

DERECHO SANCIONATORIO LABORAL

MSC. JORGE OLASO ÁLVAREZ

Contenido

Introducción.....	2
Primer capítulo: La potestad sancionatoria de los jueces y las juezas de trabajo.....	3
<i>Antecedentes: La Piedad, y las infracciones laborales:</i>	3
<i>El accidente de trabajo del transbordador espacial “Challenger”</i>	4
I.- <i>El marco político-jurídico y económico de costa rica al momento de la promulgación del código de trabajo en el año 1943 y sus efectos en el marco de las infracciones laborales</i>	4
II.- <i>El sistema inquisitivo de las infracciones laborales como producto de la legislación penal de 1910.</i>	6
III.- <i>Los efectos de la implementación de los códigos procesales penales de 1973 y de 1996 en el proceso de infracciones laborales del código de trabajo:</i>	9
IV.- <i>Los pronunciamientos de la Sala Constitucional en materia de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social</i>	10
A.- <i>El voto número 1739-92:</i>	10
B.- <i>Voto número 3949-93:</i>	17
C.- <i>Voto número 7006-94:</i>	19
D.- <i>Voto número 4240-96:</i>	21
E.- <i>Voto número 5760-97:</i>	23
E.- <i>Voto número 4893-02:</i>	27
F.- <i>Voto número 4631-2007:</i>	28
G.- <i>Voto número 15350-2011:</i>	29
Segundo Capítulo: el procedimiento de juzgamiento de las infracciones a las normas laborales y de seguridad social en la reforma laboral de 2017	33
I.- <i>El cambio de paradigma de un proceso sancionatorio laboral que tiene como normas supletorias disposiciones contencioso administrativas y no procesal penal</i>	33
II.- <i>¿Qué se tramita en este tipo de proceso?</i>	33
III.- <i>Naturaleza jurídica del proceso de infracciones a las leyes laborales y de seguridad social</i>	35
IV.- <i>Partes que pueden ser denunciadas</i>	35
V.- <i>Personas legitimadas para formular denuncias</i>	38
VI.- <i>Normas de competencia territorial y por materia</i>	39
<i>La responsabilidad de las personas infractoras, de acuerdo al voto 3949-93 de la sala iv que interpretaba los numerales 325 y 577 del Código de Trabajo</i>	43
<i>La responsabilidad objetiva introducida por el numeral 399 de la reforma laboral</i>	46
VIII.- <i>La denuncia defectuosa</i>	52

<i>IX.- El procedimiento de las infracciones. Una vez cursada la denuncia</i>	52
<i>La posibilidad de la parte de contar con defensa gratuita</i>	54
<i>La asistencia social gratuita para la parte denunciante</i>	56
<i>La asistencia social gratuita para la parte denunciada</i>	57
<i>La prevención de señalamiento de medio para atender notificaciones en la resolución intimatoria.</i>	58
X.- Las etapas de la audiencia oral en el procedimiento de infracciones laborales.	59
<i>Primera fase de la audiencia</i>	59
<i>Segunda fase de la audiencia</i>	60
<i>b) Recepción de las pruebas ofrecidas.</i>	61
<i>C) Alegato de conclusiones:</i>	63
<i>D) La posibilidad de suspender o de prorrogar la audiencia</i>	63
<i>E) Ate la inasistencia de la parte acusada, puede ser juzgada en rebeldía</i>	64
<i>F) Dictado de la sentencia y sus formalidades</i>	65
Tercer Capítulo: El proyecto de ley número 19.130 para desjudicializar el procedimiento de infracciones laborales, Santa Cruz de Guanacaste y las infracciones laborales	82
<i>1. Antecedentes.</i>	82
<i>2.- La desjudicialización de las infracciones en el derecho comparado</i>	91
Conclusión	98
Fuentes bibliográficas:	99

Introducción

A través de este texto pretendo analizar la temática de la potestad sancionatoria en materia laboral, en el marco del procedimiento de las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social.

