

UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA
SEDE SAN JOSE
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

**MAESTRÍA PROFESIONAL EN DERECHO
CON MENCIÓN EN DERECHO LABORAL**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

***“EL PROBLEMA DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE
INFRACCIONES A LAS LEYES DE TRABAJO Y DE PREVISIÓN SOCIAL”***

ELABORADO POR

ANA NATALIA MEZA ANGULO

SAN JOSÉ, COSTA RICA

AÑO 2019

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA
SEDE SAN JOSE
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL TUTOR
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

San José, 23 de marzo del 2019
Señores y Señoras
Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación
SD

Estimados señores y señoras:

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: *“El problema de la judicialización de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social”*, elaborado por la estudiante: Ana Natalia Meza Angulo, como requisito para que la citada estudiante pueda optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO LABORAL.**

Considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos finales de Graduación.

Suscribe cordialmente,



Dr. Eric Briones Briones.

UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA
SEDE SAN JOSE
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL LECTOR
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

San José, 23 de marzo de 2019.

Señores y señoras.

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

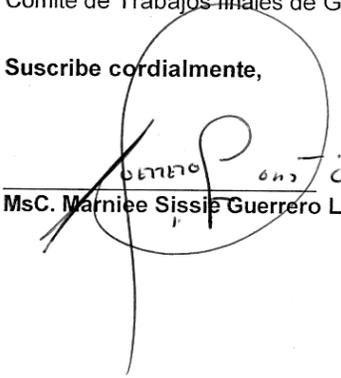
SD

Estimados señores y señoras:

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: *“El problema de la judicialización de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social”*, elaborado por la estudiante: Ana Natalia Meza Angulo, como requisito para que la citada estudiante pueda optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO LABORAL.**

Considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos finales de Graduación.

Suscribe cordialmente,



MsC. Marniee Sissie Guerrero Lobato.

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA
SEDE SAN JOSE
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACION POR PARTE DEL FILÓLOGO
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

San José, 23 de marzo de 2019.

Sres.

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

SD

Estimados señores y señoras:

Yo, leí y corregí el Trabajo Final de Graduación, denominado "*El problema de la judicialización de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social*", elaborado por la estudiante: Ana Natalia Meza Angulo, para optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN DE EN DERECHO LABORAL**.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación; por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad.

Suscribe de Ustedes cordialmente,



Máster Karol Jiménez García
N° de carné 039257

**UNIVERSIDAD LATINA DE COSTA RICA
SEDE SAN JOSE
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA AUTORIZACIÓN DE LA AUTORA PARA USO DIDÁCTICO DEL
TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN.**

Yo: Ana Natalia Meza Angulo.

Programa: Máster Profesional en Derecho con mención en Derecho Laboral.

Autora del Trabajo Final de Graduación, titulado: *“El problema de la judicialización de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social.”*

Autorizo a la Universidad Latina de Costa Rica, para que exponga mi trabajo como medio didáctico en el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI o Biblioteca), y con fines académicos permita a los usuarios su consulta y acceso mediante catálogos electrónicos, repositorios académicos nacionales o internacionales, página web institucional, así como medios electrónicos en general, internet, intranet, DVD, u otro formato conocido o por conocer; así como integrados en programas de cooperación bibliotecaria académicos dentro o fuera de la Red Laureate, que permitan mostrar al mundo la producción académica de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley No. 6683 sobre derechos de autor y derechos conexos de Costa Rica permita copiar, reproducir o transferir información del documento, conforme a su uso educativo y debiendo citar en todo momento la fuente de información; *únicamente podrá ser consultado, esto permitirá ampliar los conocimientos a las personas que hagan uso, siempre y cuando resguarden la completa información que allí se muestra, debiendo citar los datos bibliográficos de la obra en caso de usar información textual o paráfrasis de esta.*

La presente autorización se extiende el día del mes del año a las. Asimismo, declaro bajo fe de juramento, conociendo las consecuencias penales que conlleva el delito del perjurio: que soy la autora del presente trabajo final de graduación, que el contenido de dicho trabajo es obra original de la suscrita y de la veracidad de los datos incluidos en el documento. Eximo a la Universidad Latina; así como al Tutor y

Lector que han revisado el presente, por las manifestaciones y/o apreciaciones personales incluidas en el mismo, de cualquier responsabilidad por su autoría o cualquier situación de perjuicio que se pudiera presentar.


C.I. 1396-0660

Ana Natalia Meza Angulo

DEDICATORIA:

Primero que todo agradecer a Dios por permitirme culminar con éxito este nuevo proyecto de mi vida profesional. A mi esposo Willy por siempre ayudarme e impulsarme a seguir luchando por ser mejor profesional, sin tu ayuda incondicional no lo hubiera logrado, gracias por ser un pilar en mi vida; a mi abuela y a mi mamá por estar siempre preocupadas por mis estudios.

RESUMEN EJECUTIVO:

El derecho al trabajo ha sido catalogado como de raigambre constitucional, otorgado a todas las personas sin distinción alguna de sexo, género, edad, ascendencia social, económica, etc. Por esa razón, el artículo 56 de la Constitución Política establece que es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad, debiendo el Estado procurar que todos tengan una ocupación honesta, útil y adecuadamente remunerada, impidiendo que por esta causa se establezcan condiciones que en forma alguna menoscaben la libertad o la dignidad del hombre.

Para potenciar ese derecho, se crearon una serie de garantías constitucionales para todos los trabajadores y trabajadoras, sin tener la posibilidad la parte patronal de realizar distinción alguna entre estos. Así, el numeral 57 de la Carta Magna, estipula: *“Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.”*

Debido a sus alcances e importancia, los legisladores han creado una serie de normativas, cuyo fin principal es brindar una mayor protección jurídica a las garantías contenidas en nuestra carta fundamental (Código de Trabajo, ratificación de Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, Convención Americana de Derechos Humanos, Ley de Protección al Trabajador, etc.).

Uno de los mecanismos jurídicos esenciales para evitar alguna conculcación a las garantías contenidas en la Constitución Política y el Código de Trabajo, es el principio de irrenunciabilidad de derechos, plasmado en el ordinal 74 de la Carta Magna: *“Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”*

Sobre este mismo principio el Código de Trabajo en el artículo 11 refiere: *“Serán absolutamente nulas, y se tendrán por no puestas, las renunciaciones que hagan los trabajadores de las disposiciones de este Código y de sus leyes conexas que les favorezcan.”*

Este principio implica que a ninguna persona trabajadora se le pueden pactar condiciones de trabajo inferiores a las contenidas en la Constitución, Código de Trabajo y Convenios Internacionales, en caso de ser así, devendría en nula, por ser contraria a derecho, según se dispone con claridad en el numeral 74 de la Constitución Política. Para brindar a la clase trabajadora una protección aún mayor, se creó en el año 1955 la Inspección General de Trabajo, dependencia adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo objetivo principal es velar, porque se cumplan y respeten todas las leyes y reglamentos concernientes a la forma en que se deben ejecutar las relaciones de trabajo.

Para cumplir con su objetivo, este departamento de inspectores realiza visitas periódicas de oficio a todos los centros de trabajo para constatar que todo lo relacionado con el empleo se encuentre ajustado a derecho, en caso de que comprueben alguna irregularidad deben prevenir al patrono o a sus representantes, para que se ajusten a las normas establecidas en la Constitución, Código de Trabajo y demás legislación conexas. Si el patrono o el representante omiten cumplir con lo indicado por el inspector, este último debe informarlo a su superior jerárquico, con el fin de interponer ante el Poder Judicial el proceso correspondiente por infracciones a las leyes de trabajo y previsión social, que está debidamente instrumentalizado en el Código Laboral.

El procedimiento por infraccionalidad laboral está regulado en el Código de Trabajo y es competencia de los Jueces Laborales tramitarlo hasta que fenezca mediante sentencia. Al ser tramitado en esta vía, el proceso carece de celeridad e inmediatez, ya que los Despachos Judiciales presentan grandes atrasos en la tramitación de los asuntos por la mora que tanto aqueja al sistema judicial. Por esta razón, en la Asamblea Legislativa se presentaron dos proyectos de ley, los cuales tuvieron como objetivo principal desjudicializar estos asuntos, para que sean conocidos en sede administrativa por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, agilizando su tramitación, ya que al ser faltas de mera constatación, no resulta congruente con el derecho constitucional a una justicia pronta y cumplida, que si un empleador ha cometido una infracción a alguna norma jurídica en perjuicio de los intereses del

trabajador, este último deba esperar meses e incluso años para obtener la reparación de los daños causados.

El presente trabajo de investigación tiene como fin analizar de forma minuciosa el actual sistema sancionador de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, los cambios que se le introdujeron a partir de la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral, así como el análisis del proyecto de ley 19.130 (último presentado a la Asamblea Legislativa), el cual pretendía que los procesos de infracciones fueran conocidos en sede administrativa por el Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo, tal y como sucede en algunos otros países, donde se han implementado medidas que han permitido agilizar el trámite de estos asuntos y así reparar los daños causados por el empleador a la persona trabajadora por la inobservancia a las normas laborales reguladas en los cuerpos normativos vigentes, por esa razón y como ejercicio de derecho comparado en el desarrollo de este trabajo se reseñarán los aspectos esenciales del sistema inspectivo de cada una de las demás naciones centroamericanas (Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua), con el fin de confrontarlos con el costarricense. Para ello, se utilizarán los resultados plasmados en una amplia investigación sobre el particular, titulada: “Sistemas Inspectivos de Trabajo Centroamericanos”, realizada por el Doctor Eric Briones Briones, publicada en la Revista Judicial número 113 del año 2014.

A partir de dicho análisis se darán algunas recomendaciones atinentes a este tema, las cuales van orientadas a que el régimen de sanciones por infracciones a las leyes de trabajo responda a las necesidades del mercado laboral actual que, ante el fenómeno de la globalización y avances en la tecnología, ha variado considerablemente.

TABLA DE CONTENIDOS

CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL TUTOR DEFINIDO.	¡ERROR! MARCADOR NO
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL LECTOR DEFINIDO.	¡ERROR! MARCADOR NO
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CARTA DE APROBACION POR PARTE DEL FILÓLOGO DEFINIDO.	¡ERROR! MARCADOR NO
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CARTA AUTORIZACIÓN DE LA AUTORA PARA USO DIDÁCTICO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DEDICATORIA:	VII
RESUMEN EJECUTIVO:	VIII
CAPÍTULO I:	1
PROBLEMA Y PROPÓSITO	1
1. Estado actual de la Investigación.	2
2. Planteamiento del Problema.	5
3. Justificación.	8
4. Objetivos de la Investigación.	10
4.1 Objetivo General:	10
4.2. Objetivos Específicos:	10
CAPÍTULO II:	11

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	11
Sección I: Costa Rica antes de la promulgación del Código de 1943.	12
Sección II: Del proceso de infracciones a las leyes de trabajo, antes de la reforma procesal laboral.	15
2.1. Legitimación para denunciar.	15
2.2. Requisitos de la Denuncia.	16
2.2.1 Denuncia Defectuosa.	16
2.3. Requisitos de la Acusación.	17
2.3.1. Acusación Defectuosa.	17
2.4. Competencia.	17
2.5. Trámite del proceso.	18
2.5.1. Indagatoria.	18
2.5.2. Normativa aplicable a estos procesos.	19
2.6. Juicio oral y público.	19
2.7. La Sentencia.	20
2.7.1 Recursos.	20
2.8. Fijación de las multas.	21
2.8.1 Distribución de las multas.	21
2.9. Responsabilidad de las personas infractoras.	22
2.10. Plazo de Prescripción.	22
Sección III: Proceso de Infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social, regulado en la reforma procesal laboral.	24
3.1. Infractores.	25
3.2. Legitimación para denunciar.	26
3.3. Denuncia.	26
3.3.1 Denuncia defectuosa.	27
3.4. Competencia.	28
3.4.1. Por materia.	28
3.4.2. Por territorio.	28
3.5. Trámite del proceso.	28
3.5.1. Defensa social gratuita.	29
3.6. Celebración de la Audiencia.	29
3.6.1. Primera Fase.	30
3.6.2. Segunda Fase.	30
3.6.3. Celebración de la audiencia ante la inasistencia de la persona acusada.	31
3.7. La Sentencia.	32
3.7.1. Recursos contra la sentencia.	32
3.7.2. Fijación de la multa.	33
3.7.3 Distribución de los montos condenados en la sentencia.	34
3.7.4 Reparación integral del daño.	34
3.8. Responsabilidad de las personas infractoras.	36
3.9. Prescripción.	37
3.9.1. Plazo de prescripción en los hechos continuados.	38
Sección IV: Sistema Inspectivo Costarricense.	38
4.1. Nacimiento de la Inspección de Trabajo.	39
-Voto 4298-97 Sala Constitucional.	40
4.2. Procedimiento seguido en sede administrativa.	41
4.3. Proceso de inspección, etapas y plazos.	41
4.4. Conclusiones.	45

Sección V: Proyecto de ley N° 19.130.	47
5.1. Propuestas.	48
5.2. Modificaciones planteadas.	51
5.2.1. Adiciones y modificaciones a la Ley 1.860.	52
5.2.2. Adiciones y modificaciones de la Ley 7333.	57
5.2.3. Modificación al artículo 101 del Código de la Niñez y la Adolescencia.	58
5.3. Análisis del Informe Jurídico del proyecto de ley.	59
Sección VI: Sistema Inspectivo Internacional.	60
6.1. Sistema Inspectivo de Nicaragua.	60
6.2. Sistema Inspectivo de Honduras.	64
6.3. Sistema Inspectivo del Salvador.	68
6.4. Sistema Inspectivo de Guatemala.	72
6.5. Conclusiones.	75
CAPÍTULO III:	77
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	77
1. Procedimiento metodológico para la realización del estudio de diagnóstico y método seleccionado.	78
2. Descripción del contexto o sitio donde se llevó a cabo la investigación.	78
3. Características de las personas participantes y fuentes de información.	79
4. Técnicas e instrumentos para recolección de datos.	79
CAPÍTULO IV:	80
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS	80
Análisis e interpretación de los resultados.	81
1. Análisis de los resultados.	81
2. Interpretación de los resultados.	81
CAPÍTULO V:	83
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
7.1 Conclusiones.	84
7.2 Recomendaciones.	85
CAPÍTULO VI:	86
PROPUESTA PARA EL NUEVO MODELO INSPECTIVO	86
1. La propuesta.	88

-	Modificaciones a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo:	88
-	Modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial:	89
-	Derogatorias al Código de Trabajo:	89
-	Modificaciones al Código de Niñez y Adolescencia:	89
-	Modificaciones a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y al Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Asegurados:	89
BIBLIOGRAFÍA.		90
ANEXO.		93

CAPÍTULO I:
PROBLEMA Y
PROPÓSITO

1. Estado actual de la Investigación.

En muchas partes del mundo, en pleno siglo XXI, los sistemas de Seguridad Social han experimentado grandes cambios, dificultades y serios entorpecimientos. Algunos consideran que estos sistemas son muy caros, desgastantes y que perjudican el crecimiento económico de una nación. Otros se refieren a las grandes deficiencias que se dan en la protección y el alcance de cobertura de los mismos, ante el aumento del desempleo y la inseguridad laboral, la seguridad social es más necesaria que nunca para poder brindarle una protección al trabajador, que en algunos de los casos resulta ser la parte más débil de la relación laboral.

Uno de los problemas fundamentales que debe enfrentar la seguridad social en la actualidad es que más de la mitad de la población está excluida de cualquier tipo de protección y, además, muchos patronos evaden el pago de las cargas sociales para bajar los costos en la producción de sus mercancías.

La seguridad social está conformada por distintos regímenes entre los cuales están:

1- Los cubiertos por el Instituto Nacional de Seguros, el cual se encarga de los accidentes y enfermedades con ocasión del trabajo, 2- La Caja Costarricense del Seguro Social, la cual se encarga de las enfermedades comunes, todo lo relativo a invalidez, vejez y muerte, así como la maternidad. Este régimen administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social se divide en dos: a-régimen contributivo, en el cual se encuentran todas las personas trabajadoras asalariadas, independientes y voluntario y b. el régimen no contributivo, regido por la Ley nº8278.

Tomando en consideración lo antes señalado, se ha constatado que cientos de trabajadores no están cubiertos ni por un régimen de seguro social contributivo ni por una asistencia social financiada, mientras otros empleados están cubiertos parcialmente, ya que algunos patronos si aseguran a sus trabajadores ante la Caja Costarricense del Seguro Social, pero buscan evadir la forma de pagar el seguro contra riesgos de trabajo, reportan en planillas sumas inferiores a las que realmente percibe el trabajador, con el fin de pagar montos menores por concepto de seguro ante las respectivas instituciones.

En el caso de Costa Rica, las primeras manifestaciones de seguridad social datan de la época precolombina, donde se evidenció la preocupación de los terratenientes en

temas de la salud de sus trabajadores, vinculados con los cultivos de café y banano. Esto sirvió de base para una discusión en el tema de la seguridad social, pues los trabajadores sufrieron una gran cantidad de epidemias y enfermedades, ello dio origen a la creación de hospitales para brindarles una adecuada atención y mantener la productividad.

En el año 1925, se promulgó la primera Ley de Seguridad Social en Costa Rica llamada "Proyecto de ley de reparación por accidentes de trabajo". Esta ley cuenta con un acontecimiento importante tras su promulgación, la misma surge producto de una negociación entre el sacerdote Jorge Volio y el presidente Jiménez Oreamuno. Debe recordarse que el sacerdote regresa a nuestro país procedente de la Universidad de Lovaina, quien bajo la influencia de la Rerum Novarum, predicaba sus sermones en la Iglesia a favor de los trabajadores, por esa razón decide dejar el sacerdocio y entrar a la política nacional. En el año de 1924 y mediante una negociación política pactada con el presidente de ese entonces Jiménez Oreamuno, crean una institución que se ocupará de los riesgos profesionales y los accidentes de trabajo, para dar paso posteriormente a la primera ley de seguridad social, creando en el año de 1925 la primera ley de Seguro Social en Costa Rica.

Posteriormente en 1940 inició gestiones el entonces Presidente de la República - Calderón Guardia- con la idea de crear un Código de Trabajo que regulara todo el tema de empleo, así como la inclusión constitucional de garantías sociales a la Carta Magna Fundamental.

Este proyecto se materializó con la creación del Código de Trabajo en 1943, que vino a tutelar una serie de derechos para los trabajadores y a implementar normas laborales y de seguridad social a través de un proceso sancionatorio, cuyo fin era multar al patrono que infringiera alguna norma contenida en el Código. El procedimiento por infracción laboral es conocido por las personas juzgadoras Laborales, quienes son las encargadas de su tramitología e imposición de la sanción al infractor.

Esta situación ha provocado cierto disgusto en la clase trabajadora y sindical de nuestro país, ya que al ser conocido en sede judicial este asunto, saben que se tarda meses e incluso años para obtener una sentencia favorable, debido a la mora

judicial presente en todos los despachos jurisdiccionales, que en los últimos años ha aumentado considerablemente, provocando que el principio constitucional de justicia pronta y cumplida contenido en el artículo 41 de la Constitución Política, sea vea cada vez más lejano.

Con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral (Ley 9.343) se modificó el trámite de estos procesos, con el fin de agilizarlos y así obtener en forma expedita una sentencia. Pese a los cambios introducidos, el objetivo pretendido por los legisladores no ha sido alcanzado, ya que la misma Ley N° 9343 denominada Ley de la Reforma Procesal Laboral, la cual implementó otra clase de procesos que ocupan prioridad en las agendas y trámites de los despachos laborales (por ejemplo, los fueros de protección), quedando en último plano la atención y resolución de infracciones a las leyes laborales, tema de nuestro interés en este trabajo.

Por esa razón, ante la Asamblea Legislativa se han presentado dos proyectos de ley, que buscaban una solución a esta problemática, impulsando la desjudicialización en cuanto a este tema. El más reciente proyecto legislativo sobre esta temática, fue tramitado bajo el número 19.130 por la Diputada del anterior período gubernamental, la señora Sandra Piszcz, quien consideraba que el proceso por infracciones a las leyes de trabajo no estaba respondiendo a las necesidades de la clase trabajadora de nuestro país, por esto resultaba necesario y urgente brindar una respuesta a los trabajadores. Para lograrlo, su redactora proponía una serie de modificaciones y derogaciones a los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 101 del Código de la Niñez y Adolescencia y 564 al 570, 601, 609 al 617 del Código de Trabajo. Las propuestas planteadas por esta ex legisladora, se consideran viables y podrían solucionar adecuadamente esta problemática.

Consecuentemente, en el presente trabajo de investigación se analizará el proyecto legislativo citado líneas arriba, para constatar si sus planteamientos resultan ser la mejor opción para el abordaje de la problemática comentada.

2. Planteamiento del Problema.

En el estado actual de las cosas, estos procesos demoran mucho tiempo para ser fenecidos mediante sentencia, pues inclusive el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado de Trabajo, tiene recurso de apelación para ante el Tribunal de Apelaciones respectivo, despachos que también cuentan con atrasos en el conocimiento de los asuntos, debido a sus competencias funcionales. Asimismo, la estructura de estos procesos comporta un híbrido entre lo penal y lo laboral, que genera no pocas dificultades, según se analizará en el acápite correspondiente.

