente solución práctica a la mala fe procesal de los empleadores de dilatar los procedimientos con todo tipo acto tendiente a su entorpecimiento, pues la sanción dineraria será conforme al salario vigente a la fecha del dictado de la sentencia. Sin embargo, pese a lo antes expuesto, la diferencia será mínima pues bien es sabido que el salario parámetro (base del oficinista 1 del sector público) experimenta un incremento semestral en un porcentaje relativamente bajo (4 o 5%).

IV.2.d) DESAPLICACIÓN DE LA REINCIDENCIA COMO AGRAVANTE.

Tal como quedó evidenciado del anterior texto, extracto literal de las Actas de la Comisión Especial de Congreso que sancionó el Código de Trabajo, para el legislador de 1943 la reincidencia en los ilícitos laborales constituía una grave afrenta a la paz social y dispuso para tales casos rigurosidad en la sanción aplicable. El artículo 611 del Código de Trabajo original, regulaba la sanción de la reincidencia en la siguiente forma:

“Art. 611: Salvo disposición especial en contrario, en cuanto a reincidencia en materia de faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social, se observarán las siguientes reglas:

a) Por la primera reincidencia genérica se aplicarán las penas en su máximun y por la segunda, en su extremo mayor; y

b) Por la tercera reincidencia genérica y por cada reincidencia específica se aplicará el doble de la sanción anteriormente impuesta, aunque el juzgador deba salirse de los límites de la pena ordinaria.

Habrá reincidencia genérica cuando el culpable ha sido sancionado con anterioridad por la comisión de cualquier hecho punible, de naturaleza distinta a aquél por la cual se le juzga.

Sólo habrá reincidencia específica cuando el culpable ha sido sancionado con anterioridad por la infracción de las mismas disposiciones legales o por la comisión de un hecho punible de igual naturaleza al que de nuevo se le imputa.” (1943, p. 390).

Y agregaba el artículo 613, infine: “*...En caso de dos o más reincidencias específicas, los Tribunales de Trabajo podrán imponer en lugar de dichas multas, su equivalente legal en arresto, que en tal caso será inmutable.*” (1943, p.391).

Este mismo artículo (611) del código original definió la reincidencia en la forma antes expuesta, distinguiendo entre “*genérica*” y “*específica*”. El deseo del legislador de 1943, como pudo verse, fue que el infractor reincidente se sancionara rigurosamente. La reincidencia no tenía un carácter de criterio de graduación de las sanciones, sólo incrementaba la cuantía de las sanciones aplicables, las que ya tenían un grado determinado por la ley misma.

Alonso Olea, nos indica que la ley española (art. 131.3 de a LRJ y PA) define la reincidencia en la siguiente forma:

“...Se define como reincidencia la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación que otra anterior, sancionada mediante resolución administrativa firme, en el plazo de los 365 días siguientes a la notificación de la primera resolución sancionadora...” (2001, p.1140).

La reincidencia en nuestro ordenamiento jurídico laboral para el criterio valorador de la sanción quedó vigente en nuestro Código de Trabajo en el artículo 312, toda vez que con la reforma introducida al mismo por Ley N° 7360 del 4 de noviembre de 1993, la que cambió el texto de los artículos 608 hasta el 617. Así el artículo 611 (que regulaba la reincidencia) quedó así: “**Artículo 611: La imposición de las sanciones establecidas en este Código corresponderá a las autoridad judicial competente.**” En consecuencia por ordenamiento legal el juzgador tendrá como criterio para aplicar la sanción la reincidencia del presunto nuevo infractor conforme lo ordena el numeral 312 ya citado, del Código de Trabajo, que establece: “**La reincidencia específica, en un plazo de un año en cuanto a faltas e infracciones a las disposiciones de este Título y sus reglamentos, se sancionará con la aplicación del doble de la multa que inicialmente se haya impuesto.**”. No obstante, es importante mencionar que en la práctica nunca operó un Registro de Infractores Laborales, el que aunque el legislador no lo dispuso expresamente, si comisionó en su organización a la Inspección General de Trabajo al obligar a los Tribunales de Trabajo a remitirle a esa dependencia copia de toda sentencia que se dicte en esta materia. Al respecto ordena el numeral 329 del Código de Trabajo: “**De toda sentencia que se dicte en materia de faltas o infracciones contra este Título o sus reglamentos, deberá remitirse copia literal a la Inspección General de Trabajo y al Instituto Nacional de Seguros**” (Así reformado por Ley N° 6727 del 9 de marzo de 1982). Una de las razones por la que no funcionó tal registro, es el hecho de que no todos los tribunales laborales cumplen lo ordenado por esta norma con lo cual la Inspección de Trabajo no puede mantener en funcionamiento de un Registro en forma confiable, no obstante, maneja un Digesto de sentencias recibidas en esa oficina.