En primer término, se analizará la situación de ese procedimiento sancionatorio a raíz de la entrada en vigencia del Código de Trabajo de 1943. En este punto, analizaré cuáles eran las condiciones socio-políticas y económicas que se daban en Costa Rica en esa época, las cuales llevaron al Poder Legislativo a implementar un régimen sancionatorio para poder hacer efectivas las garantías sociales derivadas de las nuevas normativas. Explicaré como, ese marco normativo inicial tuvo como referencia concreta el Código de Procedimientos Penales de 1910 y, como la aplicación del sistema inquisitivo propio de ese código, llevaba a sancionar a las personas infractoras a través de la participación del órgano jurisdiccional como “juez y parte”. Posteriormente, analizaré

los efectos de la implementación de los Códigos Procesales Penales posteriores en el trámite de esas infracciones y, sobre todo la introducción de distintos pronunciamientos de la Sala Constitucional en esta materia, los cuales lograron “suavizar” el carácter inquisitivo de la norma original y llevarla a un planteamiento de garantía de los derechos que integran el debido proceso.

En el segundo capítulo, desarrollaré el procedimiento de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social introducido a través de la reciente reforma laboral, efectuada a través de la ley número 9343, la cual produce un paradigma novedoso, en el que, a diferencia de la normativa anterior, ya no se toma como marco supletorio la legislación procesal penal, sino que dicho marco deriva de la Ley General de la Administración Pública, el Código de normas y Procedimientos Tributarios y el Código Procesal Contencioso Administrativo.

Por último, analizaré el proyecto de ley número 19.130 presentado en la corriente legislativa por la actual diputada Sandra Pizsk Feinzilber, en el que promueve en su mayoría desjudicializar este procedimiento y brindarle la potestad sancionatoria directa a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

Primer capítulo: La potestad sancionatoria de los jueces y las juezas de trabajo

Antecedentes: La Piedad, y las infracciones laborales:

La obra “La Piedad” del escultor renacentista Miguel Ángel fue creada entre los años 1498 y 1499. La escultura fue encargada a Miguel Ángel por el cardenal de san Dionisio de Villiers, quien era embajador del Rey de Francia ante la Santa Sede. El contrato entre el artista y el cliente, se firmó el 26 de agosto de 1498, y en él se estipuló la prestación de un servicio, que consistía en la elaboración de la obra de forma continua, por un pago de 450 ducados de oro, misma que tenía que estar terminada dentro del plazo de un año.

Miguel Ángel prestó su servicio ininterrumpidamente para finalizar la escultura, lo que generó que dos días antes del plazo final el artista finalizara la obra. Sin embargo, el cardenal había muerto dos días antes de esa fecha, por lo que se colocó sobre la propia tumba en la Capilla de Santa Petronila del Vaticano.

Miguel Ángel se vio en la dificultad de cobrar la suma adeudada, puesto que, al haber fallecido su empleador, recibió hasta diez años después el pago de sus

emolumentos. Tal situación, trasladada a la actualidad, hubiera sido denunciada por el escultor, aduciendo la naturaleza laboral, derivada de una prestación de servicio lo que le hubiera permitido el pago de su salario y el pago de una multa a cargo de la sucesión del cardenal.

El accidente de trabajo del transbordador espacial “Challenger”.

Dicho accidente ocurrió el 28 de enero de 1986, cuando el transbordador se desintegró a los setenta y tres segundos después de su lanzamiento, lo cual provocó las muertes de 7 tripulantes. La nave se desintegró sobre el océano Atlántico, frente a la costa del centro de Florida, y se le calificó como el accidente laboral más grave en la conquista del espacio. La muerte de las personas astronautas se debió a un incumplimiento de normas de seguridad laboral, dado que la nave espacial no contaba con el dispositivo de salida de emergencia.

Estos dos ejemplos relativos a épocas y situaciones concretas nos muestran cómo las infracciones laborales, en el plano salarial o el de la seguridad laboral, se pueden producir en circunstancias concretas en los que su única relación se encuentra en el trabajo como actividad generadora de este tipo de infracciones, así como la importancia de dotar de un régimen sancionatorio a esas infracciones.

I.- El marco político-jurídico y económico de costa rica al momento de la promulgación del código de trabajo en el año 1943 y sus efectos en el marco de las infracciones laborales

En el año 1943, a raíz de la promulgación del Código de Trabajo se introdujo un procedimiento dirigido a implementar las normas laborales y seguridad social a través de un proceso sancionatorio, en el que el Poder Judicial a través de los órganos jurisdiccionales de esa materia sería la autoridad encargada de tramitar la sanción de esas faltas y la tramitología para su ejecución.