Por ello, en este trabajo se pretende crear conciencia y aportar algunas alternativas aplicables para mejorar la situación de muchas personas trabajadoras e instituciones públicas que requieren de un proceso de infracciones a las leyes de trabajo ágil y expedito, pues actualmente este tipo de procesos no cumple con las expectativas de los ciudadanos que demandan el cumplimiento de un derecho laboral conculcado.

Lo que se desea con esta investigación es cambiar la dinámica actual de los procesos de infracciones, mediante las propuestas necesarias para su desjudicialización, de modo que todas las personas trabajadoras y aquellas que resulten perjudicadas, puedan de una manera célere obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la presunta persona infractora.

De no corregirse la situación planteada, el Estado continuaría incumpliendo con el mandato judicial contenido en el artículo 41 de la Constitución Política, lo que podría suponer una práctica inconstitucional por omisión.

Con el fin de ilustrar aún más el motivo de la presente investigación, así como la delimitación del problema en estudio, resulta necesario citar lo expresado por el entonces Presidente de la República, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, en cuanto a las razones que motivaron la creación del Código de Trabajo en el año 1943. Las manifestaciones del Presidente de ese momento fueron citadas por el Dr. Eric Briones Briones en su obra llamada: *Hacia un cambio de Paradigma del Sistema Sancionatorio Costarricense por Infraccionalidad Laboral*, en la cual dicho autor citó: *“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 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. Esta será la mejor garantía para patronos y trabajadores de que en Costa Rica se realizará la idea de Justicia Social". (Briones 2016, Cap. Introductorio, para.3) En aquel entonces, se valoró acertadamente que por las particularidades de materia que se rige, esta debía ser propiamente de conocimiento de los Juzgados de Trabajo. El contenido de este texto ejemplifica cuál era la realidad laboral que se pretendía generar al aprobarse el Código de Trabajo de 1943, sea crear una justicia laboral expedita, con proceso sumarios en donde el trabajador al cual se le estaba causando una afectación en su salario, pudiera reclamar su auxilio para obtener así una justicia pronta.

Con el pasar de los años, se ha podido constatar cómo la administración de justicia (específicamente la laboral) ha quedado debiendo mucho en este campo, pues es común escuchar reclamos de los distintos usuarios en el sentido de que los procesos laborales son lentos, desgastantes e ineficaces y cuando se llega a obtener reparo al daño causado ya es muy tarde.

Centrando el análisis en el objeto principal- el juzgamiento de las infracciones a la falta de las normas laborales, el procedimiento que existe para la imposición de las sanciones resulta ser un poco inoperante, pues el Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo debe demandar ante otra sede, el Poder Judicial, la infracción causada a la persona trabajadora y esperar meses e incluso años a que en dicha sede se logre sancionar al presunto infractor.

El proceso por infracciones laborales ha contado con dos proyectos de ley que han pretendido modificarlo, con el fin de hacerlo más efectivo, sin embargo, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa no les ha dado la importancia que merecen.

Uno de estos proyectos fue el promovido por el Ex Diputado Guido Monge Fernández, al cual se le asignó el número 13.560, cuyo objetivo principal era reformar el procedimiento de juzgamiento de las infracciones a las leyes de trabajo. En la exposición de motivos, el entonces legislador refirió: "*La efectividad real de la*

legislación laboral depende en gran medida de los procedimientos legales creados para procurar 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 puedan producir a un costo más bajo que los empleadores que sí respetan dicha normativa y cumplen puntualmente con sus obligaciones ante la seguridad social.” (Proyecto de ley presentado en el año 1999, p.2)

Este proyecto fue archivado por la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea en el año 2000, justificándolo en el hecho de que ya se había aprobado la Ley N° 7983, también conocida como Ley de Protección al Trabajador, por lo que carecía de interés conocer las propuestas pretendidas en el expediente.

Con el devenir de la experiencia judicial en materia laboral, se ha evidenciado que pesar de la creación de la Ley N° 7.983, los asuntos de infracciones siguen siendo lentos y poco efectivos. Antes de la reforma procesal laboral, los mismos tomaban años para ser fenecidos por sentencia, incluso al ser un “híbrido” penal debían cumplir con algunos requisitos propios de esa materia, generando como consecuencia que prescribieran muchos asuntos en sede judicial sin obtener el trabajador un reparo por el daño causado. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 9.343 se varió la naturaleza del juzgamiento de dichos procesos para convertirlos en meramente laborales, no obstante, hoy siguen siendo ineficientes.

Conforme a los razonamientos antes esbozados, resulta importante determinar cuáles han sido los factores que han incidido en que el Estado no haya podido cumplir con el derecho fundamental contenido en el numeral 41 constitucional, para solucionar la problemática planteada en esta investigación, considerando la suscrita que el mecanismo más viable es la desjudicialización de los procesos de infracciones, de modo que estos sean conocidos y tramitados en sede administrativa por parte del Ministerio de Trabajo.

3. Justificación.

La presente investigación nace al constatar que los medios legales establecidos en el ordenamiento jurídico costarricense son insuficientes para garantizar efectivamente la protección de los derechos de los trabajadores, mediante el cumplimiento del mandato legal de justicia pronta y cumplida.

Con la redacción del Código de Trabajo se pretendía crear una legislación que permitiera dar solución de forma rápida a los procesos laborales. Años después de su promulgación, los principios filosóficos que inspiraron a los Legisladores no han sido cumplidos, pues para la defensa de los intereses de los trabajadores, se ven obligados a instar acciones judiciales que resultan lentas y desgastantes.

Tal situación afecta a todos los procesos conocidos por la Jurisdicción Laboral, inclusive el que actualmente ocupa esta investigación -los procesos de infracciones a las leyes laborales y de previsión social- esto ha conllevado a que la Inspección de Trabajo sea acusada de ineficaz, por distintos sectores que intervienen en estos procesos. Refiriéndose a este tema, Briones menciona: *“Ahora bien, debido y en especial al procedimiento que existe para la imposición de sanciones, el cual consiste en tener que acusar la Administración ante otra instancia, para poder hacer efectivas sus ordenanzas en caso de incumplimiento, es que ha preexistido un sentimiento de impunidad, y así quedó expresado en la exposición de motivos que hizo el Diputado Monge Fernández a la hora de presentar el Proyecto de ley (13.560) en fecha 13 de mayo de 1999, ante la Asamblea Legislativa, para que se reformara el proceso para juzgar las infracciones laborales.” (Capítulo Introductorio, para 5)*

Existe un sentimiento de impunidad en las personas que esperan justicia en esta clase de asuntos, lo cual provoca que los trabajadores no demanden a sus patronos por la comisión de estas faltas ante las autoridades correspondientes, pues saben que deben esperar años para poder obtener un reparo, el cual en la mayoría de los casos resulta ya ineficaz.

Quienes se han dedicado a estudiar este tema, han concluido que es importante contar con un sistema que imponga las multas en sede administrativa. Esto fue afirmado por la Licenciada Ana Mora Arias (citada por Briones, 2016) quien indicó: *“Un sistema para el control del cumplimiento de las normas laborales que se*

considera eficaz, es el utilizado en el ordenamiento jurídico español. En este sistema la instancia administrativa tiene mayores facultades. La Inspección de Trabajo, no sólo se ocupa de realizar las inspecciones para poder determinar el cumplimiento de la normativa laboral, sino que, mediante un procedimiento, obviamente mucho más acelerado, impone la sanción correspondiente en caso de incumplimiento de la prevención. Además, en caso de que la multa no sea pagada, puede acudir al cierre del establecimiento de trabajo e imponer la demanda correspondiente ante los tribunales de trabajo. Este sistema tiene grandes ventajas, de poder aplicarse en el país porque descongestionaría muchísimo los tribunales de trabajo. Además, haría mucho más eficiente el trabajo de los inspectores y les otorgaría mayor autoridad. Se cumpliría de mejor manera el principio de Justicia pronta y cumplida, porque el procedimiento administrativo es más corto y menos formal que el judicial, y sólo en casos extremos se acudiría a la sede judicial.” (Hacia un cambio de Paradigma del Sistema Sancionatorio por Infraccionalidad costarricense, parra 6)

Respecto al punto objeto de análisis Briones considera que: *“... La importancia de poseer una inspección de trabajo eficaz, dentro del campo sancionatorio, por cuanto es la llamada en primera instancia a velar por el cumplimiento de la legislación laboral, dentro de la concepción puesta en práctica a mediados del siglo pasado. Esta, además debe ser robustecida dentro de todo su ámbito de actuación; cimentada mediante bases sólidas de ética y capacitación constante procesos accesibles, expeditos y claros, creación de códigos éticos y tonificación de las condiciones laborales en general.” (Hacia un cambio de Paradigma del Sistema Sancionatorio por Infraccionalidad costarricense, capítulo introductorio, parra 26)*

En relación con lo anterior, a nivel legislativo se han realizado grandes esfuerzos por tratar de cambiar el panorama actual de estos procesos, sobre el particular se presentaron los siguientes proyectos 13.560 y 19.130, los cuales pretendían desjudicializar estos procesos para que fueran conocidos en sede administrativa, ante el Departamento de Inspectores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que fueran los propios inspectores quienes impusieran la multa correspondiente al presunto infractor por el daño causado, lo que conseguiría acortar los tiempos de respuesta y cumplir con la eficacia demandada por los tiempos actuales.

Sin embargo, para que las propuestas contenidas en los expedientes legislativos, especialmente el N° 19.130 fueran una realidad, debía realizarse una serie de cambios a nivel nacional que permitieran su puesta en marcha. Estos cambios implicaban derogaciones que debían realizarse a los capítulos siete y décimo quinto del Código de Trabajo, modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los aspectos supra indicados, constituyen la base esencial de la realización de la presente investigación.

4. Objetivos de la Investigación.

Se plantean los siguientes objetivos, para orientar la investigación y así ayudar al lector a un mejor entendimiento de lo tratado.

4.1 Objetivo General:

La desjudicialización de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo y seguridad social, para que sean conocidos por el Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.2. Objetivos Específicos:

Para lograr el objetivo general es necesario realizar algunas modificaciones en el ordenamiento jurídico costarricense:

1. Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
2. Modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial,
3. Modificaciones al Código de Niñez y Adolescencia; y
4. Derogación de las normas contenidas en el Código de Trabajo, específicamente el Capítulo Decimoquinto artículos 669 a 681.
5. Modificación a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.
6. Modificación al Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Asegurados, de la Caja Costarricense del Seguro Social.

CAPÍTULO II:
FUNDAMENTACIÓN
TEÓRICA

Sección I: Costa Rica antes de la promulgación del Código de 1943.

De acuerdo con el recuento histórico realizado por Cabanellas, la legislación de trabajo costarricense de previo a la promulgación del Código de 1943, se encontraba regulada en varios artículos del Código Civil (artículo 1169 a 1174) y del Código de Comercio (artículo 143), numerales que estaban referidos al contrato de arrendamiento de servicios y sus consecuencias jurídicas.

En cuanto a las regulaciones laborales, se encontraban dispersas en una serie de leyes, entre las más relevantes se destacan: Ley N° 25 del 28 de octubre de 1922 relativa al alquiler, la de Transporte Gratuito de Trabajadores en el Interior de la República (ley N°84 del 18 de agosto de 1936), el Código de la Infancia, que en sus numerales 4 a 8 y 40 a 48 contenía disposiciones sobre las condiciones de trabajo y protección de los menores de edad y las madres trabajadoras. En cuanto a la duración de la jornada de trabajo, existía la ley N°100 del 09 diciembre de 1920 y para la protección de los trabajadores en el ejercicio del trabajo se había promulgado la ley de protección a la Salud Pública, artículos 72 y 74.

Como puede verse las regulaciones en materia laboral estaban contenidas en una serie de leyes aisladas, fragmentadas en distintas normas que trataban de regular aspectos específicos de los sectores productivos del país y las relaciones obrero-patronales, por esta razón en las primeras décadas del siglo XX -el Partido Reformista y el Partido Comunista- hablaron de la necesidad de contar con un Código de Trabajo, que englobara en un solo cuerpo normativo todo lo relativo a las *relaciones laborales*.

Respecto a la situación política y social en los años previos a la promulgación del Código de Trabajo, y demás leyes sociales, existe una gran efervescencia generada por la crisis de 1929 a 1932. Se funda el Partido Comunista en 1931 y se da la huelga bananera del Atlántico en 1932. Sin embargo, no fue sino hasta el inicio de la Administración Calderón Guardia que se realiza un esfuerzo comprensivo por desarrollar una política social.

Tres pilares constituyen las bases de la reforma social de esa época: la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, la inclusión del título “De las Garantías Sociales”, en la Constitución Política y la promulgación del Código de Trabajo (Gutiérrez, 2008: 187).

En 1943 la Caja Costarricense de Seguro Social inició el seguro de enfermedad y maternidad, sólo para los trabajadores y en 1946 el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Sin embargo, la cobertura en 1950 apenas era de 23.28 % para el primer seguro y de 4.56 % en el segundo. Pasarían varias décadas para que esta conquista social abarcara a la mayoría de los costarricenses (Gutiérrez, 1989).

Las reformas a la Constitución Política y al Código de Trabajo, fueron el resultado de la alianza política del Partido Republicano Nacional y el Partido Comunista de Costa Rica, con la aprobación de la Iglesia Católica. El proyecto fue obra de Óscar Barahona Streber, quien utilizó como bases el artículo 123 de la Constitución Mexicana, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el Código de Trabajo de Chile, la legislación social colombiana y la Constitución de Cuba. Incorporó la Ley de Accidentes de Trabajo y un proyecto de ley sobre cooperativas preparado por el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales.

Costa Rica opta por la intervención del Estado en todas las etapas de la relación entre trabajadores y patronos, lo que representa el abandono del Estado liberal y una concepción propia del Estado benefactor.

Quienes promovieron y defendieron esta Reforma Social, actuaron motivados por el deseo de gestar una profunda transformación en Costa Rica, específicamente en el campo económico y social.

Por esa razón, el doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, actuando como Presidente de la República, inspirado en la doctrina social de la Iglesia, en la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, promovió la gran Reforma Social de Costa Rica, presentando primero ante el Congreso el proyecto de “Incorporación a las Garantías Sociales en la Constitución Política” y posteriormente el proyecto del Código de Trabajo, consciente de la importancia que tenía dicho cuerpo normativo para toda la clase trabajadora del país.

En fecha 27 de agosto de 1943 se promulgó el Código de Trabajo, cuyo fin primordial fue brindarle a los trabajadores y trabajadoras nacionales, así como a los empresarios, mejores condiciones laborales en armonía y tomando como base los principios cristianos de justicia social, los cuales siempre han estado inspirados en buscar la dignidad humana y la paz social en el trabajo.

A raíz de dicha promulgación, en el Código de Trabajo se introdujo un procedimiento llamado “Del juzgamiento de las faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de previsión social”, el cual iba dirigido a sancionar al patrono que cometiera una infracción a las leyes de trabajo y seguridad social, esto a través de un procedimiento meramente sancionador que iba a estar a cargo del Poder Judicial, dicho órgano jurisdiccional, resulta ser la autoridad competente para tramitar las sanciones a esas faltas y proceder con su ejecución.

La tramitación en sede judicial ha provocado que muchas personas a quienes se les ha causado alguna conculcación a sus derechos laborales, no denuncien porque saben que este proceso tarda años para que finalice mediante sentencia o bien que la sanción impuesta no guarde proporcionalidad con la magnitud de la falta cometida, ser despedidos por presentar una denuncia contra su patrono, entre otros motivos.

Es importante indicar que este proceso en otros países de Centroamérica se encuentra fuera de la esfera judicial, en donde el trámite de estos asuntos les corresponde a los órganos administrativos, específicamente a los Inspectores de Trabajo, quienes son los encargados de sancionar esas faltas o infracciones, en sede administrativa, lo cual les ha generado grandes beneficios por cuanto de manera expedita y célere logran resarcir el daño causado por el infractor.

Tomando como base esa experiencia internacional cercana a Costa Rica, el presente trabajo de investigación pretende modificar la dinámica actual de esta clase de asuntos, con el fin de que su conocimiento esté a cargo del Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo, tal y como ha sido propuesto en los proyectos legislativos números 13.560 y 19.130, este último será analizado ampliamente en esta investigación.

Previo al análisis del citado proyecto, resulta importante dentro de esta investigación estudiar primero el trámite actual que tiene este proceso en sede judicial.

Sección II: Del proceso de infracciones a las leyes de trabajo, antes de la reforma procesal laboral.

Este proceso se encontraba regulado por los artículos 564 hasta el 581 y del 608 al 617 del Código de Trabajo de 1943.

Los artículos antes citados indicaban que constituían infracciones las faltas punibles, las acciones u omisiones en las cuales incurrían los empleadores, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, siendo sancionables solamente aquellas que transgredían las normas previstas en los convenios adoptados por la OIT, ratificados por la Asamblea Legislativa.

Este proceso principalmente es impulsado por medio de la Dirección General de Inspección del Ministerio de Trabajo y también por el trabajador o trabajadora directamente afectado, en cuanto a este punto el artículo 564 estableció: *“Se confiere acción para hacer efectivas las responsabilidades que correspondan por la comisión de las faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social, a las personas perjudicadas o a sus representantes legales o apoderados, a las autoridades administrativas de trabajo, a las entidades de protección a los trabajadores, y, cuando se trate de infracciones a disposiciones prohibitivas en este Código, también a los particulares...”*

2.1. Legitimación para denunciar.

Estaban obligados a denunciar de acuerdo con el numeral 565, sin que por ello incurrieran en responsabilidad:

1. Las autoridades administrativas de trabajo cuando en el ejercicio de sus funciones tuvieran conocimiento de alguna infracción; y
2. Los particulares que tuvieran conocimiento de la falta cometida por infracción a las leyes de trabajo.

Quienes estaban obligados a denunciar si no procedían de ese modo, podían ser sancionadas como coautoras del hecho punible.

2.2. Requisitos de la Denuncia.

La denuncia era el documento que se presenta para instaurar el proceso, podía ser verbal o escrita, personalmente o por medio de apoderado especial, cumpliendo con los requisitos indicados en el artículo 567:

1. Nombre completo, domicilio y demás calidades del denunciante o del apoderado,
2. Relación circunstancial del hecho, con expresión del lugar, año, mes, día y hora en que ocurrió, junto con cualquier otro dato que interese,
3. Nombre completo y demás calidades de los autores del hecho punible y los de sus colaboradores, si los hubiere. Así como los datos de cualquier persona que tuviese conocimiento de la falta o pueda brindar información,
4. Toda la prueba necesaria que a juicio del exponente condujera a la comprobación de la falta; y
5. Relación clara de todas las demás indicaciones y circunstancias que a juicio del denunciante conllevaran a la demostración de la falta, determinación de su naturaleza y gravedad para identificar al responsable.

Es importante recalcar que el Código anterior hacía diferencia en relación con la denuncia y la acusación, en cuanto a la primera, se indicaba que los legitimados para presentarla eran: el Juez, cuando tenía conocimiento de la falta cometida, los Inspectores del Ministerio de Trabajo y los particulares. Por su parte, la acusación necesariamente debía ser presentada por el trabajador, sin embargo, esta diferenciación fue eliminada por la reforma laboral.

2.2.1 Denuncia Defectuosa.

Tanto la denuncia como la acusación debían cumplir con los requisitos antes analizados, si estas no estaban en forma, el Juez de Trabajo no podía darle curso al proceso hasta tanto no se cumplieran con las exigencias del numeral 567. La normativa anterior a la reforma laboral no contenía una regulación especial en cuanto al plazo que debía concedérsele a la parte acusadora o al denunciante para que cumpliera con todos los requisitos de la demanda, por ello ese plazo de prevención lo fijaba prudencialmente el Juez, en la mayoría de los casos era de cinco días.

2.3. Requisitos de la Acusación.

Los requisitos se encontraban en el artículo 568:

1. Nombre completo y domicilio del acusador y del apoderado si comparece por medio de este,
2. Nombre completo y demás calidades del lugar donde labora el acusado e iguales datos en cuanto al ofendido,
3. Relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, año, mes, día y hora en que se ejecutó,
4. Enumeración precisa de la prueba para apoyar su acción,
5. Expresión de la fianza de calumnia que se proponga, si el acusado no estuviera exento de ella, y
6. La firma del acusador.

Los requisitos para la acusación y para la denuncia eran distintos, por eso el Código hacía tal diferencia, ya que para cada una de estas figuras debía cumplirse con cuestiones procedimentales distintas.

2.3.1. Acusación Defectuosa.

El último párrafo del artículo 568 indicaba que, si la acusación no cumplía con todos los requisitos establecidos, la autoridad competente no debía darle curso a la acción, hasta que se subsanaran todas las omisiones señaladas, para lo cual se concedía un plazo de cinco días.

2.4. Competencia.

La competencia por territorio estaba definida en el artículo 314 del Código de Trabajo, el cual establecía como único competente para la imposición de las sanciones a los Jueces de trabajo, en cuya jurisdicción se cometió la infracción o bien en el domicilio del eventual responsable.

Respecto a la competencia por materia, el artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establecía que eran competentes para conocer de estos asuntos los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía.