Se simplifica con esta normativa la valoración de la reincidencia, porque elimina la reincidencia genérica, contempla así únicamente la específica en el plazo de un año. Desde luego que tal cambio pierde rigor la sanción por reincidencia, lo que esencial para compeler al empleador reincidente a subsanar las faltas en forma permanente.

Concluimos que se da la reincidencia cuando se incurre en una nueva infracción semejante a la dio origen a la pena anterior y si la segunda se comente antes de un año. Es decir, que conforme lo establece el artículo 312 del Código de Trabajo, al año prescribe la responsabilidad por reincidencia. Aunque, sea lamentable, lo cierto es la reincidencia en esta materia prácticamente nunca ha sido aplicada, por la desinterés de los juzgadores en aplicar esta figura de agravamiento de la cuantía punitiva y además pongo en duda la existencia de un Registro actualizado de infractores, como se indicó, la Inspección de Trabajo alegan no llevarlo por no ser eficaz al no ser tomado en cuenta por los jueces.

IV.2.e) INEXISTENCIA DE PROPORCIONALIDAD EN LA SANCION-MULTA LABORAL.

El texto original del artículo 612 del Código de Trabajo sancionado por el Congreso Constitucional de la República, el veintitrés de agosto de mil novecientos cuarenta y tres, estableció:

“Toda infracción a una disposición prohibitiva de este Código, de sus Reglamentos o de las leyes de trabajo o de previsión social, será sancionada con una multa de noventa a trescientos colones, que tendrá carácter de arresto inmutable en caso de reincidencia específica. Quedan a salvo, en cuanto a la punición aplicable, lo dicho en leyes especiales y las excepciones que la presente hace.” (La Gaceta, 1943).

Se desprende de la génesis de la sanción original, que el legislador tuvo en mente aplicar la regla que contenía el artículo 88 del Código Penal de 1924 y 48 del Código de Policía vigentes en el año cuarenta y tres, por lo que estimó necesario definir que debía entenderse por falta en materia de trabajo y seguridad social, lo cual hizo con total referencia a las anteriores codificaciones represivas.

Con análisis del Dictamen que rindió la Comisión Especial del Congreso sobre el proyecto de Código de Trabajo, se deja ver la influencia que la Escuela Positiva había dejado en el Código Penal de 1924, la cual se quiso trasladar a la incipiente jurisdicción laboral. Las penas pecuniarias que imponía tanto el código penal citado como el de policía,

eminentemente represivos, fueron implantados como sanción contra quienes irrespetasen los derechos de los trabajadores.

El Código de Trabajo de 1943 originalmente definió el concepto de falta laboral en su artículo 608 en la siguiente forma: “***Para los efectos de este Código son faltas todas las infracciones por acción u omisión penadas con multa o arresto por sus disposiciones o por leyes de previsión social***” (Código de Trabajo, 1943). Como puede verse tal definición es una copia de su similar en materia penal y policía vigentes en ese decenio las que ya contemplaban la reincidencia como una “especial y forzosa agravación de la falta” por lo que el legislador justificó una sanción más drástica para el reincidente según el siguiente texto extraído de las Actas respectivas en poder del Archivo Legislativo:

“...Por ejemplo, si la persona que ha sido sancionada con anterioridad por la infracción de alguna de las disposiciones relativas al salario mínimo, vuelve a incurrir en la violación del mismo artículo o de otro contenido en el Capítulo Quinto del Título Tercero, de muestra por ese sólo hecho, de manera evidente, que merece el mayor rigor de las autoridades represivas de trabajo.
(Acta N° 4 del 23-09-1993 de la Comisión Especial del Congreso, 1943, p. 71).

