

RÉGIMEN SANCIONATORIO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN COSTA RICA (MISE EN DEMUERE).

“EL TRABAJO ES UN BIEN DEL HOMBRE, ES UN BIEN DE LA HUMANIDAD, PORQUE MEDIANTE EL TRABAJO NO SOLO TRANSFORMA SU NATURALEZA, ADAPTÁNDOLA A LAS PROPIAS NECESIDADES, SINO QUE SE REALIZA A SÍ MISMO COMO HOMBRE, ES MÁS, EN CIERTO SENTIDO SE HACE MAS HOMBRE”.

JUAN PABLO 11

***M.Sc. Eric Briones Briones.
Doctorando en Derecho.***

Sumario:

1. Introducción.
2. Conceptos.
3. Proceso administrativo. Sanciones:
 - a-) Denuncia
 - b-) Sustanciación del Juicio
 - c-) Audiencia Oral y Pública
 - d-) De las partes en el juicio.
 - e-) La Sentencia y su Recurso
 - f-) Imposición de la Multa
 - g-) Fase de Ejecución.
5. A modo de conclusión.
6. Notas al pie de pagina.

1. Introducción

Es tarea del Estado vigilar el cumplimiento de las leyes y, en caso de necesidad forzar al mismo, ante una eventual intención de trasgresión y así resolver problemas sociales del derecho laboral, como la explotación laboral de los niños, de las mujeres, de las jornadas laborales extenuantes y las condiciones insalubres y peligrosas, entre otras. Para tal

cometido, se ha creado administrativamente las inspecciones de trabajo, de allí que el jurista Fernando Suárez González, afirme: “la historia de la Inspección es paralela a la historia de la legislación laboral”⁽¹⁾

Como antecedente histórico se puede afirmar que el sistema inspectivo surge facultativamente en Inglaterra, para evitar el desarrollo de enfermedades contagiosas en los

1 Consultar www.bibliojuridica.org/libros/1/139/45.pdf.

locales. Implantándose obligatoriamente hasta 1833 y en Prusia se extiende forzosamente a las actividades laborales, mediante ley de 1869 promulgada por Bismark. En Francia mediante ley de 19 de mayo de 1874 se configura el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios encargados de aplicar las leyes sociales. El cuerpo estaba conformado por 15 inspectores nombrados y retribuidos por el Gobierno y otros por los Consejos Generales; empero, muchos de éstos incumplieron con la remuneración. No es sino, hasta 1892 que realmente se crea una estructura de un cuerpo administrativo del Estado, con miembros reclutados por concurso y dotados de un estatuto.

Como se puede apreciar los cuerpos inspectivos de Europa eran irregulares, no es sino por medio del Tratado de Paz de Versalles que proclama en su aparte X111, como principio la “importancia particular y urgente” de que cada Estado organice un servicio de inspección, que comprenda a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores⁽²⁾. En 1923, mediante recomendación n. 20, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reunida en Ginebra en fecha 22 de octubre del año en mención, en su quinta reunión adoptó la necesidad de que cada Estado miembro contara con un servicio de inspección, con la misión esencial de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Esto definitivamente reviste

un indudable interés histórico por cuanto, basándose en la experiencia adquirida por los países que ya la habían constituido, trazó los principios generales que inspirarían la organización de la inspección de trabajo en numerosos países.

El año antepasado con ocasión de la celebración del 80 aniversario de la creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Lic. Vladimir de la Cruz, distinguido historiador, hacía alusión a que realmente la protección de los trabajadores en el país empieza formalmente a gestionarse por medio de la Ley N. 33, donde se expresa la voluntad política de crear una “Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Previsión Social”, asignándosele las siguientes competencias:

I.- La preparación del proyecto de Código de Trabajo.

II.- La organización de los departamentos de Inspección de Minas e Industrias, del Trabajo en General, de la Enseñanza Industrial y Profesional y del Seguro y Previsión Social.

III.- La suprema inspección de todas las leyes relativas al Trabajo y Previsión Social.

IV.- La fundación y organización de un Instituto para Estudios Sociales⁽³⁾.

Si acaso constaba en sus inicios con 3 funcionarios públicos y limitaba su adscripción a la Secretaría de Gobernación, esto no solo por razones presupuestarias sino que también históricas, por cuanto antes de su creación

2 Ver artículo 427 inc. 9 del Tratado de Paz de Versalles.

3 Conferencia de fecha 2 de julio del año 2008, del Lic. Vladimir de la Cruz, dictada en el Teatro Mélico Salazar, en el acto inaugural del 80 aniversario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

el órgano competente para ver la materia con ocasión del trabajo, lo era dicha Secretaria. Realmente la Secretaria de Trabajo fue una medida previsoras frente a la crisis económica de inicios de los años 30s que se avecinaba. Si bien se aumenta la función estatal de regular la existencia de los trabajadores, no es sino hasta el año 1942 que se empieza a consolidar el sistema de seguridad laboral, con la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social, promulgación de reformas a la Constitución Política de 1871(referidas al salario mínimo, capacitación obrera, sindicalización, huelga y horas de descanso, entre otros) y de la Ley N. 2 que da origen al Código de Trabajo (C.T.).