Sobre este mismo punto, el numeral 573 párrafo primero, regulaba que en materia de infracciones a las leyes laborales no se suspendía la jurisdicción por declaratoria de incompetencia, el Tribunal de Trabajo que conocía del asunto remitía a la autoridad judicial el expediente, dejando copia de este para continuar con el trámite del asunto, recibiendo las pruebas necesarias, sin embargo, no podía dictar sentencia hasta que resolviera la articulación planteada.

2.5. Trámite del proceso.

Cumplidos los requisitos de la denuncia o de la acusación, el numeral 570 de la anterior legislación indicaba que en este tipo de procesos el Juez a cargo de la tramitación del asunto debía dictar una providencia, indicando lo siguiente:

- I. Mencionar si el proceso había iniciado por medio de denuncia, acusación o por medio de impresión personal, esto último se daba cuando el Juez se había constado de la falta y había formulado respectiva denuncia.
- II. Nombre y apellido del denunciante, del acusador o de la autoridad que presentaba el informe; y
- III. Exposición de los hechos que dieron origen al proceso.

Una vez dictada esta providencia, se debía citar al presunto infractor por medio de la policía o del citador judicial, con el fin de que el acusado u denunciado se presentará al Despacho a rendir su indagatoria y confesión.

2.5.1. Indagatoria.

La indagatoria era la manifestación realizada por la persona demandada ante el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía, en la cual se dejaba constancia si el imputado aceptaba o rechazaba los hechos descritos en la denuncia o acusación, tal y como lo establecía el numeral 571: *“A continuación de la diligencia que encabeza, serán practicadas en una sola acta la indagatoria y confesión con cargos del inculpado. Si el reo reconociere su falta, se procederá a dictar el fallo, por resolución formal, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que concluyó la diligencia. Más si el indiciado negare el hecho que se le atribuye, se practicará la investigación sumaria del caso, dentro del término improrrogable de diez días y*

transcurrido ese plazo, o evacuadas las pruebas, será pronunciada en seguida sentencia, a más tardar cuarenta y ocho horas después.”

Si el denunciado rechazaba los cargos, podía en ese mismo acto o dentro de las veinticuatro horas siguientes, ofrecer pruebas de descargo, la cual debía ser recibida sin demora en juicio verbal y público. El imputado podía abstenerse de declarar al ser informado sobre su derecho de hacerlo, conforme lo indica la Constitución Política, en caso de que decidiera declarar no podía ser juramentado, ya que al ser un híbrido entre la materia penal y laboral le asistía la posibilidad de no declarar contra sí mismo.

2.5.2. Normativa aplicable a estos procesos.

Como se ha puntualizado hasta aquí, el proceso de infracciones a las leyes laborales se encontraba regulado en el Código de Trabajo, en donde se desarrolló todo un capítulo para indicar cuál era el procedimiento que debía seguirse en esta clase de asuntos, sin embargo, a este proceso le eran aplicables algunas normas del Código Penal, tal y como lo estipulaba el artículo 580 del Código laboral: *“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 los principios procesales que contiene este Título.”*

En razón de lo allí dispuesto, este proceso fue considerado como un “híbrido penal”, ya que aquí hablamos de “imputado”, “ofendido” e “indagatoria”, términos propios del proceso penal; además el plazo de prescripción para este asunto era el establecido para los procesos por faltas y contravenciones. Esta situación generaba muchas confusiones entre los jueces laborales en cuanto a su tramitación, por eso constantemente se solicitaba a la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia que se realizaran capacitaciones a las personas juzgadoras para evitar que su desconocimiento perjudicara a las partes involucradas.

2.6. Juicio oral y público.

Si el imputado al momento de rendir su declaración ofrecía prueba pertinente, se realizaba un señalamiento para la celebración del juicio oral y público (numeral 572).

En la audiencia de evacuación de pruebas, el juez podía rechazar aquellas que fueran impertinentes o que entorpecieran el curso del juzgamiento.

El señalamiento a juicio se programaba dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el imputado había rendido su declaración, sin embargo, ese plazo no era posible cumplirlo, pues por la mora judicial que presentan todos los despachos judiciales, las agendas ya se encontraban saturadas con otros juicios y diligencias, por ello muchas veces los señalamientos se realizaban meses e incluso años después de rendida la indagatoria, problemática que aún a pesar de la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral, el esfuerzo y compromiso de los encargados de la administración de justicia no se ha podido superar y permea todas las materias.

2.7. La Sentencia.

Toda sentencia que se dictara en los procesos laborales debía respetar los requisitos exigidos en el artículo 155 del Código Procesal Civil, el cual aplicaba por remisión expresa del artículo 452 del Código de Trabajo.

2.7.1 Recursos.

El ordinal 574 *ejusdem* establecía que, en materia de faltas contra las leyes de trabajo, sólo la sentencia de primera instancia iba ser notificada a las partes.

La posibilidad de apelar el pronunciamiento de primera instancia ante el Tribunal solamente era dada al reo o su defensor, al acusador o su apoderado y al denunciante, este último siempre y cuando se hubieren constituido en parte acusadora. El plazo para presentar la apelación era de veinticuatro horas, lapso que se llegó a considerar arbitrario y contrario a la ley, por eso en el año 2002 se planteó una acción de inconstitucionalidad en contra de dicho numeral (574).

Esta acción de inconstitucionalidad fue conocida y resuelta por la Sala Constitucional, mediante el Voto 4892-2002. Dicho órgano jurisdiccional estableció que sí resultaba violatorio al principio del debido proceso, notificar a las partes solamente la sentencia de primera instancia, teniendo los intervinientes el derecho a ser notificados de la denuncia o de la acusación, así como todas las demás actuaciones que se resolvieran dentro del proceso. En cuanto al plazo para interponer el recurso de apelación de la sentencia, la Sala consideró que ese plazo

no era irrazonable máxime, tomando en cuenta las características que presenta este proceso, pero se les indicó a los jueces que en toda sentencia emitida debían indicarles a las partes cuál era el plazo para presentar la apelación, con el fin de garantizarles un debido proceso.

2.8. Fijación de las multas.

Las sanciones que se impusieran, aplicarían solamente contra quién resultara culpable, según se haya demostrado en juicio, si fueren muchos los culpables, la multa sería individual para cada infractor. Si la infracción fue cometida por un sindicato u cooperativa, la pena aplicable sólo se le impondría a la organización social y si el culpable era una compañía, sociedad o institución pública o privada, la pena se aplicaría también contra quien figure como patrono, director, jefe o gerente la empresa, la persona jurídica quedaba también obligada solidariamente.

Las multas estaban determinadas en el artículo 614, el cual establecía la siguiente tabla:

1. De uno a tres salarios base,
2. De cuatro a siete salarios base,
3. De ocho a once salarios base,
4. De doce a quince salarios base,
5. De dieciséis a diecinueve salarios base, y
6. De veinte a veintitrés salarios base.

La imposición de uno u otro monto, dependía del criterio del Juez a cargo de la tramitación del proceso, para lo cual se tomaría en cuenta la gravedad del hecho, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores afectados (artículo 615). La infracción cometida contra leyes prohibitivas sería sancionada con una multa de ocho a once salarios bases mensuales. Cuando se tratase de negativa a dar informes, solicitudes, permisos, comprobaciones o documentos debidamente requeridos, la sanción iba ser con una multa de uno a tres salarios (artículo 616).

2.8.1 Distribución de las multas.

El monto establecido se distribuía según lo indicado en el artículo 612:

- I. Un cincuenta por ciento del total recaudado a nombre de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y
- II. El otro cincuenta por ciento se transfería a nombre del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Una vez determinada en sentencia en firme la multa correspondiente, el infractor tenía cinco días hábiles para cumplir con lo dispuesto en la sentencia, sino se podía proceder con el embargo respectivo.

2.9. Responsabilidad de las personas infractoras.

Establecía el artículo 325 en su primer párrafo: *“Las sanciones se aplicarán a quien resulte ser responsable de la falta o infracción. En el caso de que los responsables fueren varios, las sanciones se impondrán, separadamente, a cada infractor.”*

Ahora bien, si el presunto infractor era una persona jurídica esta sería solidariamente responsable en conjunto con el jefe, gerente o director de la empresa o institución, existiendo en este proceso la posibilidad de aplicar una responsabilidad de tipo objetiva a una empresa, compañía, sociedad, institución, en donde si resulta responsable la persona que ostente el cargo de gerente, jefe o jerarca de la compañía, la persona jurídica debe también responsabilizarse al pago.

Sobre este tipo de responsabilidad objetiva, la Sala Constitucional en el Voto número 3949-93, indicó que para condenar solidariamente al representante de una institución o empresa, era necesario demostrar dentro del juicio la culpabilidad que tenía este en las infracciones o faltas cometidas, esto sin lugar a dudas implicaba acreditar en los autos que de forma dolosa o por negligencia de ese gerente o director, se cometieron los hechos sancionados en la sentencia, pues de lo contrario se estaría incurriendo en una violación al principio de inocencia.

2.10. Plazo de Prescripción.

En cuanto al tema de la prescripción, a este procedimiento le aplicaba lo dispuesto por el Código Procesal Penal para los procesos de faltas y contravenciones, lo anterior por disposición expresa del numeral 580 del Código de Trabajo.

Para la prescripción de este tipo de procesos, había que regirse por lo regulado en los artículos 31, 32 y 33 del actual Código Procesal Penal. El ordinal 31 del código de rito penal estipula: *“Plazos de prescripción de la acción penal. Si ha iniciado la persecución penal, la acción prescribirá: a- A los dos años, en los delitos sancionables con penas no privativas de libertad y en las faltas o contravenciones.”*

Por su parte, el artículo 32 del precitado Código Penal, estipula: *“Los plazos de prescripción se regirán por la pena principal prevista en la ley y comenzarán a correr, para las infracciones consumadas, desde el día de la consumación; para las tentativas, desde el día en que se efectuó el último acto de ejecución y, para los delitos continuos o permanentes, desde el día en que cesó su permanencia. La prescripción correrá, se suspenderá o se interrumpirá, en forma individual, para cada uno de los sujetos que intervinieron en el delito. En el caso de juzgamiento conjunto de varios delitos, las acciones penales respectivas que de ellos resulten prescribirán separadamente en el término señalado a cada uno”.*

Conforme lo estipula en el ordinal precitado el cómputo del plazo para las faltas continuadas empieza a correr desde el día de la consumación del hecho, para la tentativa desde el día que se efectuó el último acto de ejecución y para los delitos continuados o de efectos permanentes, desde el día que cesó su continuación o permanencia. Este artículo se relaciona también con el ordinal 33 en cuanto a los plazos de la interrupción de la prescripción, los cuales se reducirán a la mitad para computarlos a efecto de interrumpirlos. Los plazos de prescripción se interrumpen con los siguientes actos: I. La primera imputación formal de los hechos al encausado, en los delitos de acción de pública, II. La resolución que convoca por primera vez a la audiencia preliminar, III. La obstaculización del desarrollo normal del debate por causas atribuibles a la defensa y IV. El dictado de la sentencia que, tratándose del proceso contravencional, la primera imputación correspondería a la declaración de la indagatoria al acusado y en vez de audiencia preliminar sería el señalamiento a la audiencia oral y pública dispuesta por el artículo 570 del Código de Trabajo.

Conforme a lo antes indicado, una vez presentada la denuncia o la acusación ante el Juez de trabajo correspondiente y realizada la indagatoria al supuesto infractor el plazo de prescripción se reducía a un año, dentro de ese plazo la autoridad judicial

debía imponer la sanción correspondiente ya que, si esto no ocurría y la falta imputada era discontinua, el término fatal de prescripción ya habría transcurrido.

Una vez realizado el señalamiento a juicio se tenía un año para que se llevara a cabo, caso contrario, operaba la prescripción.

Al ser el proceso de infracciones laborales un “híbrido penal” donde eran aplicables supletoriamente a la materia laboral, las reglas dispuestas para los procesos penales, esto provocaba que muchísimos fueran declarados prescritos, lo cual generó que muchas personas, entre ellos los trabajadores y trabajadoras, prefirieran no acudir a demandar el perjuicio que se les estaba causando por alguna infracción cometida por su empleador, pues consideran que esta clase de asuntos son poco eficientes.

Además, por la mora judicial que presentan todos los despachos judiciales, era imposible cumplir con los plazos señalados en el anterior Código de Trabajo, situación que traía como consecuencia que los procesos prescribieran en sede judicial.

A continuación, se procederá a analizar la tramitología de estos asuntos, a partir de los cambios introducidos con la ley de la reforma laboral, la cual vino a modificar sustancialmente el trámite que se seguía.

Sección III: Proceso de Infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social, regulado en la reforma procesal laboral.

El proceso de infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social se encuentra regulado a partir de los artículos 396 al 403 y del 669 al 681 inclusive del Código de Trabajo.

A través de este procedimiento se tramitarán las infracciones cometidas contra las leyes de trabajo y de previsión social, cuando se transgredan las normas indicadas en la Constitución, pactos internacionales en materia de Derechos Humanos y convenios debidamente ratificados por nuestro país de la Organización Internacional

del Trabajo y demás normas laborales y de seguridad social contenidos en el Código de Trabajo y demás leyes conexas (artículo 396).

3.1. Infractores.

Según lo previsto en el artículo 396 párrafo primero, constituyen faltas las acciones u omisiones cometidas por la parte empleadora y por el trabajador o trabajadora y sus respectivas organizaciones sociales. Llama la atención el hecho de que ahora en este tipo de procedimiento se pueda denunciar al trabajador o trabajadora que cometa una falta, sobre el particular Olaso (2017) indica: “ *El trabajador también puede incurrir en conductas infractoras, como por ejemplo en el marco de la seguridad social, la empleadora brinda todos los utensilios y herramientas necesarios para brindar esa seguridad social y, si la persona trabajadora no los utiliza, poniendo en peligro la seguridad del resto de las personas trabajadoras y de la empresa misma puede ser sancionado... (p.56)*”.

Este numeral en su párrafo segundo establece una lista taxativa de nuevos infractores:

“...Serán también sancionables los funcionarios públicos de la Contraloría General de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Procuraduría General de la República o cualquier otra entidad análoga que, en el ejercicio de sus potestades de control, fiscalización y asesoría vinculante, hagan incurrir en la comisión de una falta laboral a la Administración.”

Paralelamente se creó la posibilidad de condenar a la administración por la actuación realizada por un funcionario o funcionaria públicos distinta a la indicada en la Ley General de la Administración Pública, al respecto Olaso señaló: “... *Esto porque tanto la administración como los funcionarios señalados podrán ser objetos de un régimen sancionatorio cuya causa es la infracción laboral, en tanto que las dos normas citadas lo que producen es la posibilidad de pedir un resarcimiento por daños y perjuicios causados por un actuar ilegítimo e indebido de la administración (artículo 190) en la que puede ser condenado solidariamente el funcionario o la funcionaria si se acredita su culpa grave (artículo 199 LGAP y 1045 del Código Civil) p. 57*”

3.2. Legitimación para denunciar.

De acuerdo con el numeral 669, tienen legitimación:

1. Las instituciones públicas perjudicadas: comprende tanto a trabajadores como empleadores que pueden verse perjudicados por la infracción a las leyes de trabajo,
2. Organizaciones de protección de las personas trabajadoras y sindicales: organizaciones como la OIT podrían presentar una denuncia cuando consideren se está transgrediendo algún derecho de los trabajadores o de sus agrupaciones sindicales,
3. La Dirección Nacional de la Inspección General del Ministerio de Trabajo: esta dirección, de acuerdo con lo indicado en el artículo 669 párrafo cuarto, debe agotar primero la vía administrativa para presentar la denuncia,
4. Autoridades administrativas de trabajo que tengan conocimiento de las infracciones, en este supuesto podrían denunciar los Inspectores de la Caja Costarricense del Seguro Social o el Instituto Nacional de Seguros; y
5. Las autoridades jurisdiccionales que se percaten en el ejercicio de sus funciones de la comisión de alguna infracción a las leyes de trabajo. Esto en la práctica no se da mucho, es más común que las personas juzgadoras al momento del dictado de la sentencia respectiva orden testimoniar piezas ya sea a la CCSS o al MTSS para que estos en el ejercicio de sus funciones realicen la investigación respectiva.

3.3. Denuncia.

De acuerdo con lo indicado en el numeral 670, los requisitos que debe cumplir la denuncia son:

1. El nombre del acusador, número de cédula de identidad y domicilio, si la denuncia es presentada por un representante debe indicarse el carácter con el que actúa, si la parte acusadora es una persona jurídica, debe acreditarse su personería de acuerdo con lo establecido en el 447, si es formulada por apoderado especial judicial dicho poder debe otorgarse conforme a las reglas indicadas en el artículo 20.3 del nuevo Código Procesal Civil.

2. Relación detallada de los hechos, indicación clara del día, hora y año en el que ocurrieron los hechos, si se trata de una relación continuada, debe indicarse el último día que cesó. Esto resulta de vital importancia a efectos de la prescripción, lo cual posteriormente se analizará.
3. El nombre de los responsables de la falta o de los colaboradores si los hubiera, si se trata de persona jurídica o de su representante el nombre de estos.
4. Dirección donde notificar a los denunciados: en lo que respecta a la notificación de la resolución inicial la misma se va a realizar de acuerdo a lo establecido en los ordinales 19 y 20 de la Ley de Notificaciones y Citaciones Judiciales, por su parte el numeral 465 de la Ley 9.343 permite que se realice la notificación en la sede social de la persona jurídica, ya sea con la persona encargada o con quien atienda al público, dejando el notificador constancia de lo anterior.
5. Elementos de prueba que permitan comprobar la falta: estos medios probatorios deben ir orientados a comprobar la falta, la determinación de su naturaleza o gravedad y la responsabilidad de la persona acusada.
6. El medio para recibir notificaciones.

Es importante destacar que la reforma procesal laboral eliminó la diferenciación que había el código anterior entre la denuncia y la acusación, la cual había surgido como consecuencia del sistema persecutorio, que proponía el Código de Procedimiento Penales del año 1910.

3.3.1 Denuncia defectuosa.

El artículo 671 prevé que, si la acusación no cumple con los requisitos antes indicados, se debe realizar una prevención para que la parte los subsane, para lo cual se remite al plazo indicado en el 496 para los procesos ordinarios (cinco días), bajo el apercibimiento de declarar inadmisibles el proceso y ordenar su archivo.

Esa resolución que ordena el archivo del proceso tiene recurso de apelación tal cual lo establece el artículo 698 del actual Código de Trabajo, dicho recurso será conocido por el Tribunal de Apelaciones correspondiente.

3.4. Competencia.

El tema de la competencia tanto por materia como por territorio se encuentra regulada en los artículos 397, 403 y 431.

3.4.1. Por materia.

En cuanto a la competencia por materia el artículo 397 refiere: *“Los procesos que se originen en dichas faltas serán de conocimiento de los tribunales de trabajo, de acuerdo con las reglas de la competencia y por el procedimiento que en ese mismo Código se señalan.”*

Asimismo, el numeral 430 inciso 7 establece que el conocimiento en primera instancia va ser de los juzgados laborales, constituidos por un solo juzgador, con la posibilidad de poder ser apelados ante el Tribunal de Trabajo correspondiente.

3.4.2. Por territorio.

El artículo 431 inciso 11 del Código de Trabajo indica: *“Las acusaciones por infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social serán de conocimiento de los juzgados de trabajo cuya jurisdicción se cometió la falta o infracción, o del domicilio del eventual responsable, a elección del acusador.”*

Este numeral introdujo la posibilidad de interponer la acusación ya sea en el lugar donde se cometió la infracción o en el domicilio del responsable, a elección de la parte acusadora. Sobre el punto, Briones (2016) señaló que la anterior posibilidad vino a facilitar la labor no solo en la parte judicial, sino en lo inspectivo, para la tramitología del procedimiento, en vista de que muchos casos, suspendían la tramitación del asunto por las muchas comisiones que debían expedirse para realizar la notificación en el domicilio de los acusados (p.45).

3.5. Trámite del proceso.

Si la acusación está en forma, el numeral 672 indica que la persona juzgadora a cargo de la tramitación del asunto debe dictar una resolución, indicando lo siguiente:

1. Admisión del procedimiento para su tramitología,

2. Intimación al acusado e indicación en forma puntual de los hechos que se le endilgan y el fundamento jurídico de la acusación,
3. Convocatoria a juicio oral y público, con la prevención de que debe acudir a esa audiencia con todas las pruebas que considere útiles y necesarias,
4. Advertencia a la persona acusada de que puede designar a un profesional en derecho como defensor o defensora y,
5. Prevención de indicar un medio para recibir notificaciones.

La reforma trató de hacer este proceso más célere, eliminando el paso de citar al acusado ante el Despacho Judicial a rendir su indagatoria, para posteriormente en una segunda resolución ser citado a la audiencia de recepción de pruebas, lo cual cómo se estudió anteriormente, provocaba que muchos de estos procesos prescribieran.

3.5.1. Defensa social gratuita.

La resolución intimatoria le advierte a la parte acusada que puede designar a un Abogado como defensor, si la parte no provee su defensa, esta le será suministrada por medio de los Abogados de Asistencia Social de la Defensa Pública, tal y como lo establece el artículo 672 inciso 5 último párrafo. Ahora bien, si el salario percibido por la parte acusada es superior al indicado en el artículo 454 *ejusdem*, se le suministrará la asistencia letrada, pero debe cubrir los gastos del defensor asignado.