Como antecedente al sistema de multas en Costa Rica debe citarse que el Código General del Estado de 1841 y el Código Penal de 1880 establecía que las penas pecuniarias debían ser proporcionadas a los bienes, trabajos o industria del condenado, lo que se mantuvo así hasta la entrada en vigencia del Código Penal de 1924. No fue sino hasta el Código Penal de 1970 que se incorporó el sistema de días-multa. En este orden de ideas y retomando el espíritu de solidaridad nacional que se vivía en ese momento (1943) en nuestra patria, el congresista estableció en el Código de Trabajo las sanciones que su ordenó el artículo 612, verbigracia, multa de noventa (mínimo) a trescientos sesenta colones (máximo), debiendo sujetarse en sus consideraciones el juzgador a lo ordenado por el numeral anterior 601, en el sentido de tomar en cuenta para la imposición de la sanción, el mal causado o el peligro corrido y las condiciones personales y los antecedentes del reo, y agrega este artículo: “***...sin embargo, cuando se tratare de multa, fijarán su cuantía no sólo en relación con las circunstancias antes dichas, sino atendiendo también el caudal y***

medios de subsistencia del culpado.” (Código de Trabajo, 1943), (el énfasis es suplido). Tuvo claro el legislador que la multa atacaba directamente el patrimonio del patrono infractor, que en su gran mayoría era un finquero de café o agricultor, toda vez que como se dijo al inicio de este trabajo, la sociedad costarricense a mediados del siglo XX era eminentemente agraria, con una incipiente industria.

El anterior preámbulo nos permite ahora entrar a analizar el principio constitucional de igualdad, el que sí estuvo presente en el Código de Trabajo originalmente sancionado por el Congreso Nacional en 1943. Al tratarse de una sanción que recae sobre el patrimonio, se tuvo en cuenta que los patronos no tienen el mismo patrimonio y que una multa produce efectos desiguales. El artículo 610 original garantizó el principio constitucional de igualdad al tomar en cuenta la situación económica del condenado, asegurando así la imposición de una pena con una consecuencia justa, tanto de prevención general como especial.

Los anteriores artículos 610 y 612 no sufrieron modificación alguna sino hasta el año de 1993, por medio de la Ley N° 7360 del 12 de noviembre de ese año (conocida como la ley de libertad sindical, discutida y aprobada apresuradamente por presión tanto el Gobierno de Estados Unidos como de organismos internacionales). Esta ley elimina el desfase histórico que arrastraba el monto de las multas, las que aun para ese año (1993) se mantenían igual, es decir, entre noventa a trescientos colones. Reforma completamente la Sección Segunda del Capítulo único del Título Décimo del Código de Trabajo, relativa la misma a las faltas y su sanciones. En lo que nos interesa a este apartado debe mencionarse que se introduce reforma para dejar el sistema compositivo de multa para implementar el sistema de **multa salarial** mediante el cual se establece una tabla de sanciones que va de uno a tres salarios, de cuatro a siete salarios, de ocho a once salarios, de doce a quince salarios, de dieciséis a diecinueve salarios y de veinte a veintitrés salarios. La tabla de sanciones que establece mediante reforma la Ley N° 7360 tuvo como base el salario mínimo mensual por jornadas el que deberá aplicarse a la actividad específica de la empresa y conforme el fijado al mismo por el Decreto Ejecutivo de Salarios Mínimos. Esta reforma introducía la necesaria indicación de que privaba el salario al momento en que se había cometido la falta.