Mediante ley No.1860 de 20 de abril de 1955, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (LOMTSS), la cual dispone la creación de la “Inspección General de Trabajo” como dependencia de la Dirección General de Relaciones Laborales (art. 7 LOMTSS) y con el deber de velar “porque se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a previsión social” (art.88 Ibídem). A partir del Decreto Ejecutivo No. 1508-TBS del 16 de febrero de 1971, que es el Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Inspección General de Trabajo pasa a llamarse Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI) formando parte de la Dirección General Técnica ⁽⁴⁾.

En la actualidad cuenta con un cuerpo aproximado de 100 funcionarios realizando labores exclusivas de inspección y personal de apoyo de aproximadamente 50 funcionarios (asesores legales, de gestión,

secretarias, notificadores, conserjes, etc), haciéndose un esfuerzo por deslindar de dicha función la conciliación de conformidad con la recomendación 81 de la OIT, la cual estipula en su artículo 8: “ Las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo”, para lo cual recientemente se crearon 22 plazas exclusivas de conciliación, las cuales han sido distribuidas en las 32 oficinas con que cuenta la Inspección dentro de las 7 provincias del país.

A nivel internacional su regulación se halla conformada básicamente por los instrumentos referentes a los convenios 81 (Industria y Comercio) y 129 (Agricultura) y sus recomendaciones concomitantes, que en forma general señalan como misión el velar por el mantenimiento de la paz social, para lo cual se puede mediante el sistema de fiscalización y sanción o de advertencia o consejo. En Costa Rica, dentro del Manual de Procedimientos se conciben tres tipos, según su carácter: Disuasiva-represiva: Se trata de una acción que busca detectar en los centros de trabajo las infracciones a las normas laborales y procura –antes de llevar la denuncia ante los tribunales de trabajo- persuadir al empleador infractor para que corrija las irregularidades encontradas. También implica este tipo de intervención la tramitación de denuncias por persecución sindical y de los casos relacionados con despidos de trabajadoras embarazadas, adolescentes y personas con discapacidad. Educativa-preventiva: Esta acción se dirige a divulgar, informar, asesorar a los empleadores y trabajadores sobre la legislación relativa a las normas y condiciones laborales y de salud ocupacional, y sobre la

4 Ver Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1980.

mejor forma de darles un cabal cumplimiento. Se realiza, entre otros, mediante: i) visitas a los centros de trabajo y educativos; ii) reuniones periódicas con representantes de empleadores y trabajadores de distintos sectores y regiones; iii) medios de comunicación televisivos y radiales. Indicativa: Es un tipo de intervención oficiosa, que consiste en realizar inspecciones o investigaciones de carácter exhaustivo, con cierta periodicidad, sobre “muestras” de distintos sectores, con el fin de construir, verificar o adecuar los indicadores para orientar o reorientar la gestión. Siendo que el carácter que asuma la inspección en un centro de trabajo estará definido, en primera instancia, por las indicaciones que la jefatura ordene y, en última instancia, por la situación y condiciones que encuentre el respectivo inspector de trabajo, y que según su criterio, requieran de un tipo u otro de inspección⁽⁵⁾. Por ello es oportuno verificar el perfil del Inspector acorde

con capacitación previa y perfeccionamiento constante en el ejercicio del cargo⁽⁶⁾; pues por sólida que resulte la formación recibida, es preciso seguirla adaptando posteriormente en lo posible a las exigencias concretas de una actividad profesional en constante evolución. Además de lo anterior, no se debe dejar aparte lo referido a las cualidades morales (iniciativa, cortesía, diplomacia, franqueza, calma e imparcialidad) y el apego a la normativa del ordenamiento jurídico de su competencia (renuncia de todo provecho personal, secreto profesional). Con lo cual evidentemente se le confiere la discrecionalidad prevista a nivel internacional en los artículos 17 y 18 respectivamente de los convenios 81 y 129 de la OIT. Esta disposición es un complemento lógico de los poderes de libre visita y de control que se reconocen a los inspectores de trabajo dentro del ámbito no solo nacional⁽⁷⁾.

-
- 5 Consultar Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo (Directriz N. 23-2008), publicado en la gaceta N. 166 de 28 agosto del año 2008, en el aparte atinente a Capítulo III. Las acciones de la Inspección de Trabajo y sus procedimientos.
 - 6 En Costa Rica se ha preferido porque se ostente el grado de Licenciado en Derecho o carrera afín. Ahora bien, en la recomendación sobre la inspección de trabajo en la agricultura (n. 133, se formulan exigencias más precisas, previéndose que los candidatos a cargos superiores en el servicio deberán probar que poseen calificaciones profesionales o académicas adecuadas o experiencia profunda en la administración del trabajo y que, si el nivel de instrucción en el país lo permite, han de haber terminado el ciclo medio de instrucción general, completado, cuando sea posible, con formación profesional adecuada o tener experiencia administrativa o practica en asuntos del trabajo.
 - 7 Convenio 81, artículo 17 “ (...) 2. Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento“. Convenio 129, artículo 18 “1. Los inspectores del trabajo en la agricultura estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo en las empresas agrícolas, incluido el uso de materias o substancias peligrosas, cuando tengan motivo razonable para creer que constituyen un peligro para la salud o seguridad. 2. A fin de permitirles que adopten dichas medidas, los inspectores estarán facultados, a reserva de cualquier recurso legal o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, para ordenar o hacer ordenar: a) que, dentro de un plazo determinado, se hagan las modificaciones que sean necesarias en la instalación, planta, locales, herramientas, equipo o maquinaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o b) que se adopten medidas de aplicación inmediata, que pueden consistir hasta en el cese del trabajo, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad. 3. Cuando el procedimiento descrito en el párrafo 2 no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del Miembro, los inspectores tendrán derecho a solicitar de la autoridad competente que dicte las órdenes que sean del caso o que adopte medidas de aplicación inmediata. 4. Los defectos comprobados por el inspector durante la visita a una empresa y las medidas ordenadas de conformidad con el párrafo 2, o solicitadas de conformidad con el párrafo 3, deberán ser puestos inmediatamente en conocimiento del empleador y de los representantes de los trabajadores”.