Esto sin lugar a dudas, fue uno de los grandes cambios que introdujo la Ley 9.343, dado que el anterior procedimiento no contemplaba esta posibilidad, lo cual iba en contra de lo ya establecido por la Sala Constitucional en cuanto al principio fundamental de defensa, contemplado en el artículo 39 de la Constitución Política y 8 párrafo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta manera, la reforma procesal laboral puso al día la normativa en relación con los lineamientos generados por el alto tribunal constitucional.

3.6. Celebración de la Audiencia.

Los artículos 673 al 675 inclusive, contienen el trámite por seguir para la celebración de dicho acto procesal, siendo que de la lectura de estos numerales podría

concluirse que, en este proceso a diferencia de lo establecido para el proceso ordinario, solo se va a celebrar una audiencia, la cual se dividirá en dos etapas.

3.6.1. Primera Fase.

Regulada en el ordinal 673, en esta etapa el Juez le hará ver a las partes los beneficios de llegar a un acuerdo conciliatorio, que sólo será procedente cuando el arreglo no implique más infracciones a las disposiciones del Código de Trabajo y no sean contrarios a derechos irrenunciables.

3.6.2. Segunda Fase.

Fracasada la conciliación, el artículo 674 indica que se deben realizar las siguientes actuaciones:

1. Se leerán al acusado los cargos que se le imputan y se le dará la palabra para que manifieste lo que considere oportuno a sus intereses, aquí el acusado puede: I. aceptar los cargos (ante este supuesto se dicta sentencia de inmediato), II. abstenerse de declarar (al ser un proceso sancionador la parte acusada puede abstenerse a declarar contra sí mismo, derecho constitucional previsto en el artículo 39) y III. rechazar los cargos (se pasa inmediatamente a la recepción de pruebas).
2. Recepción de pruebas: en la misma audiencia se admitirá toda aquella prueba que resulte útil para las resultas del asunto, en caso de que la probanza no sea pertinente ni útil el juez la rechazará (esa denegatoria cuenta con recurso de revocatoria y apelación, que se tramitará de forma reservada, según lo previsto en el artículo 678 párrafo 1º, los recursos deben ser interpuestos en forma oral en la audiencia y el Juez los resolverá del mismo modo).

Las partes pueden ofrecer todos aquellos medios probatorios previstos en el artículo 479: declaración de parte, dictámenes de peritos, documentos e informes de funcionarios, reconocimiento judicial, medios científicos, reproducciones gráficas o sonoras, declaración de testigos y declaración de funcionarios públicos, en cuanto a este último medio probatorio Olaso (2017) señala: *“También es factible la declaración de funcionarios públicos (artículo 83.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo), lo cual es un supuesto de recibir declaración, por*

ejemplo, a la persona inspectora del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social o de la Caja Costarricense de Seguro Social, o bien cualquier otra persona funcionaria que fuera como testigo del proceso (p.96).”

Respecto a la confesión de parte, se considera que en esta clase de asunto esta no podría ser admitida por tratarse de un procedimiento sancionador, donde no podría obligarse a la parte a declarar contra sí misma, en hechos que le pueden perjudicar (numeral 36 de la Constitución Política).

3. Evacuadas todas las pruebas, la persona juzgadora debe conceder a las partes la posibilidad de que formulen su alegato de conclusiones y en ese mismo acto señalar la fecha y hora para el dictado de la parte dispositiva de la sentencia, en casos complejos o con abundante prueba ese trámite se pospone por diez días.
4. La audiencia se puede suspender para recibir prueba complementaria o para mejor proveer que la persona juzgadora estime necesaria para resolver el asunto, también las partes pueden pedírsele para intentar ellos llegar a un acuerdo conciliatorio (artículo 535) sin embargo, la suspensión no puede durar más de 10 días.

3.6.3. Celebración de la audiencia ante la inasistencia de la persona acusada.

El artículo 675 prevé la posibilidad de realizar el juicio, aunque la parte acusada no asista voluntariamente a la audiencia, ante este supuesto la persona a cargo de la tramitación del asunto admitirá las pruebas indicadas en la denuncia y dictará la respectiva sentencia.

Es importante destacar que el Juez debe verificar que la parte acusada haya sido notificada de la resolución intimatoria, pues de lo contrario, lo procedente sería dejar sin efecto el señalamiento y hacerlo una vez que haya sido notificada la parte contraria.

Este es otro cambio de los introducidos en el actual código, lo cual viene a evitar lo que sucedía en cuanto a la imposibilidad de los jueces de realizar los señalamientos ante la ausencia de la parte acusada, esta disposición deja claro ahora que la

tramitación de este asunto es netamente laboral y ya no, la composición híbrida penal- laboral dada en el procedimiento anterior.

3.7. La Sentencia.

El fallo que se dicte en estos procesos debe cumplir con los requisitos de los artículos 560 y 677 del Código de Trabajo:

1. La sentencia se va dictar por escrito no de forma oral, ya que no se está ante una sentencia de menor cuantía que es la única que se va dictar de ese modo.
2. Monto de la multa interpuesta, justificación del número de salarios tomados en cuenta para la imposición de la multa.
3. Indicación de que el monto debe cancelarse dentro de los cinco días siguientes a la firmeza del fallo. El artículo 679 dispone que las multas se cancelarán en uno de los Bancos del Sistema Bancario Nacional, a la orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la sentencia debe indicar el Banco donde debe cancelarse, ahora bien, como el Poder Judicial tiene convenio con el Banco de Costa Rica, es en dicha entidad bancaria donde va realizarse el depósito.
4. Condenatoria al infractor del pago de los daños y perjuicios, costas y demás extremos en los cuales deba responder solidariamente.
5. Medidas que se deban adoptar para la reparación de los daños y perjuicios causados, la restitución de los derechos violados. Esta posibilidad la establecía también el numeral 610 de la norma anterior.

De toda sentencia que se dicte en materia de infracciones, se remitirá obligatoriamente dentro de los quince días, copia literal a la Inspección General de Trabajo, así como a las respectivas instituciones de seguridad social, a fin de llevar un archivo de las mismas, disposición que ya se encontraba en la anterior legislación.

3.7.1. Recursos contra la sentencia.

La sentencia produce los efectos de cosa juzgada material y será recurrible ante el Tribunal de Apelaciones correspondiente. Las partes pueden ofrecer las pruebas de su interés, las cuales serán restringidas a temas que sean de la materia o contenidos

de los agravios indicados, cuando procedan se evacuará audiencia. El término para interponer el recurso es de tres días según lo dispone el artículo 586.

Este tema de los recursos es otra novedad que plantea la reforma, anteriormente el recurso era conocido por los Juzgados de Trabajo de Mayor Cuantía, ya que el fallo era dictado por los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía.

Otra modificación de este asunto es el hecho que, de acuerdo con lo indicado en el 680 *ejusdem*, puede plantearse una revisión del fallo para ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la revisión será procedente en los supuestos previstos en los numerales 72 y siguientes del Código Procesal Civil.

3.7.2. Fijación de la multa.

La tabla para la imposición de las multas se encuentra en el artículo 398, el cual dispone que dichas multas serán de:

1. De uno a tres salarios base mensuales.
2. De cuatro a siete salarios base mensuales.
3. De ocho a once salarios base mensuales.
4. De doce a quince salarios base mensuales.
5. De dieciséis a diecinueve salarios base mensuales.
6. De veinte a veintitrés salarios base mensuales.

El juez para fijar la multa deberá de tomar en cuenta: I. la gravedad del hecho, II. el número de faltas cometidas y III. la cantidad de trabajadores que han sufrido los efectos de la infracción (artículo 401). Estos tres puntos son trascendentales, por cuanto deben ser tomados en cuenta por la persona juzgadora para fundamentar su sentencia, indicando en la misma la razón del por qué tomó un determinado salario mínimo para la fijación de su pena.

Ese razonamiento dado por el Juez en su sentencia, le va a permitir a las partes apelar la fundamentación dada por el operador de la justicia, este acto intelectual analizado en primera instancia permitirá también al Tribunal de Apelaciones revisar el fallo y valorar si lo resuelto por el *a quo* se encuentra o no ajustado a derecho.

3.7.3 Distribución de los montos condenados en la sentencia.

El monto que se llegue a establecer como multa se incluye en el presupuesto nacional de la República y se gira a favor del Ministerio de Trabajo y se distribuirá conforme lo indica el 679:

- I. Un cincuenta por ciento para la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo.
- II. El otro cincuenta por ciento será transferido a nombre del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Si la multa no se cancela oportunamente, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo tiene legitimación para gestionar el embargo y remate de bienes para hacer eficaz la condena, aunque dicha Dirección no haya actuado como parte dentro del presente asunto.

Como se analizará más adelante, en otros países de Centroamérica las sanciones impuestas por los inspectores no pasan a manos del Departamento de Inspección del respectivo Ministerio de Trabajo, nuestro país es uno de los pocos de América Central que si consideró que las sanciones impuestas deben pasar a manos del MTSS para incrementar la labor realizada por el Departamentos de Inspectores.

3.7.4 Reparación integral del daño.

El artículo 677 en sus incisos 4 y 5 establece que: *“La sentencia condenatoria ineludiblemente contendrá: 4. Las medidas o disposiciones necesarias para la restitución de los derechos violados, y, 5. Las medidas que estime necesarias para la reparación de los daños y perjuicios causados y la restitución de los todos los derechos violados, todo lo cual se hará por los trámites de la ejecución de sentencia.”*

Tomando en cuenta lo indicado en el anterior memorial, debe el Juez indicar en la fundamentación de la sentencia cuáles van a ser las medidas tomadas en cuenta para la reparación de los daños y perjuicios causados, así como las disposiciones necesarias para restituir los derechos violados por la infracción cometida, todas estas medidas se ejecutarán mediante el procedimiento establecido en el artículo 571 (proceso de ejecución de sentencia).

Analizando lo regulado en el artículo 677 es necesario preguntarse ¿Quién es la parte legitimada para solicitar vía ejecución de sentencia la restitución de los daños causados, así como el cobro de los daños y perjuicios? Previo a dar respuesta a la anterior interrogante, resulta importante considerar el informe confeccionado por el Licenciado Emilio Solana Río, para la Comisión de Asuntos Laborales en el año 2011 (informe titulado: “Estudio sobre denuncias presentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por infracciones a las Leyes de Trabajo y Seguridad Social en catorce oficinas jurisdiccionales 2005-2009”), el cual tenía como objetivo, generar un informe estadístico sobre la actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Inspección en los tribunales laborales, específicamente en los casos de infracciones a leyes de trabajo. Dicho informe fue analizado a profundidad por el Magistrado Jorge Olaso Álvarez en su obra literaria “Derecho Sancionatorio Laboral”.

Solana (citado por Olaso, 2017) al realizar su informe se centró en catorce oficinas judiciales que utilizan el “Sistema de Gestión” llegando a la conclusión que la mayoría de los procesos de infracciones a las leyes de trabajo, presentados en sede judicial son formulados por la Inspección de Trabajo del MTSS, conforme con las potestades que le brindaba el artículo 565 del código de trabajo anterior (p.117).

La anterior situación hace cuestionable la legitimación que tendría la DNI para solicitar vía ejecución de sentencia la restitución de los daños causados así como el cobro de daños y perjuicios, ya que según considera Olaso (2017) tanto la Caja Costarricense del Seguro Social, así como la Inspección de Trabajo, no gozan de representación por parte de los trabajadores y trabajadoras perjudicados por la infracción, para pretender vía ejecución de sentencia el reclamo de los derechos conculcados, pues podría suceder el caso de que la infracción se base en el no pago de extremos laborales o indemnizaciones propias de la relación de trabajo existente entre las partes (p.120)

En consideración de lo anterior y con el fin de dar respuesta a la interrogante planteada, la legitimación para el cobro de estos rubros le correspondería únicamente a la persona trabajadora perjudicada por la falta cometida por su patrono infractor y no al MTSS.

3.8. Responsabilidad de las personas infractoras.

De conformidad con lo previsto en el artículo 399, la responsabilidad de las personas físicas es subjetiva y de las personas jurídicas es objetiva, cuando la conducta sea realizada por el representante de la persona jurídica la sanción también recae solidariamente sobre la persona jurídica de la que se trate. Como se puede apreciar, la reforma laboral modificó el tema de la responsabilidad objetiva en las personas jurídicas, esto necesariamente lleva a la conclusión que lo indicado por el órgano constitucional en el Voto 3949-93 analizado en la sección anterior fue modificado, ya que el actual proceso de infracciones es un proceso sancionatorio laboral y no penal como estaba regulado antes.

Por eso, a partir de la vigencia de la Reforma Procesal Laboral, el régimen de responsabilidad será distinto, ya sea que se trate de una persona física o de una persona jurídica.

Al respecto es importante comprender la diferencia que existe entre la responsabilidad subjetiva y la objetiva, a partir de los lineamientos plasmados en el Voto N° 460-F-03 de las 10:45 horas del 30 de julio del 2003, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que en lo conducente indicó:

“VII.- Ambas modalidades de responsabilidad, ergo, contractual y extracontractual, son susceptibles de adquirir matices diversos en torno a la culpa, dependiendo de su cariz objetivo o subjetivo, claro está, en atención a la inclinación tomada por el legislador. La responsabilidad subjetiva necesita demostración de la conducta culposa del agente, en la inobservancia de la obligación prefijada (contractual) o bien, del deber de cuidado al que todos estamos sujetos (extracontractual), para lo cual el parámetro de comparación suele ser el hombre medio, o bien la diligencia del buen padre de familia. En la responsabilidad objetiva, la culpa es un elemento fuera de consideración, en atención a la actividad desempeñada por el causante del daño, que supone una creación de un riesgo connatural al ejercicio de la actividad. El que ese riesgo sea aceptado como posible, no faculta a que el damnificado deba soportarlo

en beneficio de la actividad desplegada, y el causante debe responder por ello, aun cuando se origine en una conducta lícita.”

Conforme a lo allí preceptuado, en la responsabilidad de tipo subjetiva debe demostrarse la conducta dolosa del causante y en la de tipo objetiva, el elemento culpa se encuentra fuera de toda consideración.

En desarrollo de este principio, el artículo 676 establece que se reputará como infractora a las personas jurídicas a cuyo nombre se realizaron las acciones reputadas como infractoras. Es decir, no se requiere la demostración de culpabilidad o dolo de la persona jurídica, sino que se haya actuado a nombre de la empresa. Además, basta que un representante haya cometido una infracción, para que también recaiga la responsabilidad sobre la persona jurídica o incluso sobre el grupo de interés económico correspondiente.

3.9. Prescripción.

Con la entrada en vigencia de la reforma laboral, se implementó un plazo de prescripción para los procesos de infracciones a las leyes laborales, sin remitir al proceso penal. Esta situación fue establecida en el artículo 419 de la normativa laboral vigente, la cual en lo conducente establece:

“La acción para sancionar las faltas cometidas contra las leyes de trabajo y de previsión social prescribe en dos años, contados a partir del momento en que se cometen o desde el cese de la situación, cuando se trate de hechos continuados. La presentación de la acusación ante los tribunales de trabajo interrumpe de forma continuada el plazo de prescripción, hasta que se dicte sentencia en firme. La prescripción se interrumpe también por cualquier gestión judicial o por gestión extrajudicial, en los casos en que no se haya presentado un proceso judicial. La prescripción de la sanción impuesta en sentencia en firme se regirá por lo dispuesto en el artículo 412.”

La acción para sancionar este asunto prescribe en dos años, contados desde la comisión de la falta o desde el cese de aquella, estando en el supuesto de hechos continuados. Asimismo, se establece que la presentación de la acusación interrumpe

el plazo de prescripción hasta que se dicte sentencia en firme, la cual una vez dictada por el órgano jurisdiccional competente, prescribe en diez años, según lo regula el ordinal 412.

El plazo de prescripción se interrumpe también por cualquier gestión judicial o extrajudicial planteada antes de que se instaure el proceso en sede judicial. Sobre este particular, Olaso (2017) indica que el acta de visita por parte de la Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social interrumpe la prescripción por dos años, así como cualquier reclamo administrativo realizado por el trabajador (p.65).

3.9.1. Plazo de prescripción en los hechos continuados.

Esta condición de hechos continuados provoca que no corra el plazo de prescripción, el cual empezaría a computarse a partir del cese de los hechos, desde ese momento se cuenta con los 2 años.

Un ejemplo de esta situación, podría ser la mencionada por Olaso (2017): *“Estaríamos ante un hecho continuado, por ejemplo, cuando durante los 5 años que tiene de duración la relación laboral no se le han pagado correctamente las vacaciones a la persona trabajadora, por lo que el plazo prescriptivo de la falta no corre al ser una situación continuada. Distinto sería si, a la persona trabajadora no se le canceló el aguinaldo del año 2013 en forma debida, pero en los años siguientes sí le realizó el pago, por lo que no sería un hecho continuado y la prescripción de la infracción comenzaría a correr desde el mes de diciembre de 2013 (p. 65).”*

En las secciones II y III se ha abordado ampliamente el proceso de infracciones a las leyes de trabajo y previsión regulado en nuestro ordenamiento desde la promulgación del Código de Trabajo de 1943 y ahora con la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral, lo correspondiente ahora será analizar el régimen sancionatorio de este país, lo cual se verá en la siguiente sección.

Sección IV: Sistema inspectivo costarricense.

Gran parte de las infracciones conocidas en sede judicial son presentadas por el Departamento de Inspección del MTSS, esta dependencia conforme con sus potestades de control estatal, es el órgano encargado de realizar las visitas a los

centros de trabajo con el fin de corroborar que todos los empleados de determinada empresa o centro de trabajo, se les respeten las condiciones mínimas de trabajo indicados en la Constitución Política, Código de Trabajo, convenios internacionales y demás leyes que regulan todo lo relativo al empleo. Sobre el particular Briones (2016) manifestó: *“Es una realidad que un 95% de la infraccionalidad laboral, la origina la Inspección de Trabajo... (p.31).”*

El régimen nacional sancionatorio por infracciones a las leyes laborales está bifurcado, lo cual quiere decir que el Sistema inspectivo de Costa Rica se encuentra dividido en dos, la primera parte de este proceso es conocida en sede administrativa por la Inspección de Trabajo, la segunda parte que es cuando se da el incumplimiento a las prevenciones realizadas por el inspector a cargo del asunto, se tramita en la sede jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Trabajo.

Por esa razón, se consideró que era importante dentro de los objetivos planteados en esta investigación realizar un análisis exhaustivo del Sistema Inspectivo costarricense.

4.1. Nacimiento de la Inspección de Trabajo.

Con la promulgación del Código Laboral, en el año de 1943 se creó la Inspección de Trabajo, el objetivo general de este Departamento era velar por el cumplimiento y respeto de las leyes, convenios y otras reglamentaciones concernientes a las condiciones de trabajo.

La organización administrativa de los inspectores, se encontraba establecida dentro de los artículos 580 a 600 del Código de Trabajo, en estos numerales se estipuló todo lo relativo a la competencia de la Secretaría del Trabajo como de la Inspección General del Trabajo.

Posteriormente, el 20 de abril de 1955 con la promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo (ley N°1860), se creó una Inspección de Trabajo más técnica y estructurada, con competencias distintas a las atribuidas en el Código de Trabajo, situación que provocó la derogatoria de esos numerales -580 al 600-.

Esta nueva legislación indicó que la Inspección General Trabajo iba a ser una dependencia de la Dirección General de Relaciones Laborales, la cual pertenece al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sus objetivos se encuentran establecidos en el numeral 88 de la Ley 1860:

“La Inspección General de Trabajo, por medio de su cuerpo de Inspectores, velará porque se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a previsión social. Actuará en coordinación con las demás dependencias del Ministerio, y deberá efectuar los estudios, rendir los informes, hacer ejecutar las disposiciones y las demás actividades relacionadas con su función, que le soliciten aquellas.”

El nombre de Inspección General de Trabajo es modificado posteriormente por Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (en adelante DNI) esto en el año de 1971 con la creación del Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (decreto ejecutivo N° 1508TBS, del 16 de febrero de 1971).

Previo a abordar el procedimiento seguido por la DNI, es importante primero realizar un análisis de lo dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto N° 4298-97, el cual viene a redefinir la competencia y trámite de los procesos por infracciones laborales en sede administrativa.

-Voto 4298-97 Sala Constitucional.

La Dirección Nacional de Inspección de Trabajo al ser un ente administrativo, aplicaba en su proceder todo lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, específicamente el trámite previsto para el proceso ordinario, situación que suponía años en el trámite de los procedimientos relacionados con la protección de los derechos laborales de la clase trabajadora, los cuales debían ser más expeditos.

Por esa razón, la Sala Constitucional cambió su criterio mediante el Voto 4298-97 de las dieciséis horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de julio del año 1997, deslindando del procedimiento administrativo las actuaciones de la Inspección, indicando el alto órgano jurisdiccional que las actuaciones de la DNI debían concluir

en el plazo de dos meses, en caso de no cumplirse con las prevenciones se deben realizar las acusaciones correspondientes ante el órgano jurisdiccional competente.

4.2. Procedimiento seguido en sede administrativa.

Como se indicó en los acápites anteriores, el proceso inspectivo tiene como fin principal velar porque se respete en los centros de trabajo la normativa nacional e internacional, en cuanto a las condiciones mínimas de empleo.