En virtud a la confusión que se dio en la interpretación de la jornada, es importante aclarar que inicialmente la reforma no hacía mención a que la jornada era mensual, por lo que fue pertinente mocionar en ese sentido por parte del legislador Morales Mora. Al respecto la justificación de su moción 2-04 de fecha 23 de setiembre de 1993 ante la Comisión Especial que estudiaba el proyecto de reforma al Código de Trabajo y Ley de Asociaciones Solidaristas (Expedientes Legislativos N°s 11.273, 11.782 y 11.176), fue la siguiente:

“Esta moción va en el sentido de no querer jugarnos el chance a interpretaciones en ese sentido. En la redacción aprobada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales se dice que para fijar su cuantía se tomará como base el salario mínimo por jornada ordinaria que resulta aplicable para la actividad específica de la empresa de que se trate, según decreto de salarios vigentes, pero resulta que los salarios mínimos (...) están fijados por jornada ordinaria o sea por día, entonces estaríamos arriesgándonos a que un juez interprete de que se trata del salario de la jornada ordinaria, es decir, el salario de un día, a la hora de aplicar las sanciones. Lo que estamos es agregando que se trata del salario mínimo mensual y no del salario mínimo que según el decreto es salario mínimo por jornada ordinaria, sino que la idea es el salario mínimo mensual y entonces hicimos un acomodo de las categorías de manera que no se pierda el carácter coercitivo y la idea fundamental de producir un aumento sustancial en las sanciones que en este momento están recibiendo quienes violen las disposiciones del Código de Trabajo. De manera que básicamente va orientada a no perder el espíritu de la propuesta en cuanto a que las multas quedarán ajustadas de una manera significativa.” (Acta N° 4 del 23-09-1993 de la Comisión Legislativa Especial, p. 72)

La reforma citada eliminó la indicación del artículo original 610 del Código de Trabajo para que se aplicara la multa con atención, entre otros aspectos, al “*caudal y medios de subsistencia del culpado*”, con lo que el principio de igualdad en las

consecuencias justas de la aplicación de la sanción desaparece del texto. Es decir, faculta al juez para obviar diferencia alguna al imponer la sanción en cuanto a la capacidad económica del patrono condenado, es decir, por la misma infracción a igual monto puede condenarse a la madre trabajadora que está obligada a pagar un salario por servicio doméstico y cuidado de sus hijos, que a la gran empresa con una voluminosa planilla. La norma eliminó la situación económica como elemento de valoración para fijar la multa en el caso concreto y resultó insuficiente porque impone penas de igual suma entre personas económicamente diferentes.

El autor González (1990) sostiene que sólo la valoración económica del condenado garantiza el principio constitucional de igualdad y agrega:

“...y ello asegura, además, la imposición de una pena con la justa consecuencia de prevención general y de prevención especial. En efecto: de la igualdad jurídica deriva la obligación de disponer un tratamiento igual para los iguales y un tratamiento diferenciado para los diversos, criterio que responde en forma plena a la exigencia moderna de individualizar y personalizar la sanción.”
(p.5).

Frente a esta desaplicación de la igualdad jurídica en materia represiva laboral, surge la necesidad de un sistema de multas adecuado que asegure la justa proporción entre el monto dinerario y la capacidad o situación económica del patrono condenado. No obstante, es obligado mencionar que la reforma introducida al Código de Trabajo por la Ley N° 7360 sí estableció la obligación del juez de valorar la justa proporción con las circunstancias de modo, gravedad, cantidad de faltas cometidas, tiempo, cantidad de trabajadores afectados y tiempo. Al respecto los numerales 614 y 615, en lo que interesa, con la reforma introducida por la ley de marras (N° 7360, de 1993) quedaron con el siguiente texto:

Art. 615 (infine): “...*Para fijar la cuantía de las sanciones, se tomará como base el salario mínimo mensual por jornadas, aplicable a la actividad específica de la empresa de que se trate, según el decreto de salarios mínimos vigente al momento en que se haya cometido la falta*” (p.8)

Art. 615: “...*El juzgador aplicará las sanciones tomando en cuenta la gravedad del hecho, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores afectados.*” (p.8).