Palmariamente la disuasiva-represiva es la que más se utiliza, según reflejan las estadísticas de la U.G., mediante estudio realizado en el año 2007, obteniéndose que del total de visitas realizadas efectivas (aproximadamente 10.000) en donde se encontró una relación laboral, se previnieron un total de 78,2 % , por infracción a las leyes de trabajo, para lo cual se aplicó el procedimiento correctivo que de seguido se explicará, junto con algunos conceptos propios de la materia.

Asimismo se advierte al lector que para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal genero representan siempre a hombres y mujeres⁽⁸⁾.

2. CONCEPTOS.

En primer lugar algo es eficaz cuando se logra el cumplimiento de un fin propuesto previamente; en la concordancia entre la conducta querida por el orden y lo desarrollado de hecho por los individuos sometidos a ese orden. Aquí entra precisamente la Inspección del Trabajo en hacer que se respete el cumplimiento a la legislación laboral, entre más se cumpla, mayor su eficacia. En general es pues la validez efectiva para un fin, considerándose tal cuando existe virtud para el fin propuesto, conforme con el resultado apetecido. Como se aprecia la eficacia tiene que ver con resultados, está relacionada con lograr los objetivos. La eficiencia, en cambio, se enfoca a los recursos, a utilizarlos de la mejor

manera posible. ¿Se puede ser eficiente sin ser eficaz?, esa es la interrogante que se tratará de discernir a través del presente trabajo. Y en la medida que el orden jurídico sea eficaz, será válido y duradero, sino fenece.

Ahora bien el otro gran tema a definir es el concepto o noción francesa de “Mise en demeure”, que significa algo así como requerimiento, ultimátum, poner en espera, otorgamiento de un plazo de cumplimiento por parte de una autoridad. Esta modalidad está preceptuada en el caso de detección de una infracción laboral, dentro de los Convenios Internacionales 81 y 129 , otorgándose – a la inspección- la posibilidad de intimidación con plazo de ejecución, para lo que se dispone “...Los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar... las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores” (art. 13,2),a), del Convenio 81).

Este plazo de respiro –a diferencia de Costa Rica, como se verá- es excepcional en países de habla francesa, en donde solo se utiliza cuando entra en vigor un nuevo texto reglamentario sobre normas de higiene o seguridad, algunas de sus disposiciones llevan aparejado determinado plazo de aplicación, que varía según las medidas que requiera su ejecución⁽⁹⁾. Es decir propugna este sistema

8 Ver estudios de la Unidad de Asesoría en Investigación y Calidad de Gestión (informes mensuales del año 2007). Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. 4 piso del Edificio Benjamín Núñez.

9 Consultar texto sobre la inspección del trabajo, misión-métodos. OIT, 1973.

por las medidas de ejecución inmediata, así por ejemplo, en Finlandia, se puede prohibir la continuación del trabajo, cuando los asalariados están expuestos a un accidente o a un peligro de muerte; en Italia, sus decisiones en materia de prevención de accidentes del trabajo son de obligado cumplimiento; en Checoslovaquia, puede ordenar que se paren las máquinas y que se suspenda el trabajo si la demora en hacerlo supone peligro; conteniendo la legislación de Malasia algo análogo⁽¹⁰⁾. En Luxemburgo, el “ingeniero-director” puede en el acto ordenar la evacuación y el cierre de las empresas y de las obras. En Japón, el inspector está habilitado para hacerlo cuando el peligro es resultado de una infracción⁽¹¹⁾.

3. PROCESO ADMINISTRATIVO

En Costa Rica con base en la normativa internacional citada, se instaura un plazo de cumplimiento o “Mise en demeuere” que oscila entre 24 horas (que se considera que es el inmediato, por ejemplo: revertir despido de una mujer en estado de embarazo, sin autorización previa de la Inspección de Trabajo) y 30 días (por ejemplo, construcción de un baño para personas con discapacidad de conformidad con la Ley 7600), para dar cumplimiento a una prevención ante la detección de una infracción laboral. Así el inspector de trabajo comisionado debe ejecutar la visita de inspección inicial del centro de trabajo, dentro de los treinta días naturales a partir de que se le haya trasladado el caso.