El proceso de infracciones a las leyes laborales y de previsión social se conoce primero en sede administrativa ante el MTSS, en donde corresponde al Inspector verificar que en todos los centros de trabajo se esté cumpliendo lo ordenado en la ley (Constitución Política, Código de Trabajo, Convenios Internacionales, leyes y demás reglamentos establecidos con el fin de regular las relaciones laborales).

El ciclo inspectivo puede iniciar mediante denuncia presentada por la parte perjudicada, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo (Directriz nº DMT-017-2013) o bien de oficio, como resultado de la visita realizada por la Inspección de Trabajo (artículo 2.3 del Manual de Procedimientos antes indicado).

En caso de que la falta señalada por el Inspector no sea corregida, se presenta la acusación en sede judicial, trámite que se lleva a cabo mediante el procedimiento establecido en el Código de Trabajo, el cual fue ampliamente desarrollado en la sección tercera de este capítulo.

4.3. Proceso de inspección, etapas y plazos.

Se encuentra regulado a partir del artículo 2.3 del Manual de Procedimientos de la DNI, proceso que se divide en etapas:

- I. **Visita virtual:** De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.1 esta etapa sería la fase inicial de la investigación, en donde el Inspector procede a verificar la información relacionada con: la personería jurídica, el poder de representación, las planillas internas de la Caja Costarricense del Seguro Social, las planillas salariales, las pólizas de seguro ante el Instituto Nacional

de Seguros, comprobantes de pago de salarios así como cualquier otro documento que se requiera para determinar si existe o no alguna infracción.

Toda esta información es solicitada de forma previa a la persona encargada en el lugar o centro de trabajo, si la parte patronal o su representante se negaren a brindar la información requerida por el Inspector, este estará facultado para presentar la denuncia ante los tribunales de justicia.

Una vez revisada la información suministrada por el patrono al inspector, este último debe detectar si se ha cometido alguna infracción, en caso de que encuentre alguna debe señalarle al patrono cuáles son las faltas, para que este proceda a corregirlas (esto sería el traslado de cargos). Por el contrario, si el Inspector no detecta ninguna infracción debe comunicárselo al patrono o a su representante.

Sobre este tipo de inspección virtual Briones (2016) refiere que: *“... a la fecha esta posibilidad ha sido utilizada para verificar el aspecto salarial, como política pública que ha venido dictando el gobierno Chinchilla Miranda, en pro de hacer respetar el salario, como una medida paliativa para bajar la tasa de pobreza del país. No obstante, la misma fue pensada para la verificación de cualquier otro componente laboral”.* (Capítulo V, apartado 1.4, parra 5)

- II. **Visita inicial al centro de trabajo (artículo 2.3.2):** El inspector a cargo debe realizar una visita al centro de labores, donde se entrevistará con la persona empleadora o a su representante para explicarle cuáles son los objetivos y posibles consecuencias de la visita de inspección. En esa entrevista es donde se procede a verificar quién ostenta la representación legal del centro de trabajo, la cédula jurídica o física del empleador, teléfono, dirección física donde pueda ser localizado el patrono o su representante y el medio para recibir notificaciones.

En esta visita el inspector revisa los documentos antes descritos en la visita virtual (personería, comprobantes de pago, planillas, seguros del INS y de la CCSS), también en este mismo acto el funcionario del ministerio si lo considera necesario entrevistará a las personas trabajadoras de la empresa, lo que se debe realizar en forma individual o en presencia de testigos y es confidencial.

Si la investigación lo amerita puede realizar una inspección ocular por las instalaciones del centro de trabajo, con el fin de determinar las condiciones de seguridad, higiene y salud ocupacional.

Una vez realizado lo anterior, el inspector debe informar a la parte empleadora o su representante cual fue el resultado de la visita realizada, cuando no encuentre infracción debe elaborar un informe para presentarlo al Jefe Regional de la Inspección y comunicarlo al patrono, por el contrario si detectó infracciones a las leyes laborales, debe realizar un acta para dejar constancia de cuáles son y el plazo que se le otorga para corregirlas, el cual dependiendo de la falta que se trate puede ser de cumplimiento inmediato o extenderse un plazo máximo de treinta días. El acta debe venir firmada por el inspector asignado y notificársele *in situ* al patrono o a su representante, en caso de que se diera alguna dificultad para notificarla se debe aplicar lo dispuesto por la Ley de Notificaciones y Citaciones Judiciales, en ella se le indica el tipo de infracción, con la normativa respectiva, el número total de personas trabajadoras afectadas, así como las medidas necesarias para ponerse a derecho.

En ese momento el inspector les advierte cuáles son los recursos que pueden interponer en contra de lo señalado en el acta, los derechos que le asisten, así como las consecuencias que tendría en caso de persistir las infracciones señaladas.

Si la parte empleadora o el representante interpusieran algún recurso contra el acta de inspección y prevención, el mismo será tomado como un recurso de revisión de conformidad con lo señalado en el artículo 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- III. **Visita de revisión:** El artículo 2.3.3 indica que una vez transcurrido el plazo señalado en el acta de prevención, el inspector debe apersonarse otra vez al centro de labores y corroborar si se hicieron los cambios señalados o bien si las infracciones persisten.

En esta segunda visita el inspector debe entrevistar nuevamente a la parte patronal o el representante a fin de explicarles cuál es el motivo de la segunda visita. En esta visita de revisión el inspector puede realizar las mismas actuaciones indicadas en la visita inicial (verificación de documentos, entrevista

con los trabajadores y trabajadoras de la empresa e inspección del centro de trabajo).

Realizadas todas esas actuaciones el inspector debe indicarle al patrono cuáles son las infracciones detectadas (estas deben ser las mismas que le señaló en la visita inicial), así como el procedimiento que se va seguir en vía administrativa hasta la eventual denuncia ante los tribunales de trabajo por las infracciones que no fueron subsanadas.

Dentro del plazo de cinco días luego de realizada la visita de revisión, el inspector a cargo confecciona el acta de revisión, se la notifica al patrono y la presenta al Jefe Regional con un informe de la denuncia.

Si el patrono cumplió con lo señalado en el acta, se le debe indicar al empleador o a su representante el cumplimiento de lo señalado en el acta de revisión y la indicación del cierre del ciclo inspectivo, lo anterior se hará saber así al jefe correspondiente con un informe de lo realizado.

IV. **Denuncia ante los tribunales:** El Jefe Regional remite el informe que le presenta el inspector asignado ante el Asesor Legal, para proceder si es el acaso a presentar la acusación ante los Tribunales de Trabajo para el conocimiento del proceso de infracciones por leyes de trabajo y seguridad social respectivo.

V. **De los fueros especiales (artículo 2.4):** Dentro del Manual de Procedimientos de la DNI existe todo un capítulo correspondiente a fueros especiales, entre los que se señalan: despido de mujer en estado de embarazo o en período de lactancia, trabajador adolescente, trabajadores con fuero sindical, denuncias por hostigamiento laboral y sexual en el empleo.

El procedimiento general para la protección de las personas trabajadoras que gozan de algún tipo de protección según lo antes previsto, inicia mediante la denuncia presentada por la persona directamente perjudicada, quien debe aportar al proceso toda la prueba que considere necesaria. Por parte de la jefatura se asigna al caso a un inspector, quien debe valorar toda la prueba aportada y presentar el informe final ante su superior, indicando si procedente o no la autorización de despido, pues en caso de que no se haya solicitado la

autorización correspondiente la tramitación del asunto sigue el trámite previsto por el procedimiento ordinario inspectivo, en donde se le previene al patrono infractor que restituya a la persona trabajadora que goza del fuero o bien que siga el trámite previsto para su despido.

4.4. Conclusiones.

De acuerdo con lo antes analizado, el ciclo inspectivo en Costa Rica se divide en dos fases, la primera consiste en realizar la visita de inspección al centro de trabajo para verificar si ha cumplido con la normativa laboral en caso de que se compruebe la infraccionalidad, el inspector debe apercibir a la persona empleadora o a su representante, para que se abstengan de realizar la conducta indicada en el acta de inspección, por eso las personas inspectoras les otorga un plazo para ponerse a derecho, en caso de omisión y de persistir la falta señalada el Ministerio de Trabajo debe llevar el caso a la segunda fase, la cual sería presentar la denuncia ante el Poder Judicial para que mediante el proceso previsto en el artículo 669 se sancione al patrono infractor y se reparen los daños causados al trabajador o trabajadora perjudicados por la infracción cometida.

Para obtener esa reparación integral de los daños causados, es necesario que la persona juzgadora dicte una sentencia, pero para que el proceso termine de esta forma pasan meses e incluso años para que el trabajador o trabajadora pueda obtener la “justicia pronta y cumplida” indicada en el numeral 41 de la Constitución Política.

Lo anterior trae como consecuencia que las personas pierdan interés en denunciar la falta cometida por la persona empleadora, pues saben que aunque el Ministerio actúe de forma rápida, si el patrono no cumple con las prevenciones se debe presentar el caso ante el órgano jurisdiccional, en donde para nadie es un secreto el atraso que presenta el Sistema Judicial costarricense, donde los procesos laborales duran años para fenecer mediante sentencia de primera instancia, que puede ser recurrida por cualquiera de las partes, deben esperar que el Tribunal de Apelaciones correspondiente dicte la sentencia de segunda instancia, lo cual provoca que las personas se abstengan de denunciar.

Sobre el particular Briones (2017) indicó: *“Habría que preguntarse si el hecho de acudir a un procedimiento sancionatorio, en donde actúa un Poder (Judicial), que no tiene contacto inicial y directo con la infraccionalidad, podría estar provocando por parte de la judicatura costarricense poca identificación y, a la vez, por parte de las autoridades administrativas (Inspección de Trabajo), desazón de llevar dichos casos a esa instancia, con lo cual se estaría generando ineficacia en el tratamiento de dicha temática, con las consecuentes repercusiones a nivel nacional, en la tutela de los derechos laborales de sus habitantes y a nivel internacional de incumplimiento con los compromisos adquiridos.”* (Capítulo 5: El caso particular del sistema inspectivo de trabajo, parra 2)

El pensamiento del Dr. Eric Briones también es compartido por el sector sindical de nuestro país, que en su libro titulado: “Hacia la Potestad Sancionadora por parte de la Inspección de Trabajo (2017) citó las palabras enunciadas por la Confederación Sindical Internacional (CSI) al presentar el informe anual para el año 2007:

“Autoridades cómplices y procedimientos lentos e ineficaces, este comportamiento, aunque ilegal, es tolerado por las autoridades y las sanciones no son lo suficientemente estrictas como para ser disuasivas. Dada la complejidad de los procedimientos involucrados, obtener la reintegración de trabajadores/as que han sido injustamente despedidos lleva un promedio de tres años o más, tiempo suficientemente largo como para terminar con el sindicato. La resolución que declara una violación, dictada por la DNIT, generalmente excede el período máximo de dos meses previsto por el Tribunal Constitucional. Cuando eventualmente tiene lugar un juicio, alcanzar un veredicto puede llevar varios años. Mientras tanto, los trabajadores/as desisten de su lucha sindical. Se constata una real lentitud e ineficacia de los tribunales y de la Inspección de Trabajo. No hay suficientes inspectores para cubrir los conflictos por violación de la libertad sindical.” (Apartado 5.1 Panorama actual, parra 2)

Si el ordenamiento jurídico nacional ha caído en la situación antes descrita trae graves consecuencias, pues se estaría causando una inseguridad jurídica a todas las personas que reclaman el auxilio judicial en este tipo de procesos, se ha dejado de proteger y tutelar los derechos laborales por los cuales han luchado los antepasados,

el país estaría incumpliendo las normas internacionales que ha suscrito, las cuales se han convertido en ley de la República.

Por ello, algunos legisladores han presentado proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, con el fin de sacar de la esfera judicial estos procesos, para que ya no sean conocidos por los jueces laborales, tratando que la competencia de estos asuntos le sea otorgada al Ministerio de Trabajo, en donde se les dé la posibilidad a los inspectores en sede administrativa para sancionar al patrono infractor desde que se da la primera visita, sin tener la necesidad de realizar una segunda inspección y menos acusar al infractor en sede judicial. Consideran los legisladores que el hecho de que sea un Juez, que no ha participado en el ciclo inspectivo, quien imponga la sanción resulta ser poco efectivo, pues la multa o sanción impuesta no guarda relación con la infracción cometida.

La idea plasmada en esos proyectos legislativos toma como punto de partida las propuestas que se han adoptado a nivel del Derecho Internacional, en donde son los inspectores de trabajo los encargados de sancionar al infractor, lo cual se lleva cabo directamente en sede administrativa.

En consideración a lo antes indicado, se concluye que resulta necesario realizar un cambio de cara al tratamiento del proceso de infracciones, para hacer más dinámico y eficiente la labor realizada por los inspectores, quienes actúan en tutela de la normativa laboral que nuestro país ha adquirido la obligación de tutelar. Por eso es importante analizar el proyecto legislativo N° 19.130 presentado por la ex Diputada Sandra Pizsk, que tenía como objetivo principal desjudicializar el proceso de infracciones. Los planteamientos del mencionado expediente legislativo, resultan de vital importancia para los objetivos de este trabajo de investigación ya que, a partir de lo dispuesto en ese documento, se realizará una propuesta para el nuevo proceso inspectivo para Costa Rica.

Sección V: Proyecto de ley N° 19.130.

Este proyecto de ley fue impulsado ante el Plenario Legislativo en fecha 21 de mayo de 2014, por parte de la entonces Diputada señora Sandra Pizsk Feinzilber, sobre la

base de la tesis doctoral presentada por el Doctor Eric Briones Briones, quien le planteó y convenció de la necesidad del cambio normativo en el tema.

El proyecto fue llamado “Fortalecimiento al Sistema Inspectivo de Trabajo”. Este expediente legislativo pretendía reformar los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 101 de Código de la Niñez y la Adolescencia, 564 al 570, 601, 609 al 617 del Código de Trabajo, así como la derogatoria del inciso F) del artículo 402 y los artículos 309 al 329 y 571 al 581, todos del Código de Trabajo, creando también un apartado de Transitorios I, II, III a la Ley Orgánica del MTSS.

El proyecto fue enviado a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el 25 de mayo de 2014, comisión que realizó un informe técnico acerca de la viabilidad del proyecto, sin embargo, pese a contar con dictamen favorable para su puesta en marcha y convertirse en ley de la República, no fue posible, pues fue archivado por la Asamblea Legislativa al aplicársele el plazo de prescripción cuatrienal. Pese a ello, conviene analizar cuáles eran los puntos y las reformas que pretendía implementar este proyecto de ley.

5.1. Propuestas.

Como objetivo principal este proyecto planteaba que el esquema normativo bajo el cual se desempeña el régimen de sanciones por infracción a las leyes de trabajo en Costa Rica, no está respondiendo ni ofreciendo soluciones óptimas a las necesidades del mercado laboral actual, lo cual es producto de la rigidez, complejidad, desgaste y lentitud que presentan estos asuntos en sede judicial.

Con la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral, se introdujeron muchos cambios a este procedimiento, abandonándose el “híbrido penal” que antes existía en esta clase de asuntos, apostando por normas claras y promulgadas todas dentro del Código de Trabajo. No obstante, este proceso en sede judicial sigue siendo lento y poco eficiente por cuanto la reforma laboral también implementó otros procesos judiciales que ocupan prioridad en las agendas de los Despachos Judiciales, por ejemplo los fueros especiales de protección, lo cual ha provocado que los procedimientos de interés en este trabajo, sean desplazados al último orden de

conocimiento y señalamientos en los despachos judiciales, donde las partes deben esperar más de un año para asistir al juicio oral.

Esta situación genera una gran preocupación entre las diversas instancias relacionadas con el tema y un sentimiento de insatisfacción mayoritario en las personas usuarias de la Inspección de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Es por esta razón que mediante este trabajo de investigación se pretende impulsar la idea de lograr su desjudicialización, para que los procesos de infracciones a las leyes de trabajo sean conocidos únicamente en sede administrativa por el MTSS.

Para ejemplificar aún más la importancia de este proyecto de ley, conviene citar lo indicado por la Diputada Pizsk Feinzilber en el proyecto presentado (Proyecto de Ley 19.130, p.3):

“...Los aspectos citados se reflejan en el estudio realizado por el Departamento Legal de la Inspección de Trabajo, en los meses de junio y julio del año 2010, a partir del cual se desprende que, un porcentaje superior al 80% de los encuestados-usuarios-, prefieren hacer uso de los servicios de asesoría y atención de denuncias de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, frente a otras instancias administrativas o judiciales, en este último caso un 15%. Lo anterior por considerar que recurrir a la sede judicial implica un largo tiempo de espera, multas mínimas, dificultad para ejecutar las sentencias y finalmente, no se promueve el cumplimiento de la normativa laboral. Por otra parte, un 90% de los encuestados, consideran necesario el establecimiento de mecanismos que permitan la imposición de multas desde la sede administrativa, alegando mayor eficacia en los procesos, eficiencia en la gestión fiscalizadora de la Inspección de Trabajo, garantizar justicia pronta e inducir al patrono al cumplimiento. En igual sentido, según estudio llevado a cabo por el proyecto de verificación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 2011, acerca del comportamiento de las sentencias dictadas por los tribunales laborales del país con ocasión del tema de infraccionalidad laboral, se concluye que de 97 sentencias estudiadas, solo un 56,7 fueron de condenatoria (55) y de estas más de la mitad fueron objeto de

sanción por medio de la multa más baja de las legalmente previstas, sin existir una clara fundamentación en 20 de ellas (36,3%).”

Como propuesta y objetivo general de esta proyección legislativa se indicó (Proyecto de ley 19.130. P,4):

“Para tales efectos se pretende, proponer un marco regulatorio a partir del cual el inspector de trabajo, no tenga que hacer dos visitas, siendo de manera excepcional el requerimiento al patrono presuntamente infractor, el cual deberá hacerse por escrito, para que dentro del término que se le fije, se ajuste a derecho, en aquellos casos en que así lo prevea la reglamentación correspondiente, que al efecto se emitirá, según el transitorio del presente proyecto de ley. Con lo cual se viene a poner a tono con lo previsto por el artículo 17, párrafo 2, del Convenio número 81 y el artículo 22, párrafo 2, del Convenio número 129, los cuales prescriben como facultad discrecional -y no como regla como lo entendió el país durante más de setenta años- advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento. Siendo que en primera instancia se debe someter al presunto inobservante de la ley al procedimiento correspondiente. En el mismo sentido, la Recomendación N.º 20 adoptada por la OIT el 29 de octubre de 1923, ha dispuesto que se considere “a los jefes de empresa o a sus representantes”, responsables de la observancia de la ley, pudiendo ser multados en caso de infracción deliberada de la ley o de negligencia grave en su observancia; y solo en casos especiales en que se disponga que el empleador deba ser avisado previamente, se recurrirá a la ejecución inmediata. Así, como la implementación de un régimen general de sanciones administrativas por infracción a las leyes laborales, que incorpore como mínimo: caracterización y clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves, la creación de un registro de reincidencia; la definición de la cuantía de las sanciones según su gravedad; especificar el mecanismo para recurrir el acto que ordena la imposición de la multa administrativa; definir el destino de las multas; definir el órgano que tendrá a su cargo la administración y control de multas. En lo que refiere a la distribución de las infracciones en tres grupos según su gravedad -leves, graves y muy graves-,

deberán ser especificadas en la reglamentación que al efecto disponga la inspección de trabajo, de conformidad con el transitorio único de este proyecto, en el plazo de seis meses a partir de su publicación en el Diario Oficial.”

De todo lo analizado hasta el momento, se concluye que Costa Rica debe contar con un mecanismo de cobertura nacional, acorde con las exigencias actuales del mercado laboral, que permita sistematizar la función fiscalizadora de la Dirección Nacional e Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante el conocimiento de las infracciones en sede administrativa, lo que a la postre redundará en mejores resultados y mayor celeridad, eficacia en los asuntos de infraccionalidad laboral, como se pretendía en este proyecto de ley, el cual lastimosamente como se indicó fue archivado por falta de un verdadero impulso procesal en el plenario legislativo.

De seguido, se analizarán cuáles eran algunos de los cambios y modificaciones que se pretendían implementar a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, Ley Orgánica del Poder Judicial, Código de Trabajo y Código de la Niñez y Adolescencia.

5.2. Modificaciones planteadas.

El proyecto de Fortalecimiento al Sistema Inspectivo de Trabajo pretendía adicionar un Capítulo (Nº V específicamente los artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87) a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (en adelante ley Nº 1860) y reformar los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 todos de la ley 1860. Así como algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial (ley Nº7333), Código de la Niñez y Adolescencia, así como el Código de Trabajo, con el fin de poder cumplir con la propuesta señalada en el expediente legislativo 19.130.

Las modificaciones que se pretendían realizar al Código de Trabajo no van a ser objeto de análisis, pues los artículos que se pretendían modificar en esta iniciativa legislativa fueron suprimidos y modificados cuando se promulgó la ley de la reforma procesal laboral. Por ende, solamente se estudiarán las modificaciones y adiciones propuestas para: la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de la Niñez y Adolescencia.