El escalamiento de sanciones, según la tabla del artículo 614 introducido por la Ley N° 7360, refleja un examen crítico y una valoración de proporcionalidad entre el hecho y la sanción prevista para cada infracción típica resultando así diferencia en la cuantía de la multa, desde luego según el disvalor de la norma laboral infringida. En esta graduación de sanciones el legislador, en una primera etapa legislativa, dispuso un extremo menor y uno mayor para cada infracción conforme a las variables de valoración antes indicadas. En una segunda etapa, en sede judicial, se fija la multa pecuniaria, según las mismas variables. En el estadio judicial la imposición de la cuantía de la multa no tiene injerencia alguna la condición económica del patrono o empleador condenado.

Como se indicó al inicio de este trabajo, en el año 2000, al promulgarse la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000, publicada en Alcance N° a La Gaceta N° 35 del 18 de febrero del mismo año y que fue denominada “**Ley de Protección al Trabajador**” se sustituye el parámetro de “salario mínimo mensual de la actividad propia de la empresa” por el de “**salario base**” de conformidad con lo establecido por la Ley N° 7337 del 31 de marzo de 1993 publicada en La Gaceta del 14 de mayo del mismo año. Esta última ley define “salario base” como el que “*corresponde al monto equivalente al salario base mensual de “Oficinista 1” según la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito.*” Agrega que el mismo regirá por todo el año siguiente aunque el mismo sea variado en ese período. Aclara

también que en caso de existir diferentes salarios para ese puesto se tomará el de mayor monto. Esta última reforma al sistema sancionatorio de infracción a las leyes laborales mantiene los parámetros de valoración de la multa de su antecesora en el sentido de no mencionar nada con respecto a la condición económica del empleador condenado, es decir, restando todo valor a la justa necesidad de personalizar la multa en virtud a lo diverso de patronos, en cuanto a su capacidad económica.

CONCLUSIÓN

Uno de los más importantes reclamos de la comunidad jurídica nacional se relacionaba con las ridículas sumas de dinero que contemplaba el Código de Trabajo como multas para imponer en sanción a los infractores laborales. Tal como se expuso en su momento la reforma introducida a este Código mediante Ley N° 7360 del 4 de noviembre de 1993, estableció una tabla de sanciones entre mínimos y máximos, conforme al salario de la categoría del trabajador afectado, vigente al momento de la comisión de la infracción (ver artículo 614 del C.T.). La Ley de Protección al Trabajador N° 7337 modificó el término de salario para que se entendiera como el “salario base” el correspondiente al de oficinista 1 del Sector Público, dándose en forma automática el aumento de la sanción. Antes de tales reformas no se lograba el propósito amedrentador del infractor pues las multas impuestas difícilmente pasaban de unos cuantos cientos de colones, contrario a la actualidad que representan cientos de miles. No obstante lo anterior, la crisis financiera que vive el país y el déficit presupuestario no permite al M.T.S.S. contar con el número de inspectores adecuado ni los recursos técnicos para un adecuado control del cumplimiento de las leyes laborales. Esto lamentablemente trae consigo que a nivel de los trabajadores una gran carencia educativa de sus derechos y obligaciones que deben a fondo, lo que hace que el trabajador a veces en su propio perjuicio y en forma complaciente con su patrono rinda declaración bajo juramento a favor de la argumentación de defensa del patrono denunciado. Por otro lado, ayuda a esta falta de conciencia nacional en el cumplimiento de las leyes laborales, la práctica judicial de cesar la imputabilidad del trasgresor si enmienda la falta antes de dictarse sentencia, o porque el trabajador perjudicado cesa en su trabajo antes de que se dicte sentencia. Estas prácticas no sólo son ilegales, sino que significan una burla al sistema legal laboral.- Toda falta, omisión o violación a las leyes que pretenden mantener lo antes expuesto, lesionan la dignidad y salud de los trabajadores. Justifica la imposición de sanciones con pena de multa que su finalidad es el respeto de los derechos que ambas partes de la relación laboral, a la vez que define su limitación. Previene a los infractores potenciales sobre las responsabilidades de carácter civiles y penales en que pueden incurrir. Impone al Estado el deber ineludible de inspección y observancia de las

normas de seguridad y previsión social. Así, toma la sanción personalidad educadora, al mismo tiempo que es preventiva y represiva.