Siempre que sea posible, la inspección inicia con la entrevista al patrono o su representante, para indicarle los alcances de la misma, sus objetivos y posibles consecuencias. Se procede a revisar in situ o mediante copia de las mismas, en la oficina del inspector de trabajo respectivo, la certificación de personería jurídica, las planillas internas, las de la CCSS y las del INS, los comprobantes de pago de salarios y cualquier otro documento que se requiera para determinar si existe o no alguna infracción, en los términos indicados por los artículos 12 inciso c.ii y 16 inciso b.ii de los Convenios 81 y 129, de la OIT, respectivamente. El inspector, al finalizar su visita de detección de infracciones, de ser posible, se entrevista con el patrono o su representante y confecciona un acta de inspección y prevención cuando haya encontrado infracciones a la normativa laboral, debiendo enumerarlas e indicando la manera de subsanarlas y el plazo para hacerlo (“Mise en demeuere”). Este plazo, empero, de conformidad con el Manual de Procedimientos de la Inspección puede ser ampliado a solicitud del patrono, para lo cual lo hará ante el respectivo jefe de la oficina regional, dentro del término otorgado por el inspector⁽¹²⁾.

Frente a éstas potestades amplias que la legislación le confiere a los inspectores de trabajo - la consideración legal de que sus actas e informes, ostentan el valor de prueba muy calificada-⁽¹³⁾, los empleadores, a su vez, tienen derecho de recurrir las decisiones

10 Op cit. P. 61.

11 En Costa Rica, de conformidad con el Reglamento de seguridad en construcciones se estipula en el artículo 179 que en caso que se determine técnicamente, que en una fase de la operación de una obra exista peligro inminente que atente contra la vida de los trabajadores, el inspector deberá notificarle al Ingeniero responsable y no es sino, hasta que se verifique que no se tomo medida alguna, que se le faculta al inspector a paralizar la construcción.

12 Ver punto 2.2 del Manual de procedimientos de la Inspección citado.

13 Confrontar artículo 94 de la Ley Orgánica citada.

de obligado cumplimiento y así prevenir posibles abusos. Tratándose en la mayor parte de los casos, de un recurso jerárquico ante la autoridad central de Inspección⁽¹⁴⁾. El artículo 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, textualmente señala en su párrafo tercero: “Sin embargo, respecto de las prevenciones formuladas por la Inspección General de Trabajo, así como de las resoluciones de ésta mediante las cuales ordena incoar acciones judiciales por incumplimiento de dichas prevenciones, no procederá recurso alguno, salvo el de revisión ante la misma inspección”. Entonces el recurso a interponer es el de revisión ante el Jefe Regional del territorio respectivo, dentro del plazo otorgado en el acta de inspección, sin perjuicio de que el Director Nacional e Inspector General de Trabajo, cuando lo considere conveniente pueda revisar la actuación del inferior, de conformidad con los principios generales que rigen la actuación de la Administración Pública. Ya que si bien la Sala Constitucional mediante Voto 4298-97 sustrajo el procedimiento inspectivo de la Ley General de la Administración Pública, basado en el ordinal 367 inc. e) de dicho cuerpo legal, ello no significa que a nivel de controles y de administración interna no se deba aplicar los principios estipulados en la misma.

Según estudio de la U.G., el ámbito de cumplimiento de la “mise en demeuere” es de un 76,6% del total de los patronos visitados en el país. Corrigiendo así la situación en bienestar de la clase trabajadora. De lo dicho se desprende que tan solo existe un incumplimiento de un 22,4% del total, los

cuales son acusados a los tribunales de trabajo, por infracciones laborales y bajo el procedimiento de lo dispuesto por los artículos 564, 580 y siguientes y concordantes del C.T. y de procedimientos penales.

Lo anterior, es signo de que existe respeto y credibilidad en la función inspectiva costarricense, lo cual definitivamente contribuye en el cumplimiento de su misión principal, que es la consecución de la paz laboral y de convertirse en un filtro para que los conflictos no sean llevados hasta sede judicial, logrando así su descongestión, con el evidente ahorro de tiempo y dinero para el país.

SANCIONES

Es de interés en este aparte discernir sobre el proceso que se lleva a cabo para sancionar al 22.4% de los que incumplen dentro del plazo otorgado (“Mise en demeuere”). Los convenios ya citados disponen a este respecto que los que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velan los inspectores deberán ser sometidas a un procedimiento judicial o administrativo⁽¹⁵⁾. Aquí se manifiesta la función represiva, cuando la persuasión y las advertencias previas no han surtido efectos. El proceso sancionatorio consiste en someter el asunto a la autoridad competente, que podría consistir en informar al superior administrativo del inspector, como sucede en Bélgica, Francia, España, Honduras, Japón, Portugal entre otros o directamente al tribunal del trabajo competente para las infracciones laborales, como en el caso costarricense⁽¹⁶⁾.

14 V.gr. en Israel, el empleador puede interponer la apelación directamente ante el Juez de distrito. Sustrayéndose de la autoridad administrativa y pasando a la Judicial.

15 Ver artículos 17 y 22-23 respectivamente de los Convenios Internacionales 81 y 129 OIT.

16 Consultar texto sobre la inspección del trabajo, misión-métodos. OIT, 1973.

Como se aprecia dentro del régimen sancionatorio existen dos sistemas posibles: El primero -que como se dijo- encuentra asidero en varios países Europeos, consiste en que la misma Administración Laboral, en su sede imponga la multa, respetando los principios más elementales del derecho, teniendo posibilidad de ser impugnada la sanción en la Jurisdicción Social y no ordinaria. El segundo adoptado a nivel nacional, consiste en sede administrativa en constatar la infracción mediante el proceso inspectivo, prevenir y en caso de incumplimiento proceder a realizar la acusación ante el Juez Laboral, con el fin de que sea éste el que imponga la multa⁽¹⁷⁾, previo debido proceso a las partes, sea que se utilizan dos vías, dos Poderes de la República actuando ante una contravención⁽¹⁸⁾.