5.2.1. Adiciones y modificaciones a la Ley 1.860.

La Comisión Permanente Especial encargada de la Redacción del expediente 19.130 presentó la moción n° 137 en fecha 10 de agosto de 2016, la cual contenía las adiciones y modificaciones que se debían realizar a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo (Expediente Legislativo N° 19.130, texto actualizado con el segundo informe de mociones vía 137, P. 1):

*“**Artículo 1.-** Adiciónese un Capítulo V, Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, Capítulo Único, artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87 y Refórmese los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social N.º 1860 del 21 de abril de 1955 y sus reformas.*

Capítulo V. Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo.

***Artículo 82.-** Créase el Tribunal Administrativo de la Inspección del Trabajo, con sede en San José y competencia en todo el territorio nacional. Será un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia exclusiva e independencia funcional, en el desempeño de sus atribuciones. Lo resuelto por el Tribunal agotará la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.*

***Artículo 83.-** Cada año este Tribunal elaborará un presupuesto para cubrir sus gastos administrativos y de recurso humano.*

***Artículo 84.-** El Tribunal será el órgano competente para conocer y resolver en alzada los recursos de revisión planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contra los actos finales que comuniquen la imposición de multas por violación a las normas laborales de la Inspección Nacional de Trabajo, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser sometidos a su conocimiento. Para resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento, la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo contará con un plazo de dos meses. Si transcurrido el plazo de seis meses desde la presentación del recurso, el Tribunal no ha dictado resolución definitiva los funcionarios responsables incurrirán en falta grave de servicio y*

se les aplicará la responsabilidad disciplinaria correspondiente. Sus actos agotarán la Vía Administrativa.

Artículo 85.- El Tribunal Administrativo de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estará integrado por tres miembros propietarios y tres miembros suplentes, quienes actuarán en caso de ausencia, impedimento, recusación o excusa de los propietarios. Los miembros del Tribunal serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previo concurso público de antecedentes realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual remitirá una nómina de postulantes al Consejo de Gobierno para su designación. Estos nombramientos serán por plazo de cuatro años y sus miembros podrán ser reelectos por un periodo adicional. Serán juramentados por el Consejo de Gobierno. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social queda facultado para aumentar el número de secciones de este Tribunal cuando la cantidad de trabajo así lo justifique. **Artículo 86.-** Para ser miembro propietario y suplente del tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo se requiere el grado mínimo de licenciatura en Derecho, con experiencia mínima de cinco años en Derecho laboral, en Riesgos de Trabajo o en Seguridad Social. Los miembros propietarios deben trabajar a tiempo completo y ser personas que, por sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones. En tanto a los suplentes se les remuneraran los servicios sólo cuando ejerzan efectivamente la suplencia respectiva. Cada dos años se elegirá de su seno un presidente, quién ejercerá la representación legal del Tribunal, un vicepresidente y un secretario.

Artículo 87.- Para cumplir lo establecido en esta Ley, el Tribunal deberá realizar sus funciones sujeto a los principios de celeridad e inmediación de la prueba, sin perjuicio de la implementación de medios supletorios para la evacuación de la prueba, cuando las circunstancias lo ameriten. Contará con el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones. Su estructura orgánica y administrativa será definida en un Reglamento que deberá dictar el Poder Ejecutivo.”

Todos estos artículos pretendían la creación de un Tribunal Administrativo dependiente de dicho ente ministerial, cuyo fin principal era que dicha dependencia revisará en alzada todos los recursos planteados por las partes contra lo resuelto por el Departamento de Inspección del Ministerio, en los procesos de infracciones a las leyes laborales. La creación de este Tribunal iba a garantizar a los intervinientes el debido proceso y la transparencia en la tramitación de estos asuntos.

A continuación, se analizarán las modificaciones propuestas por la Comisión Permanente a la Ley 1. 860 (Expediente Legislativo nº19.130, texto actualizado con el segundo informe de mociones vía 137, P. 5):

“INSPECCION GENERAL DE TRABAJO. CAPITULO ÚNICO, Constitución, Funcionamiento, Atribuciones.

Artículo 88.- *La Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, por medio de su cuerpo de inspectores, fiscalizará que se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y de previsión social. Actuará en coordinación con las demás dependencias internas y externas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y demás dependencias que formen parte del Estado, y deberá efectuar los estudios, rendir los informes y requerir información, realizar inspecciones, dictar órdenes de cumplimiento de la legislación laboral, imponer sanciones por faltas contra las leyes laborales, hacer ejecutar las disposiciones que emita y las demás actividades relacionadas con su función, de conformidad con la normativa laboral vigente. Debe llevar un registro a través de una base de datos con información desagregada por sexo y otras variables (edad, etnia, nacionalidad u otras) de las empresas e instituciones públicas que posean trabajadores, pudiendo obtener la información de diversos registros institucionales con preferencia y libres del pago de cualquier canon. Deberá asimismo presentar un anuario, sobre toda la gestión que ha realizado, el cual deberá publicitarse por los medios que considere pertinentes, para que sea conocido por los habitantes.*

Artículo 89.- Los inspectores de trabajo tendrán la potestad de visitar e inspeccionar los lugares de trabajo, ingresando a todas las áreas donde los trabajadores realizan sus labores, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aún de noche, si el trabajo se desarrollare durante ésta. Podrán requerir información a los patronos y revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, medios de pago y cualesquiera otros documentos y constancias que eficazmente les ayuden a realizar su labor y que se refieran a los respectivos trabajos. En casos de que se les niegue injustificadamente el ingreso a los lugares de trabajo o se interfiera con el ejercicio de sus competencias, los inspectores podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para garantizar que no se les impida el cumplimiento de sus deberes.

Artículo 90.- Los inspectores de trabajo deberán examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal para las y los trabajadores. Muy particularmente velarán por que se acaten las disposiciones sobre prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los inspectores de trabajo informarán a las autoridades competentes de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros sobre cualquier violación que detecten a la legislación sobre seguridad social y riesgos del trabajo, sin perjuicio de sus competencias en esta materia y de los mecanismos de colaboración interinstitucional que lleguen a aplicarse.

Artículo 92.- Siempre que se compruebe la violación de la Constitución Política, los pactos internacionales sobre derechos humanos, los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por la Asamblea Legislativa, y demás normas laborales y de seguridad social, la inspección general de trabajo tendrá la potestad de sancionar administrativamente las infracciones detectadas, mediante acta que se denominará "Acta de Notificación de Infracción y Sanción", conforme al debido proceso y el régimen previsto por el Código de Trabajo. Excepcionalmente la Inspección General de Trabajo podrá

requerir a las personas infractoras correspondientes, por escrito y siempre que no aparezca como reincidente; para que dentro del término que le fije, se ajuste a derecho, en aquellos casos en que lo prevea la reglamentación correspondiente, vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido con el plazo otorgado sin haberse cumplido con el acta de requerimiento, la inspección impondrá la sanción correspondiente. Dicho requerimiento no le cabrá recurso alguno. Una vez iniciado un procedimiento, la Inspección General de Trabajo velará porque sus inspectores no puedan dejaron sin efecto.

Artículo 94.- *Las actas que levanten las personas inspectoras y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tendrán el valor de prueba calificada, sin perjuicio que se demuestre lo contrario. Esta presunción no exime de realizar las actuaciones necesarias que demuestren la veracidad de dichas actas.*

Artículo 95.- *La desobediencia a las órdenes dictadas por los inspectores dentro del límite de sus atribuciones legales o reglamentarias constituye el delito desobediencia tipificado en el artículo 314 del Código Penal y será sancionado de conformidad con la pena establecida en dicho artículo. Igual pena se impondrá a quién impida a los inspectores del trabajo que cumplan los deberes propios de su cargo u obstruya el ejercicio de sus funciones.*

Artículo 97.- *La Inspección General de Trabajo estará a cargo de una Dirección Nacional y de los inspectores que sean necesarios. Estos, para efectos de jurisdicción, serán provinciales, cantonales, regionales y con jurisdicción en toda la República, la que será fijada en cada caso por la Dirección Nacional de la Inspección. El nombramiento del director o directora nacional debe recaer en persona de reconocida capacidad en la materia.*

Artículo 139.- *Toda resolución o pronunciamiento del Ministerio, debe ser puesto en conocimiento de los interesados, conforme a la normativa vigente que regula las notificaciones. Tratándose de actuaciones o de*

resoluciones dictadas por las diversas dependencias, las partes interesadas podrán apelarlas por escrito ante la máxima autoridad ministerial, dentro de los tres días siguientes a la respectiva notificación. Asimismo, contra las actas que comunican la infracción y su sanción por parte de la Inspección General de Trabajo, procederá el recurso de apelación ante la persona titular de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, con lo cual se agota la vía administrativa. Transcurridos dos meses desde la fecha del acta que comunicó la imposición de la sanción sin que haya recaído resolución se producirá la caducidad del expediente sin que ello impida la iniciación de otro nuevo ciclo inspectivo con identidad de sujeto, hechos y fundamento.”

Las modificaciones propuestas introducían la creación de una base de datos que llevaría la Inspección de Trabajo, que iba a permitir llevar la información de todas las empresas sean estas públicas o privadas. Se pretendía también dotar de mayores herramientas a los inspectores para la realización de sus potestades de inspección.

Es importante señalar que la reforma propuesta al artículo 92 le confería la potestad sancionatoria al MTSS, a través de la Inspección General de Trabajo, lo cual tenía como objetivo poner a tono nuestra legislación con el derecho comparado, países que lo han aplicado y han reportado muchos beneficios, que serán referidos más adelante.

5.2.2. Adiciones y modificaciones de la Ley 7333.

Este proyecto legislativo pretendía modificar el artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Texto Base del Proyecto de ley 19.130, P.6):

“Artículo 116.- En materia de trabajo, los juzgados de menor cuantía conocerán de los procesos ordinarios de trabajo, cuyo monto no exceda de la suma fijada por la Corte; ello sin perjuicio de lo dispuesto por ley respecto de los tribunales colegiados de trabajo de menor cuantía.”

La propuesta de la ex legisladora Pizsk iba dirigida a que dichas infracciones fueran conocidas y sancionadas en la vía administrativa y no en la judicial, por lo que

guarda coherencia con el objeto del proyecto, dejando únicamente al Ministerio de Trabajo como órgano competente para el conocimiento de estos asuntos.

En razón de que este proyecto legislativo pretendía modificar normas establecidas en la Ley Orgánica de este Poder de la República, se envió la consulta correspondiente a la Corte Suprema de Justicia, para que Corte Plena emitiera su criterio en cuanto a las propuestas que contenía.

La Corte Suprema de Justicia emitió un criterio positivo manifestando lo siguiente (Acta de Sesión nº 44 del 17 de marzo de 2015, P.10):

“...Manifiestan que el proyecto no interfiere en la organización del Poder Judicial ni afecta mayormente lo relacionado con su funcionamiento. Por el contrario, con la reforma que se pretende al artículo 116 de la Ley Orgánica y la derogatoria de varias normas del Código de Trabajo se infiere que la finalidad es suprimir del conocimiento de las faltas e infracciones a la legislación laboral de la competencia de los juzgados de trabajo. Lo anteriormente expuesto deberá implicar, un descongestionamiento en las tareas de dichos órganos jurisdiccionales que devendría en una ventaja para este Poder de la República...”

El Poder Judicial siempre estuvo de acuerdo con que los procesos de infracciones contra las leyes laborales fueran conocidos por el Ministerio de Trabajo, considerando que esto le reportaría beneficios, pues se descongestionarían los juzgados laborales y se podrían destinar más recursos para el trámite de otros asuntos. Pese al criterio favorable, la reforma laboral no la incluyó, sino todo lo contrario, mantuvo la competencia de los Jueces Laborales para seguir conociendo estos asuntos, según lo establece el ordinal 430 inciso 7 del Código de Trabajo actual.

5.2.3. Modificación al artículo 101 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

La afectación normativa propuesta para este artículo, tenía la finalidad de actualizar el monto de las sanciones económicas, asociadas a las violaciones incurridas por la parte empleadora sobre los menores de edad protegidos en dicho artículo.

5.3. Análisis del Informe Jurídico del proyecto de ley.

El informe jurídico fue elaborado por los Asesores Parlamentarios, el señor Marcos Amador Tenorio y la Señora Rebeca Araya Quesada el 08 de julio de 2015, quienes concluyeron que el expediente legislativo N° 19.130 impulsado por la ex Diputada Sandra Pizsk, planteaba la modificación del régimen sancionatorio de los procesos de infracciones a las leyes laborales en nuestro país, proponiendo un sistema novedoso para optimizar y sistematizar las gestiones realizadas por la Dirección Nacional de Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Informe Jurídico n° AL-DEST. IJU-200-2015, P.3).

El proyecto sugería la creación de un procedimiento, a través del cual, la Dirección de Inspección del MTSS, iba a tener la potestad de imponer multas y sanciones a las personas infractoras en sede administrativa, sin la necesidad de presentar una denuncia ante los órganos jurisdiccionales. Bajo esta perspectiva, se incorporaría una nueva calificación a las infracciones laborales, clasificándolas como leves, graves y muy graves, esto permitiría una cuantificación más clara a la hora de imponerse la multa, pues esta iba a depender de la tipificación de la infracción cometida, además se pretendía crear un sistema de infractores reincidentes, lo cual iba a permitir que si un patrono era reincidente en la falta cometida esto hacía que la multa por imponerse fuera mayor.

Este informe reseñó que ya en Costa Rica en el año de 1999, el entonces Diputado Guido Alberto Monge Fernández, había presentado también a la corriente legislativa el proyecto N° 13.560, tendiente a modificar el Código de Trabajo, con el objeto de que el conocimiento del procedimiento de las faltas y contravenciones a las leyes de trabajo se trasladara al MTSS. Ese proyecto se denominó “Reforma en Materia de Procedimiento de Juzgamientos por la Infracción a las Leyes de Trabajo y Seguridad Social”, iniciativa que también fue archivada.

Los Asesores consideraron que las propuestas planteadas en el proyecto presentado de la ex Diputada Pizsk era procedente, ya que guardaba relación con el objeto principal, el cual era la desjudicialización de estos asuntos, razón por la cual sometieron a votación del Plenario esta proyección legislativa.

Los asesores puntualizaron en su informe que en algunos países de América y de Europa se ha legislado para que las inspecciones laborales, sean órganos administrativos facultados para hacer cumplir el deber sancionatorio a las personas infractoras. A modo de ejemplos, señalaron que, en el caso de España, con la promulgación del Real Decreto Legislativo número 5/2000 del 04 de agosto del año 2000, se le otorgó a la inspección laboral facultades para vigilar el cumplimiento de las leyes laborales y también para sancionar su infracción; asimismo en el caso de Honduras, la inspección general del trabajo es la autoridad encargada de imponer la sanción.

Estas importantes referencias hechas por los Asesores Legislativos, plantean la necesidad de comparar y analizar el sistema inspectivo de países del Derecho Comparado (que para efectos de este estudio se centrara en los sistemas inspectivos de los países centroamericanos), con el propósito de reseñar los principales aspectos de cada uno y a partir de dicho análisis, estructurar un nuevo modelo que se adapte a las realidades del mercado laboral actual.

Sección VI: Sistemas inspectivos en el derecho comparado.

Como se indicó anteriormente, de seguido se hará una reseña de los diversos regímenes inspectivos del área centroamericana, resaltando en forma general, los principales aspectos de cada uno que puedan ser de utilidad para la realidad costarricense actual. Para este propósito, se utilizarán los resultados de la investigación publicada en la Revista Judicial N° 113 del año 2014, elaborada por el Doctor Eric Briones Briones, titulada: *“Sistemas Inspectivos de Trabajo Centroamericanos”*.

6.1. Sistema Inspectivo de Nicaragua.

Se encuentra regulado en la Ley General de la Inspección de Trabajo (ley N°664 del 26 de junio de 2008), legislación que define todas las competencias, potestades y demás de esta Inspección.

De acuerdo con lo indicado en el artículo 4 inciso b de ese cuerpo normativo, esta Inspección se define como un: *“Servicio público que se encarga de promover, prevenir, educar y tutelar el cumplimiento de las normas laborales, así como sancionar su incumplimiento.”*

Está conformado por la Dirección General de Inspección del Trabajo, la Dirección General de Seguridad e Higiene del Trabajo, las Inspectorías Regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, las Inspectorías Departamentales, las Inspectorías Municipales e Inspectores del Trabajo y de Higiene y Seguridad del Trabajo (artículo 7 de la referida la referida ley).

- Proceso inspectivo en general:

Su actuación se encuentra establecida a partir del artículo 17 del Reglamento de la Inspección de Trabajo, el cual nace mediante Decreto N° 92-2004 del 17 de agosto de 2004, en el cual se estipula: *“Artículo 17.- La inspección del Trabajo actuará siempre de oficio, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa o en virtud de denuncia fundada, todo ello en los términos que se determinen en las normas de desarrollo del presente Reglamento.”*

Por su parte, el artículo 19 indica: *“Los Inspectores del Trabajo desarrollarán sus funciones inspectivas mediante las siguientes modalidades de actuación: 1. Visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, sin necesidad de previo aviso, que podrá realizarse por uno o varios funcionarios y podrá extenderse el tiempo necesario. Cuando las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias iniciadas mediante visita no puedan finalizarse por no aportar el sujeto sometido a inspección la información o documentación solicitadas, las actuaciones proseguirán en virtud de requerimiento para su aportación en la forma que se indica a continuación. 2. Requerimiento para que la parte obligada comparezca ante el Inspector actuante, aportando la documentación que se señale en cada caso o para efectuar las aclaraciones pertinentes. 3. Comprobación de datos o antecedentes que obren en la Administración Públicas. 4. Expediente administrativo cuando el contenido de los expedientes permita iniciar y finalizar las actuaciones de comprobación. Los Inspectores del Trabajo levantarán las actas de infracción, actas*

de medidas correctivas e informes en un plazo máximo de diez días a contar desde la fecha en que finalizó la actividad inspectiva.”

El procedimiento inspectivo en Nicaragua es sencillo y su procedencia va en total apego a los convenios y recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo (convenios 81 y 129), los que no han sido ratificados por este país.

- Sistema sancionador.

Se encuentra regulado en el capítulo VII de la Ley 664, indicándose en el numeral 50 lo siguiente: *“Constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de Seguridad e Higiene en el Trabajo, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley. Las infracciones se califican como leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.”* De lo antes indicado se aprecia que en Nicaragua las infracciones se tipifican como leves, graves o muy graves a partir de ahí se procede posteriormente con la sanción correspondiente.

El artículo 51 señala cuáles son los supuestos que se tomarán en cuenta para calificar las infracciones cometidas: *“Art 51. Gradualidad de las infracciones. Las infracciones se graduarán teniendo en consideración su incidencia en el riesgo del trabajador, respecto a la vida, integridad física y su salud; el cumplimiento de las obligaciones esenciales que tienen los empleadores con los trabajadores; la posibilidad del trabajador de disponer de los beneficios de carácter laboral; el cumplimiento de las obligaciones dentro de los plazos legales y convencionales establecidos; la conducta dirigida a impedir o desnaturalizar las visitas de inspección; y el perjuicio provocado a los trabajadores por la violación de las normas laborales vigentes en el país.”*

Conforme a lo anterior, las infracciones se calificarán de leves, graves y muy graves en atención a la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido en la conducta omisiva. La graduación de las mismas se encuentra normada en los ordinales 52 al 54:

- Faltas muy graves (artículo 52): cuando están vinculadas a cualquiera de los hechos o situaciones descritos en los incisos a), b), d), e), f) y g) del artículo 46 de la presente Ley. La obstrucción de la labor inspectiva, también será considerada como una infracción muy grave.
- Faltas graves (art 53): están vinculadas a cualquiera de los hechos o situaciones descritos en los incisos c), h), i) y j) del artículo 46 de la presente Ley.
- Faltas leves (art 54): cuando estén vinculadas al incumplimiento de obligaciones formales del empleador, cometidas contra regulaciones establecidas en los reglamentos y normativas, cuya materia sea distinta de las tipificadas y comprendidas en el artículo 46 de la presente Ley.

- **Imposición de la multa.**

La fijación de la multa por imponer dependerá del tipo de infracción de que se trate (muy grave, grave y leve), atendiendo a lo anterior el artículo 57 de la Ley General de Inspección de Trabajo, indica:

“...Las sanciones a imponerse por la Dirección General de Inspección del Trabajo se establecerán atendiendo a la gravedad de la falta cometida por el empleador o su representante en la empresa o centro de trabajo. Se podrán aplicar sanciones económicas con medidas correctivas para que la situación irregular detectada y comprobada se resuelva con arreglo a la ley. a) Las infracciones leves serán sancionadas con una multa de entre cinco y veinte salarios mínimos vigentes en el sector económico de la empresa o institución pública o privada a la que se aplica la sanción. b) Las infracciones graves serán sancionadas con multa de entre veinte a cuarenta salarios mínimos vigentes en el sector económico de la empresa o institución pública o privada a la que se aplica la sanción. c) Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de entre cuarenta a ochenta salarios mínimos vigentes en el sector económico de la empresa o institución pública o privada a la que se aplica la sanción. La reincidencia en la falta será considerada como agravante, en cuyo caso, se podrá aplicar multas progresivas. La reincidencia en faltas muy graves establecida por tres resoluciones recurrentes sobre conductas descritas en los incisos correspondientes del artículo 46 de esta Ley, será sancionada con el cierre temporal del centro productivo hasta por el plazo máximo de

cuatro meses. La decisión administrativa sobre cierres temporales será atribución exclusiva del Ministro del Trabajo, que recibirá de los Inspectores, el informe y las diligencias practicadas en su caso. Contra la resolución del Ministro podrá interponerse el recurso de reposición descrito en el reglamento de la Ley No. 290. "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo". Si después del cierre temporal, la empresa o el empleador, incurre nuevamente en una infracción muy grave, el Ministro del Trabajo, solicitará al Juez del Trabajo competente, el cierre definitivo de la empresa, aplicándose en este caso, los procedimientos establecidos para el juicio del trabajo en el Código Laboral."