Además, de incurrirse en desigualdades jurídicas sancionatorias, de por sí injustas, también es importante advertir que los elementos de valoración de la sanción que establece el artículo 615 del Código de Trabajo: “**gravedad del hecho, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores afectados**” más tienen el carácter de indicativo para formar el criterio del juez, que una regla fija sobre escalonamiento de penas. Pero debe caerse en cuenta que dada la gran variedad posible de gravedad y aspectos que pueden darse en los ilícitos laborales, sí era necesaria una pena amplia que permitiera un criterio orientador de la severidad de la aplicación de la sanción.

Otra de las críticas que el interesado sobre las normas que regulan las infracciones laborales en nuestro Código de Trabajo, es lo confuso, repetitivo y desordenado con que se han manejado las reformas legislativas en esta materia. A modo de ejemplo de tal mal manejo tenemos que lo regulados por el artículo 317 se repite en el 566, y los artículos 318 y 319, se repite en el 567. Igual sucede con el 320 que se repite en el 569, el 321 en el 570 y 571, el 322 en el 572, el 323 en el 573, el 324 en el 574, el 326 en el 576, el 328 en el 580. Incluso con gran contradicción la forma de cobro y distribución de las multas se establece en el 327, en el 578 y en el 612, éste último reformado por la Ley N° 7983 del 6 de febrero del 2000 (Ley de Protección al Consumidor). Debe entenderse probablemente que históricamente se han dado derogaciones tácitas de articulados, los cuales continúan figurando en el Código de Trabajo, con las consiguientes confusiones y contradicciones, y desde luego creando inseguridad jurídica.

La total ausencia de conciencia social en los juzgadores, quienes funcionan como instrumentos legalistas, simples operadores inmutables del derecho positivo, ha negado en el tratamiento jurisdiccional de los ilícitos laborales la importancia que inspiró a los legisladores y vuelve la espalda a la solidaridad nacional e incluso a la paz social. El irrespeto a los plazos de tramitación de indudable carácter perentorio eterniza injustificadamente la tramitación de este tipo de procesos que son parte del sistema punitivo

del Estado e instrumentos paradigmáticos y disuasivos para la enorme potencialidad de infractores sociales.

Tal como se puede apreciar, el problema de fondo, no radica en la ausencia de normas o disposiciones legales que permitan efectuar un control administrativo efectivo, existen principios internacionales, constitucionales, legales y reglamentarios, y también disposiciones o directrices que establecen procedimientos de prevención, control y fiscalización de la aplicación real de dichos conceptos jurídicos del derecho laboral.

Este trabajo pretendió evidenciar las debilidades de la función pública inspectora del trabajo y del accionar jurisdiccional, desde luego, pasando presentando en torno a esto, aspectos doctrinarios, legales y jurisprudencial necesarios para ubicarnos en la temática con su problemática.

Es claro que el Estado no puede ser estático ante esta necesidad social, toda vez que el respaldo, vigilancia y la coerción son necesarios para el cumplimiento de la ley protectora del trabajador. Pero esto requiere de recursos económicos, escasos a nuestro pesar en este medio. Los problemas institucionales evidenciados e identificados en la falta de recursos humanos y materiales son causa de una labor inspectiva incompleta, dejándose a grandes sectores de fuerza laboral nacional sin atención, lo que es lo mismo, desprotegida por el Estado. Desde luego que no es atribuible esto a los Inspectores de Trabajo, ya que dentro de sus limitaciones ellos hacen lo que humanamente pueden. La responsabilidad es de carácter político, al haber una total ausencia de voluntad para fortalecer ese importante brazo del Estado, que permite el control en el cumplimiento de la normativa laboral. Esa falta de voluntad política es evidente en los legisladores de turno, ya vimos como se archivó una iniciativa, que pudo beneficiar estos procedimientos.