A nivel interno, sería deseable que el primer sistema se impusiera, ya que de conformidad con estadísticas de la U.G., el tiempo que transcurre desde el momento en que se detecta la infracción (con independencia de si se considere que continúa o no en el tiempo) y la imposición de la sentencia es de aproximadamente un año en un 37.5% de los casos, de un 34.2% entre 1 y 2 años y de un 30% de 3 años en adelante⁽¹⁹⁾. En caso de optarse por éste se evitaría excesivo y doble trabajo en ambas sedes, lo cual produce un desgaste estatal, provocando en los intereses de las partes un total desconcierto de la Justicia Costarricense. Eso sí, la misma debe estar estatuida bajo la égida de todos los principios constitucionales, pudiendo ser objeto del RECURSO DE REVISION, ante el Juez de Trabajo, pero solamente bajo ciertos

casos meritorios, como serían: la propuesta de nueva prueba que no se pudo presentar en sede administrativa por imposibilidad justificada de procurársela en el momento oportuno, por actos de corrupción palmarios del funcionario, etc. Comprobado lo anterior, el Estado respondería solidariamente junto con el funcionario por el daño causado, ante la vía de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Honduras que le ha apostado al anterior sistema ha logrado un proceso expedito, el cual ha consistido, en conferir facultades a los inspectores de trabajo para practicar las investigaciones respecto de violaciones de las leyes de trabajo o previsión social. Una vez confeccionada el acta éste debe leerla al patrono o a su representante y al trabajador o trabajadores causantes de la infracción, debiendo firmarla conjuntamente con éstos. Las actas levantadas deben ser presentadas a la Jefatura, dentro del día hábil siguiente o si se decide imponer sanción, ordena el Superior, que el inspector levante una segunda acta que se denomina de intimación o notificación de sanción. El presunto infractor puede formular sus descargos en la primera acta o exponer por escrito antes de que se dicte resolución, lo que considere conveniente a su derecho, antes de que se dicte resolución. Cuando se imponen multas, los interesados pueden interponer el recurso de reposición ante la inspección general de trabajo, y el de apelación ante el ministerio de trabajo y previsión social. Los recursos de reposición y de apelación se interpondrán y sustanciarán dentro de los plazos y en la forma establecida en el código de procedimientos administrativos. Una vez

17 Ver al efecto el artículo 611 del Código de Trabajo.

18 Ver Manuel Alonso Olea y María Emilia Casas, Derecho del Trabajo, 17 edición, p. 1106-1110, año 1999.-

19 Ver estudio de la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. Resultados de las Denuncias por Infracciones Laborales en Sede Judicial (Actualización año 2000).

agotado este procedimiento administrativo podrá el interesado acudir a defender sus intereses en el ámbito jurisdiccional⁽²⁰⁾.

De manera que les toque a los presuntos infractores el desgaste procesal ante los tribunales y no al Ente que vela por una relación armoniosa entre partes, lo cual viene a ser concordante con los principios generales que se aceptan en materia laboral. En cuanto al juzgamiento de las Infracciones laborales –en el país- está estipulado en el Título VI del C.T. desde el año 1943 y en lo que no haya incompatibilidad se aplicará supletoriamente el Código Procesal Penal. De lo anterior se aprecia que es un híbrido en donde se aplican 2 materias muy disímiles entre sí, lo cual en la práctica provoca mucha confusión, pudiéndose escindir básicamente en los siguientes pasos:

A-) Denuncia: Por ser de interés público la ley faculta para que cualquier persona (física o Jurídica) que tenga conocimiento de una infracción laboral, pueda realizar la denuncia o acusación, sin cumplir con formalismo alguno, salvo lo estipulado por el artículo 567 del C.T. Encontrándose obligados a denunciar el Ministerio de Trabajo y aquéllos particulares que tuvieren conocimiento de una falta cometida por infracción de alguna de las disposiciones prohibitivas de la legislación laboral (v.gr. despido sin previa autorización de mujeres en estado de embarazo, de menores de edad y de denunciantes de acoso sexual). Los Jueces de Trabajo oficiosamente cuando tengan conocimiento pondrán la debida multa, si el caso lo amerita, previo debido proceso. B-) Sustanciación del Juicio. Inicia en la práctica con el dictado de un Auto Sumario donde se dice, que se instruyen diligencias para averiguar

infracciones acusadas, citándose al acusado y procediendo a prevenirle que tiene derecho de hacerse representar por un abogado, citar medio para recibir notificaciones y se le comunica que se presente ante la autoridad a declarar al respecto. Este es el momento donde inicia el procedimiento, sin embargo, la primera imputación formal de los hechos se hace en el momento en que es indagado. Si acepta los cargos se impondrá la multa respectiva, sino se procede a citar a juicio a los testigos, imputado e Inspección, en caso de ser el ente acusador.