El artículo 59 plantea la posibilidad de reducir los montos de las multas, ante ciertas circunstancias: *"...Reducción de sanciones por cumplimiento. Cuando el empleador infraccionado, antes del vencimiento del plazo para apelar, manifiesta y comprueba que ya cumplió con las disposiciones violentadas la multa se le reducirá en un treinta por ciento. Si comprueba que cumplió con las disposiciones violentadas dentro de los diez días posteriores de dictada la resolución, la multa se le reducirá en un cincuenta por ciento..."*

Esta clasificación de las multas de cara a la gravedad de la falta, dota de razonabilidad al sistema sancionatorio, que a su vez es flexible y estimula al infractor a obtener una reducción significativa de la sanción, si cumple con las disposiciones infringidas en un determinado plazo.

6.2. Sistema Inspectivo de Honduras.

Regulado en el Código de Trabajo capítulo III, específicamente a partir del artículo 610, que establece: *"...La Inspección General del Trabajo, por medio de su cuerpo de inspectores y de visitadoras sociales, debe velar porque patronos y trabajadores cumplan y respeten todas las disposiciones legales relativas al trabajo y a previsión social. En lo referente a la Ley Orgánica del Instituto Hondureño de Seguridad Social y a sus Reglamentos, debe prestar el auxilio y la colaboración que le soliciten los Inspectores al servicio de este último..."*

El servicio de inspección hondureño no es un sistema homogéneo, ya que está fragmentado en tres Direcciones Generales: a. Dirección General de Inspección de

Trabajo, que se encarga de velar por el cumplimiento de las normas socio laborales, b. Dirección General de Previsión Social, encargada de la supervisión y del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad ocupacional, y c. Dirección General de Salarios, que se ocupa de la verificación del cumplimiento de los aspectos salariales.

Cada una de estas dependencias actúan de forma separada y desorganizada, esto hace que sean fuertemente criticadas por no existir un canal de comunicación entre ellas (Briones 2013. Sistemas Inspectivos de Trabajo Centroamericanos, Revista Judicial número 113, p.44).

Dentro de sus atribuciones se encuentra (artículo 614 *ejusdem*): “I) Vigilar el cumplimiento del Código del Trabajo, sus reglamentos, contratos colectivos y demás disposiciones obligatorias, que comprende: a) Inspección de centros de trabajo; b) Inspección especial del trabajo familiar, del trabajo a domicilio y de las industrias; c) Estudiar las actas de inspección para proponer las medidas procedentes, d) Reinspección para averiguar si se han subsanado las deficiencias encontradas con anterioridad; y, e) Formular informes con los resultados de las inspecciones, proponiendo las medidas que sean necesarias para la protección general de los trabajadores. II) Auxiliar a las demás oficinas de la Secretaría, practicando, por medio de sus inspectores, las diligencias que se le encomienden; III) Intervenir conciliatoriamente, por medio de sus inspectores, en los conflictos obrero-patronales; IV) Vigilar la integración de las comisiones de seguridad; V) Cooperar en la revisión de contratos colectivos, investigando para tal efecto, las condiciones de vida de los trabajadores y la situación económica de las empresas; VI) Personal residente en el Distrito Central y en los Departamentos, que comprende: a) Adscripción y movimiento de inspectores, visitadoras y demás personal; b) Inspecciones y control de actividades; y, c) Sanciones y menciones laudatorias. VII) Celebrar cada seis (6) meses reuniones públicas a las que asistirá obligatoriamente todo su personal, las trabajadoras sociales, enfermeras visitadoras y demás cuerpos similares, con el objeto de estudiar los problemas comunes relacionados con el cumplimiento de la legislación social. Cada sindicato podrá enviar a estas reuniones un delegado con

derecho a voz y voto; y, además, tendrá la facultad de exigir la convocatoria a tales reuniones en la oportunidad arriba señalada.”

Conforme con las atribuciones antes indicadas, se constata que la Inspección General de Trabajo, goza de potestades atinentes no solo a la materia laboral si no también todo lo relativo con la seguridad social.

- **Del proceso inspectivo en general.**

Su actuación se encuentra establecida a partir de los artículos 618 al 626 del Código de Trabajo de Honduras:

“Artículo 618: Los Inspectores de Trabajo, para los efectos del artículo anterior podrán visitar, previa identificación, las empresas a toda hora del día y de la noche, siempre y cuando se haga necesario; podrán igualmente interrogar al personal de los establecimientos, sin la presencia del patrono ni de testigos y solicitar toda clase de documentos y registro a que obliga este Código. Harán constar los Inspectores en acta que al efecto levanten, si se encontraren irregularidades en la empresa visitada. Esas actas las enviarán a la autoridad de que dependan, y ésta impondrá, con vista de ellas, las sanciones correspondientes y ordenará la ejecución de las medidas que procedan conforme a la ley. Los Inspectores de Trabajo tendrán, la obligación de practicar las investigaciones a que se refiere este artículo, siempre que verbalmente o por escrito reciban queja de alguna de las partes, respecto de violaciones de este Código o de los reglamentos de trabajo, en el seno de la empresa de que se trate.”

Observamos de las normas referidas, amplias potestades investigativas a favor del inspector para el cumplimiento de sus funciones, independientemente que la visita se ejecute de oficio o a instancia de parte, ya sea en presencia o no del empleador.

- **Sistema sancionador.**

Si el inspector durante su visita constata alguna irregularidad, procederá a levantar un acta con la indicación de las faltas encontradas, en ese mismo acto realizará la imposición de la sanción correspondiente. El acta debe leerse al patrono y al trabajador para que ambos procedan a firmarla, si alguno se negare hacerlo el inspector dejará constancia de ello (artículo 619).

El patrono puede realizar los descargos que considere oportunos para su defensa, en el plazo de tres días después de la notificación. Si la Inspección General resuelve

imponer sanción, ordenará que el Inspector levante una segunda acta que se denominará de intimación o notificación de sanción (artículo 620).

La resolución que impone la multas, tiene recurso de reposición y apelación, el primero se tramitará ante la Inspección General del Trabajo y el de apelación ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (621).

- Imposición de la multa.

La sanción es impuesta por el Inspector General de Trabajo, en atención a las circunstancias valorativas plasmadas en el artículo 625: *“Se sancionarán con multas de 50.00 hasta 5,000.00 lempiras, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, su reiteración y capacidad económica de la empresa infractora, las siguientes infracciones: a) La desobediencia a las disposiciones impartidas por los inspectores de trabajo, dentro del límite de sus atribuciones legales, b) La obstrucción del cumplimiento de los deberes que legalmente corresponden a los inspectores de trabajo, c) La agresión física, o moral hacia la persona de los inspectores de trabajo, d) La violación, por parte de los patronos, de cualquiera de las garantías mínimas que establece este Código, que no tengan sanción pecuniaria especial. Estas sanciones se entienden sin perjuicio de cualquier acción, penal, civil o laboral que corresponda conforme la justicia ordinaria. Las multas las impondrá el Inspector General del Trabajo, tanto a la persona directamente responsable de la infracción como al patrono en cuya empresa, industria, negocio o establecimiento, se hubiere cometido la falta, a no ser que éste demostrare su desconocimiento o no participación en la misma. Si el culpable fuere una compañía, sociedad o institución pública o privada, las penas se aplicarán contra quien figure como patrono, director, gerente o jefe de la empresa, establecimiento, negocio o lugar donde el trabajo se preste, pero la respectiva persona jurídica, quedará obligada solidariamente con estos a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario.”*

El monto de 50 a 5.000 lempiras, equivalen a unos 03 a 250 dólares norteamericanos (Briones, 2013. Revista Judicial N° 113, p. 47), monto que se considera evidentemente desfasado, tomando en consideración la economía de las empresas.

La fijación de una u otra cantidad de dinero va a depender de las circunstancias de cada caso, la reiteración de la falta cometida y la capacidad económica de la

empresa infractora, lo cual se considera dota al sistema de coherencia y proporcionalidad, criterios indispensables en toda materia sancionatoria.

6.3. Sistema Inspectivo del Salvador.

Este se encuentra regulado tanto por el Código de Trabajo salvadoreño como por la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, que regula las competencias y funciones del Ministerio de Trabajo y sus diversas dependencias. La inspección de trabajo, contará con los siguientes departamentos: a. Departamentos de Inspección de Industria y Comercio; b. Departamento de Inspección Agropecuaria y c. Oficinas Regionales de Trabajo, estas oficinas tendrán, en su respectiva jurisdicción, todas las facultades que competen a los citados Departamentos de Inspección (artículo 33 de la precitada ley).

La Inspección laboral de Industria y Comercio, es la encargada de vigilar que el cumplimiento de las leyes aplicables en cuanto a industria y comercio, la agropecuaria se encarga de la parte agrícola y las Regionales realizan ambas tareas, incluyendo todo lo relacionado con seguridad social y la higiene ocupacional.

La función principal de la Inspección de Trabajo, se encuentra establecida en el artículo 34 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social: *“La función de la inspección tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de higiene y seguridad ocupacionales, como medio de prevenir los conflictos laborales y velar por la seguridad en el centro de trabajo.”*

- Proceso inspectivo en general.

Establecido tanto en la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social (artículos 44 al 54), como en el Código de Trabajo.

La inspección de trabajo realiza las siguientes visitas: 1- visitas programadas, aquellas que son planificadas a realizarse en determinado mes, con el objetivo de constatar el cumplimiento de las disposiciones legales y prevenir los riesgos laborales (artículo 42 de la ley) y, 2- visitas no programadas o especiales, que se llevan a cabo para verificar determinados hechos vinculados con la relación laboral, que requieran de una inmediata y urgente comprobación (art 43).

La solicitud para realizar una visita especial o no programada debe cumplir con los requisitos indicados en el numeral 44: *“La solicitud para la realización de la inspección no programada deberá formularse por escrito o verbalmente y al menos ha de contener: a) Nombre o razón social, documento de identificación y domicilio del solicitante; b) Determinación clara y concisa de los hechos que requieran de una urgente e inmediata comprobación, así como la ubicación del centro de trabajo; y, c) Firma del solicitante, si supiere o pudiere.”*

Las visitas son realizadas por funcionarios del Ministerio de Trabajo salvadoreño, que se llevarán a cabo con la participación del empleador, los trabajadores o sus representantes. En caso que el empleador o su representante no se encontrare presente en el momento de la inspección, se exigirá la intervención de personal de mayor nivel, quien deberá prestar todas las facilidades al Inspector para la ejecución de la visita de inspección.

Previamente a la redacción del acta, el inspector se reunirá con las partes que hubieren intervenido en la diligencia, con el objeto de examinar en forma conjunta las medidas destinadas a subsanar las infracciones que a su juicio existan. Concluida la visita, el inspector redactará el acta respectiva en el lugar de trabajo, haciendo constar los hechos verificados y las manifestaciones de las partes, consignando los plazos cuando deban subsanarse las infracciones constatadas.

Este funcionario está facultado para fijar plazos diferenciados, de acuerdo con la naturaleza de las infracciones constatadas, que no podrán exceder de quince días hábiles y si la parte se compromete a cumplir con las prevenciones realizadas por el inspector, ese término puede ser menor.

El acta debe ser firmada por todas las partes que intervinieron en la diligencia, la negativa de cualquiera a firmar el acta, no la invalida, pero el inspector deja constancia de ello.

Una vez transcurridos los quince días o el plazo fijado por el inspector, este deberá acudir nuevamente al lugar de trabajo para una visita de reinspección, para comprobar si la persona empleadora subsanó las faltas indicadas en el acta.

Si en esta visita de reinspección se constatare que no han sido subsanadas, el inspector levantará un acta, remitiéndola a la autoridad superior para la imposición de la sanción correspondiente.

A diferencia de los otros sistemas analizados, el Inspector en este caso no impone la sanción correspondiente al patrono infractor. El sistema inspectivo salvadoreño guarda similitud con el sistema nacional, donde es otra persona distinta a quien realiza las visitas, la que impone la multa.

- **Sistema sancionatorio.**

Este sistema se encuentra regulado en los artículos 628 al 631 del Código Laboral salvadoreño. El artículo 628 fija el procedimiento para la imposición de las multas:

“Para imponer y hacer efectivas las multas a que se refiere este Título, se seguirá el siguiente procedimiento: El Jefe del Departamento respectivo de la Dirección General de Inspección de Trabajo, una vez que compruebe la infracción con el acta o informe del Inspector, mandará a oír al interesado para una audiencia que señalará, fijando día y hora, con un término para comparecer que no excederá de ocho días, tomando en cuenta para ello, el domicilio del citado y el número o la gravedad de las infracciones. Las personas citadas comparecerán a evacuar la audiencia concedida, ante el Jefe de la Sección que los cita o ante los supervisores de zona, cuando sean comisionados para verificar tal diligencia. Si la parte interesada lo pidiere, al evacuar la audiencia, se abrirán a prueba por cuatro días las diligencias. El Jefe de la Sección, comparezca o no el interesado, resolverá dentro de los dos días siguientes a la expiración del término de prueba, si lo hubiere, o dentro de los dos días siguientes a la audiencia si no hubiere habido apertura a pruebas. El fallo en que se imponga la multa determinará un plazo prudencial que no excederá de quince días, dentro del cual se deberá enterar su valor, el que ingresará al Fondo General del Estado. De la resolución en que se imponga una sanción se admitirá el recurso de apelación para ante la Dirección General de Inspección de Trabajo, siempre que se interpusiere por escrito dentro de los cinco días siguientes al de la respectiva notificación. Este término no podrá prorrogarse jamás por ningún motivo. La certificación de la resolución por la cual se impone una multa, tendrá fuerza ejecutiva.”

Sobre este procedimiento, Briones (2013) refirió que: *“Dentro de las objeciones que se ha hecho el informe de diagnóstico para el país, es precisamente, el hecho que este procedimiento, está sujeto a una duración excesiva, que inicia luego de concluida la reinspección que tiene varias instancias en donde cada una de ellas, se pueden presentar pruebas...(Revista Judicial 113, p.54)”*

Al igual que el establecido en Costa Rica, este es un proceso lento, pues requiere que sea otra persona distinta a quien realiza las inspecciones, la cual impone la multa correspondiente, esto permite a las partes presentar las pruebas que consideren convenientes. Esto alarga mucho el proceso, máxime si se toma en cuenta que lo dispuesto en esa otra instancia, puede ser recurrido, tal y como sucede en el ordenamiento jurídico nacional.

- Imposición de multas.

Indica el artículo 627 del Código de Trabajo del Salvador que las infracciones que no tienen una sanción especial, hacen incurrir al infractor en la condenatoria al pago de una multa de hasta quinientos colones por cada violación causada.

Para la fijación de la multa, se toma en cuenta la gravedad de la infracción causada y la capacidad económica del infractor.

Las multas que se lleguen a imponer, ingresan al Fondo General del Estado, tendrá fuerza ejecutiva y será conocida por el Juez de lo Laboral del domicilio del infractor (artículo 60 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social).

Las conductas que serán sancionadas son las indicadas en el artículo 59 de la ley, que sobre el particular establece: *“La obstrucción de la diligencia de inspección, así como los actos que tiendan a impedir la o desnaturalizarla, serán sancionados con una multa que oscilará entre los quinientos hasta los cinco mil colones, según la gravedad del caso y sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar. Asimismo los patronos y los trabajadores o los representantes de unos u otros, que en cualquier forma agredieren, injuriaren o amenazaren al Director, Jefes de Departamento o Sección, Supervisores o inspectores de la Dirección General de Inspección de Trabajo o cualquier otro funcionario del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, durante el desempeño de sus funciones, incurrirán en una multa de*

quinientos a diez mil colones, según la gravedad del hecho y la capacidad económica del infractor, apreciado prudencialmente por los funcionarios competentes, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que diere lugar dicha conducta.”

6.4. Sistema Inspectivo de Guatemala.

La Inspección General de Trabajo en Guatemala es un órgano de asesoría, adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su función principal es verificar el cumplimiento de leyes de trabajo en todos los establecimientos de trabajo, así como verificar que todos los salarios se encuentren acordes con los salarios mínimos vigentes en la República de Guatemala.

El sistema inspectivo de este país está previsto en el Código de Trabajo de la República de Guatemala y en el Manual de Organización de la Inspección de Trabajo.

- Proceso inspectivo en general.

De acuerdo con lo indicado en el artículo 278 del Código Laboral guatemalteco, las visitas pueden ser de oficio o por denuncia presentada por la parte perjudicada, ya sea por teléfono o vía correo. Cuando se realiza la visita, el inspector a cargo debe indicarle al patrono y a los trabajadores cuáles son los objetivos y alcances de la visita, para lo cual solicitará toda la información que considere oportuna.

En caso de que constate alguna infracción, realizará una prevención advirtiendo cuáles son las faltas encontradas y el plazo que otorga para corregirlas.

Vencido el plazo dado por el inspector, este se presenta nuevamente al establecimiento para una segunda visita denominada “visita de reinspección”, con la finalidad de determinar si se corrigieron las faltas señaladas, en caso de verificar que las infracciones persisten, el inspector procede a fijar la multa correspondiente.

Debe indicarse que en el año 2001 el Código de Trabajo de la República de Guatemala sufrió algunas modificaciones, entre las más relevantes fue la del juzgamiento de los procesos de infracciones a leyes de trabajo, donde se le asignó la competencia a la Inspección General de Trabajo, para que fuera dicho órgano quien fijará la sanción correspondiente y no el Juez laboral como se venía realizando.

Sin embargo, esta disposición fue declarada inconstitucional y se devolvió el conocimiento de estos asuntos al Organismo Judicial para que nuevamente fuera un Juez quien impusiera la sanción correspondiente, lo cual obligó nuevamente al Departamento de Inspección de Trabajo a presentar en sede judicial el proceso.

- Imposición de multa.

Los artículos 271 y 272 del Código de Trabajo son los que establecen las consideraciones a tomarse en cuenta para la imposición de la multa. Sobre el particular, estos ordinales establecen:

*“**Artículo 271.** En materia de faltas de trabajo y previsión social, se deben observar las siguientes reglas: a) La acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescriben en seis meses; b) Dentro de los límites señalados por el Artículo siguiente, debe determinar, la sanción administrativa aplicable, tomando en cuenta las circunstancias económicas y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de éste, el mal causado o la exposición al peligro, y, en general, los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción administrativa. En caso de reincidencia se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida. No hay reincidencia si ha transcurrido un año entre la fecha en que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de comisión de la nueva falta. c) Cuando el sancionado sea el patrono, las multas se impondrán a éste, sea persona natural o jurídica, solidariamente con sus representantes que hayan intervenido en el acto que constituye la falta y sin cuya participación no se hubieran podido realizar. El patrono deber ser tenido como parte en el proceso correspondiente; d) La imposición de la sanción es independiente y no exime al infractor del cumplimiento de sus obligaciones contractuales o legales; e) Además del pago de las sanciones impuestas, el infractor queda obligado a subsanar la irregularidad en el plazo final que fije la misma resolución, de la cual se enviará copia certificada a la Inspección General de Trabajo para que se verifique su cumplimiento.*

***Artículo 272.** Sin perjuicio de que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido, los tribunales comunes pueden imponer penas distintas, las faltas de trabajo o previsión social se deben sancionar así: a) Cuando la resolución este firme y se imponga al patrono la obligación de pagar a los*

trabajadores, salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales, y éste no le diere cumplimiento a dicha resolución dentro del plazo que se haya fijado, será sancionado con la imposición de una multa entre seis y dieciocho salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas. b) Toda violación a una disposición prohibitiva dará lugar a la imposición de una multa entre tres y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas. c) Toda violación a una disposición preceptiva del título tercero de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a salarios, jornadas o descanso que haga algún patrono, dará lugar a la imposición de una multa entre tres y doce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas. d) Las violaciones a las disposiciones preceptivas del título quinto de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a higiene y seguridad en el trabajo que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre seis y catorce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas. e) La violación a las disposiciones preceptivas del título séptimo de este Código, u otra ley de trabajo y previsión social referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre dos y diez salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos; y de uno a cinco salarios mínimos mensuales si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos, para las actividades no agrícolas; f) Las violaciones a las disposiciones de los Artículos 61, 87 y 281 inciso m) de este Código, dan lugar a la aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior, según se trate de patronos o trabajadores. g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez y veinte salarios mínimos diarios, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, pero en todo caso, es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia por parte del culpable o si por otro motivo se constata que no surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que para el efecto

ha de fijarse, dicha Inspección debe iniciar la acción administrativa para la aplicación de la sanción que corresponda.”