En el área jurisdiccional, apuntados la morosidad judicial con sus procesos que tardan hasta dos años para conocer y finiquitar una denuncia por Infracción a las leyes de trabajo y que en muchos casos termina con la acción prescrita en virtud a la inacción o en absolución de los cargos imputados o peor aún con interpretaciones erróneas de la norma.

Fue necesario la penalización de los ilícitos laborales frente a la ineficacia de sus normas, y aún así, el sistema híbrido actual, no da los resultados que esperó la solidaridad nacional que inspiró su génesis. Tal parece que la continuidad del actual sistema híbrido en nuestro país en nada mejorará los resultados, y me refiero a resultados cuando se haya creado conciencia social en los sectores de producción, y la infracción laboral disminuya cuantitativamente a estadísticas razonables. A corto plazo no es nuestro sistema una solución práctica al entramamiento en que nos encontramos, máxime en época de crisis económica.

Por otro lado, es cuestionable la ejecutibilidad de las multas, dado que la vía del embargo de bienes del demandado y solidariamente de la persona jurídica (empresa), en una gran mayoría de casos, dadas las actuales vías legales de ocultamiento de bienes, mediante personas jurídicas pantallas, hacen incobrables las mismas.

Revisando la doctrina internacional, observé como el sistema español encomendó tal competencia a la Administración con mayores facultades y sanciona mediante un procedimiento más ágil, y realmente coercitivo toda vez que en caso de no pago de la multa está facultado para ordenar el cierre del centro de trabajo. La impugnación de la resolución administrativa tiene alzada ante el Juzgado de Trabajo. Me pregunto, que tan factible sería que el Ministerio de Trabajo mediante una Inspección de Trabajo técnica y fortalecida maneje los ilícitos laborales como lo hace la Administración Tributaria. Agilizaría en muchos los trámites, descongestionaría el aparato jurisdiccional costarricense.

Considero que los objetivos de este trabajo fueron cumplidos y que éste sea un grano de arena en el logro de la toma de conciencia política para allanar el camino que nos lleve a estructurar concertadamente un sistema fuerte, ágil, de control, prevención y sanción de las infracciones a la leyes laborales.

Gracias.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO OLEA, Manuel (y otro). Derecho del Trabajo. Ediciones Civitas, 19ª edición, Madrid, 2001.

BLANCO VADO, M. Ensayos de Derecho Laboral Costarricense. Editorial Juritexto. 1ª Edición, San José. 1994.

BRENES CHACON, A. Los Trabajos Finales de Graduación en las Ciencias Sociales. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica. 1998.

CABANELLAS, G. Compendio de Derecho Laboral (II Tomo). Editorial Heliasta SRL. 3ª Edición, Argentina, 1992.

CABANELLAS, G. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1977.

CALDERON GUARDIA, Rafael A. Texto del Mensaje que envió el señor Presidente de la República junto con el proyecto de Código de Trabajo al Soberano Congreso Constitucional. 1943 (Incluido en Código de Trabajo. Editorial LIL S.A., San José. 1983.

CRUZ VILLALÓN, J. España: La reforma del proceso laboral. Debate Laboral, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo. 1992.

DE CANALES, M. La Investigación. Madrid, España. 1994.

FERNÁNDEZ BARRUTIA, J. De las Infracciones en Materia de Trabajo. Editado por Escuela Social de Madrid, 1946.

GARRONE, J. Diccionario Manuel Jurídico Abeledo Perrot. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2ª Edición, 1989.

GODINEZ VARGAS, Alexander. Diseño del Proyecto de Bases para una Ley Procesal Laboral. (Escuela Judicial de Costa Rica). Imprenta LIL S.A. San José. 1996.

GONZÁLEZ A. D. La Multa en los Códigos Penales de Latinoamericanos. ILANUD, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990.