C-) Audiencia Oral y Pública. En esta etapa debe respetarse el formalismo del procedimiento penal en juicio, debiéndose iniciar con una invitación tanto al representante del Ministerio de Trabajo, como al imputado para que concilien de previo (en el entendido que en todos los casos deberán respetarse los derechos irrenunciables, indisponibles e indiscutibles del trabajador, entre otros muchos, salarios mínimos, vacaciones o el aguinaldo). En caso de que no existiere acuerdo conciliatorio y/o desestimación por reparación del daño o por un criterio de oportunidad, se pasa a indagar al imputado, a recolectar la prueba que se presente y a la etapa de conclusiones. D-) De las partes en el juicio. Los inspectores de trabajo, en este caso pasan a ser testigos de cargo y el abogado de la Inspección la parte acusadora, teniendo una función muy similar al fiscal de juicio. En el eventual caso de que el asesor legal de la Inspección no se presentará, ello no inhibe a la autoridad judicial para llevar a cabo el proceso, sólo que en este caso no podría pasar a ventilar la etapa de conciliación pues

20 Ver artículos 618-622 del código de trabajo de Honduras y sus reformas, Decreto 189-59, publicado en gaceta n. 16.827 de 15 de julio de 1959.

no hay ningún representante legal. En el caso que no se presentara ni representante legal, ni Inspector de trabajo, sí debe llevarse a cabo el juicio y pasarse a dictar sentencia de conformidad con la prueba recabada. La única manera de suspender el debate es que no se presente el imputado pues una condena no puede recaer sobre un ausente, en materia penal. E-) La Sentencia y su Recurso: Resulta interesante discernir sobre la responsabilidad, por cuanto como excepción en el país y a diferencia de otros estados miembros de la O.I.T. - en donde por flagrante que sea la responsabilidad directa de un trabajador, por ejemplo, si comete acoso laboral en contra de un compañero, el empleador es el responsable, aunque generalmente puede decidir las acciones disciplinarias que aplicará al trabajador culpable - se permite imponer una multa también a la persona culpable aunque sea un trabajador y solidariamente se aplicará la responsabilidad pecuniaria, si se trata de un centro de trabajo constituido por una compañía, sociedad o institución pública o privada⁽²¹⁾. Propugnando el sistema -pues- por una responsabilidad disciplinaria de tipo subjetiva, lo cual concuerda con el sistema híbrido vigente. Debiendo el juzgador haber apreciado la prueba con base en las reglas de sana crítica -es decir ajustarse en todo momento a las reglas de la lógica, a las máximas de la experiencia y a los conocimientos científicos - y además en las circunstancias de hecho del respectivo proceso. Lo cual viene a ponerse a contrapelo con los demás procesos del código

laboral que son valorados en conciencia. Por otro lado, de conformidad con el C. T y a diferencia del Código Procesal Penal (C.P.P) a la sentencia no se le dará publicidad, sin embargo, siempre se enviará copia autorizada de las mismas a la Inspección General de Trabajo, lo cual en la práctica no ocurre, pues sólo cuando la Inspección es parte en un proceso se le notifica la sentencia. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 574 del C.T, dentro de las 24 horas posterior a su notificación deberá recurrirse la misma, lo cual parece que el legislador tuvo la buena intención de acelerar el proceso, empero, hoy, esto provoca una discriminación de plazo, pues en todas las materias como mínimo es de 3 días, con el fin de que se pueda ejercer una debida defensa⁽²²⁾. Es oportuno eliminar este plazo y poder así aplicar el término de tres días, que es genérico en cuanto a recursos de apelación -artículo 438 del Código Procesal Penal- y que resultaría viable por tratarse de procesos contemplados también en forma clara en los artículos 402 a 407 del C.P.P⁽²³⁾. F-) Imposición de la Multa: A finales de Siglo pasado la mayoría de las legislaciones relativas a las cuestiones de trabajo, han optado por imponer sanciones ejemplarizantes, con lo cual Costa Rica no se quedó atrás y mediante reforma de ley N. 7360 del año 1993, vino a establecer multas entre uno y veintitrés salarios, equivaliendo a un monto de doscientos noventa y tres mil cuatrocientos colones por salario, de acuerdo con sesión n. 00-10 celebrada por el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia de fecha 12 de

21 Ver artículo 577 del Código de Trabajo de Costa Rica.

22 El Proyecto de Reforma Procesal Laboral (N.15.990) viene a estipular este plazo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 580 y 674.

23 Consultar en Revista Iustitia N. 179-180, noviembre-diciembre 2001, "Infracciones Laborales. Procedimiento en sede Administrativa y Judicial", autor Eric Briones Briones

enero del año 2010. Lo que se discute doctrinariamente es, si es suficiente una multa sin que conlleve actualización de la misma en caso de incumplimiento. A diferencia de la multa simple, las astreintes tienen como característica un incremento periódico según el tiempo de retardo en que incurre el deudor, mientras la multa determina el pago de una suma fija no aumentable en el tiempo⁽²⁴⁾. El objetivo de las astreintes es lograr que un deudor cumpla con ejecutar un mandato fijado por la autoridad judicial, tal mandato suele tratarse de cumplir una obligación jurídica de hacer, como presentar un documento, readmitir a un trabajador, ejecutar un servicio, etc. Puede ocurrir que el obligado retarde el cumplimiento del mandato judicial y para ello el juez aplica las astreintes como castigo compulsivo y progresivo en el tiempo, aumentando el monto de las astreintes en proporción al mayor retardo del obligado. Es un medio de hacer respetar las sentencias judiciales, creados por la jurisprudencia francesa, a principios del siglo XIX, consistente en abonar una suma de dinero como medio de obligar al deudor a cumplir lo fijado en la sentencia, en el tiempo indicado. Se establece en un porcentaje diario o tomando en cuenta otro período de tiempo (semana o mes). En el Derecho argentino fueron aceptados doctrinariamente, aunque la jurisprudencia se resistió a ello, por ser tomados como una penalidad (aunque no es una pena sino un medio de coacción) que la ley no fijaba. Las astreintes realmente no son multas, pues no sancionan el incumplimiento, sino que intiman al deudor a cumplir. Las multas son sumas fijas, las astreintes son cada vez mayores a