Firme la sanción impuesta si el infractor no la cancela, constituye título ejecutivo, que se tramitará mediante el procedimiento ejecutivo laboral.

6.5. Conclusiones.

Los sistemas inspectivos no son homogéneos entre sí, pues las disposiciones aplicables a cada uno se encuentran fragmentadas en varios cuerpos normativos que lo conforman. Únicamente Nicaragua y Costa Rica cuentan con la regulación del sistema sancionatorio concentrado dentro de un solo cuerpo normativo, en Costa Rica, en el Código de Trabajo.

En Honduras, El Salvador y Costa Rica los inspectores de trabajo son competentes para conocer conflictos de carácter colectivo e individual (menores trabajadores, trabajadoras embarazadas o en el período de lactancia y libertad sindical).

Las visitas realizadas en Nicaragua se deben hacer ante el patrono y trabajador, en los demás países, el inspector designa el momento conveniente para entrevistar a los trabajadores, sin requerir la presencia del patrono o su representante.

Los inspectores salvadoreños tienen la obligación de levantar el acta en el mismo establecimiento, en los demás países, incluido el nuestro, el inspector a cargo puede elaborar el acta en su propia oficina, por su parte, en el caso de Honduras, el inspector debe leer el acta al patrono y al trabajador.

En todos los regímenes reseñados, el acta confeccionada por el inspector constituye plena prueba, salvo que se cuestione su exactitud. En Costa Rica, el artículo 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indica: *“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 del acta o informe.”*

En Nicaragua y El Salvador la multa se fija en su propia sede, en Honduras, previo a imponer la sanción correspondiente, se debe contar con un dictamen legal del Dirección de Servicios Legales y en el caso de Guatemala, al igual que en Costa

Rica, debe el Ministerio de Trabajo presentar un proceso judicial, para que sea el Juez quien imponga la sanción correspondiente.

En los regímenes de los países centroamericanos, a excepción de la República de Guatemala, la multa fijada se discute en la vía ordinaria ante el juez de lo contencioso administrativo.

En el tema de las multas a imponer, Honduras y El Salvador cuentan con multas de montos dinerarios fijos, en los otros dos países, incluido Costa Rica, las multas se fijan de acuerdo con los salarios mínimos vigentes, esto provoca que los montos de estas varíen, conforme se modifique ese parámetro. En Guatemala y en Costa Rica se hace diferencia si los infractores son patronos o trabajadores, para determinar la multa correspondiente. Solo a nivel nacional las multas establecidas son destinadas a favor del MTSS.

Por último, se debe destacar que en todos los sistemas inspectivos, la reincidencia del infractor, constituye un agravante para elevar la multa.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Procedimiento metodológico para la realización del estudio de diagnóstico y método seleccionado.

La presente investigación es mixta (teórica, aplicada), teórica, pues se pretende analizar el tratamiento normativo y jurisprudencial que ha tenido el proceso de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social, tanto a nivel nacional como internacional. Es también aplicada, ya que está orientada a solventar la problemática actual que presenta el tema en estudio, al ser el sistema costarricense sancionador bifurcado, que precisa de un cambio con el fin de responder a las necesidades modernas demandadas por este tipo de proceso, para cumplir con el mandato constitucional del artículo 41 de nuestra Carta Magna.

El tipo de información obtenida para la realización de esta investigación puede catalogarse en tres grupos: doctrina, legislación y jurisprudencial. En relación con la doctrina, se buscó información de autores nacionales, especialistas en el tema objeto de estudio, donde se analizó con profundidad el actual régimen sancionador costarricense, características del mismo y cambios introducidos a partir de la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral. En cuanto a la legislación, esta deviene en legislación nacional e internacional, de forma tal que se logra crear un derecho comparado mediante la cual se determina que es urgente realizar un cambio al procedimiento por infraccionalidad laboral, pues el actual sistema ha quedado superado, para lo cual se podría tomar como parámetro las medidas que han implementado otros países para lograr actualizar el nuestro. En cuanto al último grupo conformado por la jurisprudencia, se analizaron los pocos pronunciamientos emitidos en las distintas Salas de Casación de Costa Rica en cuanto a este procedimiento.

2. Descripción del contexto o sitio donde se llevó a cabo la investigación.

Esta investigación no se enfoca propiamente en una locación en específico, ya que el fin de este trabajo consiste en un análisis jurisprudencial, doctrinal y legislativo, el

cual permita determinar las falencias que tiene Costa Rica en relación con el proceso de infracción a las leyes de trabajo y seguridad social.

3. Características de las personas participantes y fuentes de información.

En virtud de que la investigación de este tema es documental, no es necesario incorporar participantes en este análisis.

4. Técnicas e instrumentos para recolección de datos.

Consiste primordialmente en la consulta de material bibliográfico sobre el tema, legislación nacional e internacional, doctrina y jurisprudencia.

CAPÍTULO IV:
ANÁLISIS E
INTERPRETACIÓN DE
LOS RESULTADOS

Análisis e interpretación de los resultados.

1. Análisis de los resultados.

- Se han presentado proyectos legislativos para sacar de la esfera judicial el trámite de este procedimiento, con la consecuente propuesta de que su competencia sea trasladada al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, sin embargo, a la fecha ninguno de estas iniciativas legislativas ha sido aprobada, terminando en el archivo.
- Estos asuntos tardan catorce meses y una semana para fenecer mediante sentencia en los Juzgados de Trabajo de Mayor Cuantía, por su parte, en los de Menor Cuantía demoran veintisiete meses y una semana (anexo N°1).
- Procedimiento desfasado, tomando en consideración las medidas adoptadas en el Derecho Comparado.
- Las demandas ordinarias y de seguridad social son las que presentan mayor cantidad de casos entrados (anexo N° 2).
- La mayoría de señalamientos judiciales en procesos de infracciones resultan infructuosos, ya que no se ha realizado la debida notificación al presunto infractor.

2. Interpretación de los resultados.

- La falta de acuerdo o de interés por parte de las y los legisladores ha impedido que en Costa Rica el proceso de infraccionalidad laboral sea trasladado a conocimiento del Departamento de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo.
- La diversidad de otros procesos que se presentan en sede judicial laboral, los cuales requieren por disposición procesal prioridad en las agendas de los despachos, impide que estos asuntos se conozcan de forma expedita, quedando relegados a último término.

- El atraso que presenta el sistema nacional de justicia impide que esta clase de procesos se fallen con prontitud.
- Los cambios introducidos en la reforma procesal laboral modificaron sustancialmente el trámite de estos asuntos, sin embargo, han resultado poco eficientes.

CAPÍTULO V:
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

Luego del abordaje realizado a la problemática existente relacionada con los procesos por infraccionalidad laboral, se extraen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

7.1 Conclusiones.

- El procedimiento nacional sancionatorio vigente, no faculta a la autoridad administrativa a la imposición efectiva de sanción alguna, sino que está destinado a meras prevenciones, que en caso de incumplimiento deben discutirse necesariamente en la vía judicial. Esta situación no es congruente con la modernización del sistema por el que han optado la mayoría de países centroamericanos (excepto Costa Rica y Guatemala), que pueden imponer la sanción en sede administrativa.
- Si bien es cierto, con la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral se introdujeron algunos cambios positivos a este proceso como, por ejemplo, la eliminación del “híbrido penal” que antes existía, no se agilizó la oportuna resolución de estas diligencias a nivel judicial, pues hay otras a las que la reforma asignó atención prioritaria, como ocurre con los fueros especiales de protección y últimamente con las calificaciones de huelga.
- El hecho de que el sistema sancionador costarricense esté bifurcado en dos fases: la administrativa y la judicial, siendo esta última la más ineficiente debido a la cantidad de tiempo necesario (meses e incluso años) para obtener una reparación de los daños causados por la falta cometida, genera que los trabajadores pierdan el interés por denunciar. Por ende, surge la necesidad de modificar este proceso para que su trámite se concentre únicamente a nivel administrativo, lo cual redundaría en una mayor celeridad y efectividad, subsanando así la principal queja de los usuarios de este procedimiento.

7.2 Recomendaciones.

Ante la problemática detectada con relación al tiempo que demoran los procesos de infraccionalidad laboral en sede judicial, transgrediendo el principio constitucional de justicia pronta y cumplida, resulta importante realizar algunos cambios entre los cuales se propone:

- I. Desjudicializar el proceso de infracciones a las leyes de trabajo y de previsión social, para que sea conocido en sede administrativa, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- II. Modificar la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- III. Brindar capacitaciones a los trabajadores, trabajadoras y a los patronos, de los cambios introducidos en el proceso de infraccionalidad laboral.
- IV. Dotar de mayor personal al Ministerio de Trabajo (Departamento de Inspección).
- V. Derogar el capítulo sobre infracciones laborales del Código de Trabajo.

CAPÍTULO VI:
PROPUESTA PARA EL
NUEVO MODELO
INSPECTIVO

Después de haber realizado un amplio análisis de las etapas que comprende el sistema inspectivo costarricense, así como el trámite que sigue el proceso de infraccionalidad laboral en sede judicial, se logró acreditar que dicho procedimiento se encuentra desfasado y actualmente no responde a las necesidades modernas que presenta el mercado laboral, por esa razón, se propone un cambio a dicho proceso para hacerlo expedito y que así logre satisfacer los intereses de las partes involucradas en su trámite.

Toda la problemática que se ha señalado en el trámite por infraccionalidad laboral, se deriva del análisis de la documentación consistente en los estudios realizados por el Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, que revelan la falta de efectividad judicial en la atención y resolución de estos asuntos. Los citados informes datan del año 2017, comprendiendo las gestiones realizadas por los Despachos Judiciales que tramitan la materia laboral en primera instancia en ese período. Se concluye que para el año de estudio se contabilizaron 31.752 nuevos asuntos, 302 casos más que los presentados para el año 2016 (todos los gráficos del informe son adjuntos al anexo de esta investigación). Los despachos de primera instancia que conocen los asuntos laborales acumularon un circulante de 44.622 asuntos de los cuales 27.449 (62%) se encontraban en fase de demanda, es decir, esos 27.449 asuntos están a la espera de la notificación de la parte demandada, 7.209 (16%) en fase demostrativa, lo cual quiere decir que ese 16% está a la espera de que se señale a recepción de pruebas, 6.515 (15%) en fase ejecución y 3.423 (8%) en fase conclusiva. Este estudio permite comprobar que son pocos los asuntos judiciales que están finalizados en el sistema por sentencia judicial, alcanzando en un año apenas el 8% de las demandas judiciales.

El plazo que requirieron estos asuntos para fenecer mediante sentencia fue de catorce meses y una semana en los Juzgados de Mayor Cuantía, que eran los despachos encargados de tramitar la apelación planteada en contra de la Sentencia de I Instancia. Esto quiere decir que para que el fallo adquiera firmeza se debía esperar un año y dos meses aproximadamente. Por su parte, los Juzgados de Menor Cuantía tardaban un promedio de veintisiete meses y una semana, es decir, más de dos años para dictar sentencia, que podía ser apelada por cualquiera de las partes,

esto implica que el trabajador perjudicado por la falta cometida por su patrono debe esperar aproximadamente tres años para obtener la reparación de los daños causados por la parte empleadora.

Toda esta situación ha provocado que muchas personas pierdan el interés, por el tiempo que deben esperar, superior al año, para obtener una sentencia, que en muchas ocasiones no resulta ser la esperada, tomando en consideración la infracción causada, lo cual ha traído como consecuencia que muchos sectores del país (patronos y trabajadores) consideren este proceso como ineficiente.

1. La propuesta.

Tomando en consideración las nuevas formas de contratación laboral como por ejemplo el *outsourcing* y la tercerización teletrabajo, resulta necesario transformar el sistema sancionador, que es poco eficiente, para contar con una Inspección de Trabajo que trámite procedimientos expeditos y efectivos, orientados a prevenir y sancionar las faltas laborales cometidas. Por eso debe otorgársele mayores herramientas al Departamento de Inspectores del MTSS, de modo que pueda velar por el cumplimiento efectivo de las disposiciones de toda la legislación laboral nacional como internacional.

Uno de los principales cambios para lograr lo anterior, sería otorgar a las personas inspectoras de trabajo la potestad de que desde la primera visita de inspección pueda sancionar a la persona infractora, eliminándose la visita de reinspección, tal y como sucede en Nicaragua y El Salvador, según se refirió en la Sección VI de esta investigación.

Para que esto pueda ser posible, se requiere modificar algunas normas de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Previsión Social, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como la derogatoria de algunos artículos del Código de Trabajo.

- **Modificaciones a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo:** Tal y como fue propuesto en el proyecto N° 19.130 es necesario adicionar un Capítulo a este cuerpo normativo, creando un Tribunal Superior que revise las actuaciones de la DNI, asimismo, es necesario reformar los numerales 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139, para conferirle todas las facultades necesarias a

dicho departamento para que en la primera visita de inspección el inspector a cargo pueda imponer la sanción correspondiente a la persona infractora. Estos numerales crearían una nueva modalidad para la imposición de la multa correspondiente, la cual se fijaría tomando en consideración la falta cometida, que se graduarían en faltas leves, graves y muy graves, según la falta tratada será su sanción. En caso de reincidencia, se agrava la multa por imponer.

- **Modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial:** eliminar de dicho cuerpo normativo, la competencia sobre estos asuntos de parte de los Jueces Laborales, para trasladarla únicamente al MTSS.
- **Derogatorias al Código de Trabajo:** Siendo que uno de los objetivos principales de esta investigación es impulsar la desjudicialización de estos asuntos, se debe suprimir del Código de Trabajo el capítulo destinado a su trámite.
- **Modificaciones al Código de Niñez y Adolescencia:** debe modificarse el numeral 101, para actualizar el tema de la multa a imponer.
- **Modificaciones a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y al Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Asegurados:** La Caja Costarricense del Seguro Social debe revisar su normativa y realizar los cambios respectivos para hacer más viable su sistema sancionador, tomando en consideración los cambios introducidos en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros impresos.

Olaso Álvarez, Jorge (2017). *Derecho Sancionatorio Laboral*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Briones Briones, Eric (2016). *Infracciones Laborales, Conforme a la Reforma Procesal Laboral*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Libros Electrónicos en Línea sin DOI.

Briones Briones, Eric (2017). *Hacia la Potestad Sancionadora por parte de la Inspección de Trabajo*. Obtenido desde <https://servicios.masterlex.com/2018Mlxi-4/principal.aspx?IDBD=80&Tipo=-2>

Briones Briones, Eric (2016). *Hacia un Cambio de Paradigma del Sistema Sancionador Costarricense por Infraccionalidad Laboral*. Obtenido desde <https://servicios.masterlex.com/2018Mlxi-4/principal.aspx?item=11991&Tipo=3>

Revista.

Briones Briones, Eric (setiembre, 2014). *Sistemas Inspectivos de Trabajo Centroamericanos* (Revista Judicial, Costa Rica nº 113). Obtenido desde la base de datos: https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/Revista%20113/PDFs/03_archivo.pdf

Normativa Nacional.

Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo. Obtenido de: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf>

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Obtenida de: http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/ley_1860.pdf

Ley número 9.343 (2016). *Reforma Procesal Laboral*. San José Costa Rica: Edictorial Juritexto.

Código de Trabajo de Costa Rica. San José Costa Rica. Editorial: Investigaciones Jurídicas S.A.

Código Procesal Penal. San José Costa Rica. Editorial: Investigaciones Jurídicas S.A.

Jurisprudencia consultada.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2002). Voto número 4892-2002 de las 15: 07 del 07 de mayo de 2002. Recuperado de: http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=217117&strTipM=T&strDirSel=directo

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1993). Voto número 3949-1993. Recuperado de: http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=122181&strTipM=T&strDirSel=directo

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (2003). Voto número 460-F-03 de las 10:45 del 30 de julio de 2003. Recuperado de: http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=243256&strTipM=T&strDirSel=directo

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Voto número 4298-1997 de las 16:45 del 23 de julio de 1997. Recuperado de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-110956>

Webgrafía

Proyecto de Ley número 19.130. Obtenido de la página web: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Proyecto de Ley número 13.560. Obtenido de la página web: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Ley número 664 (2008). *Ley General de Inspección del Trabajo*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2127/Ley664Nic.pdf>

Decreto 92-2004 (2004). *Reglamento de la Inspección de Trabajo*. Recuperado de:
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/9ef35c84abad22e3062570a10058123e?OpenDocument>

Código de Trabajo de Honduras. Recuperado de:
<https://www.ilo.org/dyn/eplex/docs/8/Labour>

Ley número 682. *Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social*. Recuperado de:
https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072952628_archivo_documento_legislativo.pdf

Código de Trabajo de la República de Guatemala. Recuperado de:
<http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/36036.pdf>

ANEXO.

CUADRO N° 15		
MATERIA LABORAL: CASOS ORDINARIOS FALLADOS CON SENTENCIA EN LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE TRABAJO DE MENOR CUANTÍA		
SEGÚN: TIPO DE ASUNTO DE LOS CASOS ORDINARIOS		
POR: DURACIÓN PROMEDIO		
DURANTE: 2017		
OFICINA	TOTAL DE	DURACIÓN PROMEDIO
Total	3.548	16 Meses 1 Semana
Ordinarios Sector Público	201	9 Meses 2 Semanas
Despido dirigente sindical	1	3 Mese 0 Semanas
Despido discriminatorio	1	1 Mes 1 Semana
Despido persona migrante	2	18 Meses 3 Semanas
Empleo Público	148	8 Meses 0 Semanas
Prestaciones Laborales	21	5 Meses 2 Semanas
Infracciones leyes laborales	28	19 Meses 1 Semana
Ordinarios Sector Privado	2774	15 Meses 3 Semanas
Despido de trabajadora embarazada	12	8 Meses 2 Semanas
Despido de trabajadora en período de lactancia	4	16 Meses 1 Semana
Despido discriminatorio	1	3 Meses 1 Semana
Despido hostigamiento laboral	2	7 Meses 2 Semanas
Despido menor de edad	3	5 Meses 0 Semanas
Despido persona migrante	99	11 Meses 3 Semanas
Infracciones leyes laborales y de seguridad social	158	27 Meses 1 Semana
Prestaciones laborales	2495	15 Meses 1 Semana
Ordinarios Generales	573	21 Meses 0 Semanas
Ejecución de sentencia	3	104 Meses 2 Semanas
Ejecución acuerdo RAC	3	15 Meses 2 Semanas
Infracciones leyes laborales y de seguridad social	72	18 Meses 1 Semana
Ordinarios	495	21 Meses 0 Semanas
1-/ Las duraciones corresponden a expedientes principales		
Elaborado por: Subproceso Estadística, Dirección de Planificación.		

CUADRO N° 16

**MATERIA LABORAL: JUICIOS FALLADOS CON SENTENCIA (ORDINARIOS)
EN TRIBUNALES Y JUZGADOS DE TRABAJO DE MENOR CUANTÍA
SEGÚN: INTERVALO DE TIEMPO EMPLEADO
DURANTE: 2017**

INTERVALOS DE TIEMPO EMPLEADO	NÚMERO DE CASOS
Total	3548
Menos de 1 mes	19
1 mes	106
2 meses	137
3 meses	192
4 meses	252
5 meses	258
6 meses	262
7 meses	214
8 meses	175
9 meses	166
10 meses	164
11 meses	151
12 meses	120
13 meses	116
14 meses	101
15 meses	82
16 meses	80
17 meses	67
18 meses	56
19 a 24 meses	252
25 a 30 meses	147
31 a 36 meses	107
37 a 42 meses	67
43 a 48 meses	46
49 a 54 meses	34
55 a 60 meses	21
Más de 60	156

Elaborado por: Subproceso Estadística, Dirección de Planificación

Cuadro 2 - Balance General e Indicadores de la Gestión Judicial, en
Materia Laboral, 2013-2017

Descripción	Año				
	2013	2014	2015	2016	2017
Variables					
Circulante al iniciar	42.198	43.712	44.581	45.820	47.581*
Casos entrados	30.361	31.019	34.317	31.450	31.752
Casos reentrados	2.695	2.884	3.996	4.316	3.655
Testimonios de piezas	0	0	0	0	7
Legajos ejecución	3.510	4.225	3.861	4.446	5.534
Casos terminados	35.052	37.259	40.935	41.676	43.907
Circulante al finalizar	43.712	44.581	45.820	44.356	44.622
Indicadores					
Razón de congestión	2,25	2,20	2,12	2,06	2,02
Tasa de pendencia	55,5	54,5	52,8	51,6	50,4
Tasa de resolución	44,5	45,5	47,2	48,4	49,6

* Aumento en el circulante inicial, debido a que algunos juzgados recibieron expedientes de otro despacho por Reforma Laboral, además se dio la equiparación de carga laboral entre la Sección Primera y la Sección Segunda del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

Elaborado por: Subproceso de Estadística, Dirección de Planificación

Cuadro 8 - Circulante final para los Juzgados competentes en Materia Laboral, por fase de de los activos, 2016-2017

Tipo de Fase	2016	2017
Total	44.356	44.622
Demanda	21.546	27.449
Demostrativa	11.346	7.209
Conclusiva	3.755	3.423
Ejecución	5.248	6.515
Sin Fase*	2.461	26

*El personal judicial del despacho no le asignó la información correspondiente la fase del expediente dentro del Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales.

Elaborado por: Subproceso de Estadística, Dirección de Planificación.