HIDALGO P. y LOAIZA G. Las Infracciones en Materia de Derecho del Trabajo. Imprenta Judicial. Revista Judicial N° 34, Año X. Corte Suprema de Justicia.. San José, Costa Rica. 1985.

LLUIS Y NAVAS, J. La Responsabilidad laboral, penal y civil por faltas de adopción de medidas de prevención de accidentes. Librería Bosch, Barcelona, España, 1969.

MONTOYA MELGA, E. Derecho del Trabajo. Editorial Tecnos, IIIa Edición, Madrid, 1979.

SOTO CALDERON, J. Derecho Social. Revista Ideario. Santiago, 1985.

VARELA ARAYA, J. Tramitación de los procesos laborales. San José, Costa Rica. Escuela Judicial. Corte Suprema de Justicia. 2000.

VAZQUEZ VIALARD, A. Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Editorial Astrea, Buenos Aires. 1996.

ZAFFARONI, E. Manual de Derecho penal. Parte General. Segunda Edición. Editorial Ediar, Buenos Aires, 1979.

LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, DIRECTRICES.

COSTA RICA. Constitución Política de Costa Rica. Imprenta Nacional. San José. 1999.

COSTA RICA. Ley de Código de Trabajo N° 2 del 23 de agosto de 1943. Editorial Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, San José. 1978.

COSTA RICA. Ley de Código de Trabajo N° 2 del 23 de agosto de 1943. Editorial LIL S.A., San José. 1983.

COSTA RICA. Ley N° 7337 del 31 de marzo 1993. Imprenta Nacional (publicada en La Gaceta el 14 de mayo 1993). San José. 1993.

COSTA RICA. Ley de Código de Trabajo N° 2 del 23 de agosto de 1943. Editorial Publicaciones Jurídicas, San José. 1995.

COSTA RICA. Ley de Código de Trabajo N° 2 del 23 de agosto de 1943. Editorial Juricentro, San José. 1999.

COSTA RICA. Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. N° 1860 del 4 de junio de 1956. Imprenta y Litografía LIL S.A. San José. 1983.

COSTA RICA. Ley de Protección al Trabajador N° 7983 del 16 de febrero del 2000. Imprenta Nacional. San José, 2002.

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y DE SERVICIOS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO. Decreto Ejecutivo N° 28578-MTSS publicado en el Alcance N° 28 de la Gaceta N° 76 del 18 de abril del 2000. Imprenta Nacional. San José.

DIRECTRIZ N° 1677, Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Publicado en La Gaceta N° 15 del 22 de enero del 2001. Imprenta Nacional

DOCUMENTOS JURÍDICOS

EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 11273, 11782 Y 11176 y Acta N° 4 de las 14:00 horas del 23 setiembre 1993 de la Comisión Especial Legislativa. Archivo Asamblea Legislativa. San José.

OIT. Normas Internacionales del Trabajo Relativas a la competencia de la inspección del trabajo. Organización Internacional del Trabajo. Bélgica, 1990.

JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional, Voto N° 4298-97 de las 16:45 hrs del 23 de julio.

Sala Segunda, Voto N° 95-1994, 11:10 hrs del 28 junio.

Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 648-1976, 14:15 hrs del 25 enero.

Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 1326-1976, 14:20 hrs del 4 abril

Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 4531-1980, 13 hrs del 1 octubre.

Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 558-14:30 hrs del 19 febrero.

Tribunal Superior de Trabajo, Voto N° 1326-1976, 14:20 hrs del 4 abril.

Tribunal Superior de Alajuela, Voto N° 590-1977, 9:50 hrs del 8 junio.

Tribunal Superior de Heredia, Sección 2ª, Voto 30-1995, 7:55 hrs del 10 de febrero.

Tribunal Superior de Heredia, Sección 1ª, Voto N° 30-1995, 7:55 hrs del 10 febrero.

Tribunal Superior de Liberia, Voto N° 231-1994, 10:15 hrs del 14 octubre.