medida que el deudor tarde más tiempo, en cumplir su obligación, y pueden ser revisadas por los jueces. Tampoco son una indemnización de daños y perjuicios, pues no trata de suplantar la prestación no cumplida, sino compulsar a su ejecución. Además las astreintes son provisorias, y la indemnización es definitiva. Se aplican a pedido de parte, o de oficio. Para apreciar en su real sentido el significado de las "astreintes", es necesario atender a las cuatro funciones fundamentales que ellas cumplen a través de la dinámica del proceso: función pecuniaria, conminatoria, accesoria y eventual. Pecuniaria, porque resuelve en una suma de dinero por cada día de retardo; conminatoria, pues constituye una amenaza contra el deudor; accesoria, al depender de una condenación principal; eventual, ya que si el deudor ejecuta no se realiza⁽²⁵⁾. G-) Fase de Ejecución: De conformidad con el art. 610 CT, la sentencia que se dicte además de imponer la multa, también deberá disponer, ineludiblemente, la restitución de los derechos violados, la reparación integral del daño causado y las medidas necesarias que conduzcan a tales fines. Dentro de las medidas mínimas que deberán adoptarse, se encuentra la restitución del trabajador a su puesto de trabajo, cuanto la falta que se haya cometido consista en el despido de un trabajador, cuya separación sin justa causa se encuentre prohibida, en virtud de un fuero especial legalmente o jurisprudencialmente establecido. Debiendo no solo las autoridades administrativas gestionar para el cumplimiento efectivo de la sentencia, sino que por acuerdo de la Comisión de Jurisdicción Laboral del Poder Judicial,

24 Castillo Viquez (Fernando). Ejecución de Sentencias en el Derecho Público Costarricense. San José, Costa Rica. Editorial Juritexto, 2009.

25 Consultar <http://es.wikipedia.org/wiki/Astreinte>

precedida por la Magistrada Julia Varela Araya, en reunión efectuada el 27 de enero del año 2010, en el aparte uno se dispuso “comunicar a todos los despachos que tramitan asuntos por Infracciones a las Leyes de Trabajo y de Seguridad Social, que deben accionar de oficio y con la debida diligencia, tanto en la tramitación y resolución, como en la etapa de la ejecución de la sentencia”⁽²⁶⁾. Asimismo es necesario recordar que dentro de esta fase, Costa Rica mediante el compromiso del año 2005 conocido como Libro Blanco o de: “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, se comprometió a monitorear el cumplimiento de órdenes judiciales de reinstalación proveniente de las infracciones laborales, por lo que el Manual de Procedimientos de Inspección de Trabajo (Capítulo II inciso 3.2.3 y Capítulo IV), introdujo en el año 2008, la asignación a los asesores legales de dar seguimiento en la fase de ejecución a los casos donde exista un fuero de protección especial con reinstalación como sucede con las mujeres en estado de embarazo o lactancia, menores de 15 a 18 años, acosados sexualmente, trabajadores participantes en conflictos de carácter económico-social, incapacitados, discriminados, funcionarios públicos y dirigentes sindicales despedidos por tal condición. Para tales efectos actualmente se está realizando por medio del Proyecto Regional Cumple y Gana, el protocolo que va a contribuir con tal cometido, lo cual es importante, por cuanto según cifras preliminares

de la U.G., solo en el año 2007 se atendieron 410 casos que ostentaron fueros especiales.

Ahora bien dispone el artículo 580 del C.T., que en silencio de las reglas del capítulo referido al juzgamiento de faltas cometidas contra las leyes de trabajo, se aplicará supletoriamente y siempre y cuando no exista incompatibilidad con principios procesales del Título Séptimo del C.T. (el cual cobija hasta el capítulo VIII) lo atinente al Código Procesal Penal. Al estar ante un híbrido en donde se aplica –pues- materia penal, es por lo que algunos despachos judiciales erradamente han considerado que el plazo de prescripción de las sanciones es el estipulado en el ordinal 84 del Código Penal o sea de un año en materia contravencional. Al respecto se puede citar el Juzgado de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de Alajuela, Ciudad Quesada, que en sentencia del 21 de agosto del año 2008, dentro de expediente n. 03-300078-0317-LA-1 consideró: “ (...) donde se acusa infracción a las leyes del trabajo pueden hallarse perfectamente disposiciones punitivas (entendida como la pena impuesta) y /o reivindicatorias de derechos laborales (entendidas éstas últimas como declaración o constitución de derechos laborales) no encuentran regulación expresa en el Código de Trabajo, por lo que es posible afirmar que las prescripciones contenidas en el Código de Trabajo corresponden a aquellas de índole contractual y no de las de orden penal. Todo lo cual resulta cierto que las faltas cometidas contra las leyes de trabajo al

26 La presente se dió como consecuencia de una consulta realizada por el Director Nacional junto con el Jefe Legal de la Inspección de Trabajo, mediante oficio DNI-UAL-001-2010, de fecha 4 de enero del año 2010, en donde se exponía la diversidad de criterios que se manejan por parte de las autoridades judiciales a la hora de resolver diversos tópicos atinentes a la fase de ejecución de sentencia, como la oficiosidad, la prescripción entre varios.

estar contemplados como hechos punibles y estar sancionados con penas no privativas de libertad constituyen una contravención” Nada más alejado de la realidad, por cuanto es claro –como se explicó- que solo se aplicará la materia penal en caso de omisión legislativa y con referencia a este tópico existe dentro del mismo Título comentado un capítulo sétimo, el cual remite las ejecuciones de sentencia a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles y Código Civil, siendo así que el artículo 601 del C.T., expresa en su párrafo final “los derechos provenientes de sentencia judicial prescribirán en el termino de diez años que se comenzarán a contar desde el día de la sentencia ejecutoria”⁽²⁷⁾.

5. A MODO DE CONCLUSION.

Se puede considerar a la Inspección de Trabajo Costarricense como un ente eficaz, por cuanto de las visitas que realiza (10.000 aproximadamente, según se desprendió de estudio del año 2007) logra sus objetivos (78,2 de prevenciones) de las cuales se llevan a sede judicial tan solo un 23,4%, con lo cual logra ser disuasiva y conjurar la presa judicial por violación a las leyes de trabajo y seguridad social. Además definitivamente resulta ser eficiente - con sus casi 100 inspectores de trabajo en promedio, para una población laboral activa de un poco más de 2.000.000 de trabajadores formales- porque con los pocos recursos con que cuenta, saca provecho al máximo, realizando en promedio 10 visitas de

campo mensuales⁽²⁸⁾. Sin embargo, estas cifras podrían llevar a engaño, si se observa que tan solo entre un 4.0% y un 6.2% ha oscilado su cobertura en los últimos 10 años, según se desprende de estudio realizado por el Dr. Godínez⁽²⁹⁾. Así que la eficacia y eficiencia resulta en proporción a la cobertura que le es posible abarcar.

Se considera el hecho de que al tener un sistema sancionador que dependa de otra instancia o Poder de la República, no resulta muy adecuado para obtener una respuesta pronta en el dictado de la sentencia contra el culpable, pues como se dijo un 30% de las acusaciones duran en ser resueltas más de 3 años en sede judicial, provocando una burla a la protección inmediata de los derechos laborales y en muchos casos extinción de la acción por causa de la prescripción. Con lo cual se menoscaba la autoridad de la Inspección del Trabajo y en tales circunstancias resulta preferible recurrir a la capacidad de persuasión (disuasiva y a la vez educativa) por la incerteza de conseguir una respuesta inmediata a través de los medios judiciales.

Es por ello que se requiere en primera instancia de voluntad política, en donde se estructure una legislación que le confiera al sistema inspectivo nacional un sistema de represión administrativa y que muy eventualmente quien deba acudir a los tribunales sea la parte acusada mediante un recurso de revisión y no el representante

27 Comparten esta tesis los Juzgados Contravencionales de Buenos Aires de Puntarenas (Exp: 03-300009-0444-la) y Pérez Zeledón (Exp: 01-300052-0246-la) .

28 De acuerdo con el Decreto n. 28578-MTSS, publicado en el Alcance N. 28 a la Gaceta n. 76 de 18 de abril del año 2000, su artículo 24, además de las visitas inspectivas, le confiere a dichos funcionarios más de 12 funciones, fuera de las propias de cualquier administración.

29 Godínez Vargas Alexander. La Inspección de Trabajo de Costa Rica: un balance de su gestión. Estudio realizado para la Inspección de trabajo, promovida por el Proyecto Cumple y Gana.

estatal como ocurre actualmente, esto con el fin de ser contestes con los principios generales que rigen la materia laboral, sin obviar el hecho de que hay que proveer de recursos en todos los quehaceres (económicos, logísticos, humanos, intelectuales, tecnológicos, etc) a la administración laboral, por cuanto como señalo Viviani, un ex ministro de Trabajo, Francés: “ Una ley de trabajo, es lo que son los inspectores encargados de aplicarla”⁽³⁰⁾.

Finalmente se debe pensar en la imposición de un sistema sancionatorio, pero basado en multas astreintes y además de manera concomitante o subsidiaria de in elegibilidad patronal en los órganos consultivos o de

incapacidad de participación en la contratación estatal, publicidad de sus faltas como escarnio social, entre algunas medidas; con lo que se fortalece el Imperium del Estado, evitando aparecer ante la sociedad como impotente para lograr el cumplimiento de los mandatos, por cuanto en la actualidad una multa impuesta podría ser irrisoria si se paga muy vencido su plazo otorgado o incobrable si durante la fase de ejecución forzosa no hay bienes. El carácter ejemplar de las sanciones y su efectiva ejecución debe ser una de las preocupaciones de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores para mantener el preciado bien jurídico concerniente a la paz laboral.

30 Tomado del Diccionario de Derecho Laboral, Guillermo Cabanellas, Argentina, 2001.