Esta forma de pensar de parte de los legisladores trajo como consecuencia que, hasta la fecha sea el Poder Judicial el encargado de esta actividad, situación que en otros países se desarrolla de otra forma, puesto que los órganos administrativos son los encargados de juzgar esas faltas o infracciones y sancionar en esa sede. Incluso en nuestro país ya se encuentra presentado en la corriente legislativa un proyecto de ley número

19.130, por parte de la Diputada Sandra Pisk en la que se pretende, precisamente, introducir la posibilidad de que todo el juzgamiento de las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social se efectúe en sede administrativa a través de modificaciones a los numerales 88, 92, 134 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, y a otras disposiciones del Código de Niñez y de Adolescencia y del anterior Código de Trabajo, concretamente aquellas disposiciones que brindaban competencia jurisdiccional a los jueces y a las juezas de trabajo para tramitar y sancionar esas faltas.

Ahora bien, centrándonos en la decisión legislativa que, en el año 1943, implementó la idea de otorgar competencia a dichos órganos jurisdiccionales para el juzgamiento de dichas faltas, en mi criterio, ello obedeció a la época convulsa que estaba sufriendo nuestro país y que es retratada de forma muy clara por el historiador Eugenio Rodríguez Vega en su obra “Biografía de Costa Rica¹”.

El autor resalta como, desde su primer mensaje, una vez electo, el Doctor Calderón Guardia expresa que su gobierno se orientará a la doctrina del cristianismo social, que implicará una actitud dirigida a conciliar los problemas del trabajo, lo cual realizará a través de los lineamientos expuestos por León XIII, Pío XI y otros expositores de esa doctrina. Esta decisión del Presidente Calderón va aparejado a su vez con un cambio en la visión social de la Iglesia Católica costarricense, ya que, a los pocos días de la designación de dicho presidente, Monseñor Víctor Manuel Sanabria es consagrado Arzobispo de San José, quien a través de sermones y cartas pastorales establece que la Iglesia no puede ser ajena a la lucha por una justicia social.

Al inicio de ese gobierno el país cuenta con seiscientos mil habitantes, y la situación socio-económica es muy difícil debido al cierre de los mercados extranjeros y la reducción del intercambio con otros países, producto de grandes déficit en la balanza comercial a raíz de la Segunda Guerra Mundial. En diciembre de 1941, Japón ataca las instalaciones de los Estados Unidos de América en Hawaii, como consecuencia, en ese mismo mes el Poder Ejecutivo declara la guerra a Japón el 8 de diciembre y a Alemania e Italia el 11 de diciembre. Ya para mayo de ese año, el Presidente Calderón Guardia había enviado un proyecto al Congreso para establecer en Costa Rica los Seguros Sociales y en noviembre de 1941 recibe aprobación por parte del Poder Legislativo. Esta victoria hace que, en mayo de 1942, se anuncie la presentación de un proyecto de reforma

¹ Rodríguez Vega, Eugenio, Biografía de Costa Rica (San José: Editorial Costa Rica, 2013).

constitucional para incorporar en la Carta Magna un capítulo denominado “Garantías Sociales”.

Dicho proyecto se aprueba por el Congreso en julio de 1943, lo que poco después genera que se promulgue el Código de Trabajo en setiembre de 1943. Ya para ese año el proceso de inflación económica que dio inicio en el 1940 llega a un punto de inflexión, por constantes peticiones para aumentos salariales y escasez de productos básicos, a pesar de esto hay trabajo suficiente, a raíz de la construcción de obras especiales por la condición de guerra que afecta al país, la construcción de la carrera interamericana y las actividades bananeras en la región del Pacífico.

Todo ese cuadro histórico-social, económico y político, conlleva a que el mejor garante para implementar una norma sancionatoria fuera el Poder Judicial y no un órgano administrativo. La implementación de ese sistema sancionatorio en materia laboral en el año 1943, provoca que el Poder Legislativo utilice como marco de referencia el procedimiento de faltas y contravenciones regulado en el Código de Procedimientos Penales de 1910, ya que es la regulación sancionatoria que resulta más compatible y que estaba vigente en esa época. A continuación analizaré cuáles son los efectos procesales de tomar como referencia y fuente supletoria ese marco normativo.

II.- El sistema inquisitivo de las infracciones laborales como producto de la legislación penal de 1910.

Tal y como lo indiqué en líneas anteriores, la situación histórico-normativo de Costa Rica al discutir y posteriormente promulgar un capítulo referente a las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social dentro del marco del Código de Trabajo, hizo que se tomara como referencia el procedimiento de faltas y contravenciones previsto en el Código de Procedimientos Penales de 1910². Esto en razón de que, en los años 40, era la normativa penal vigente. Esta situación provocó que la norma contenida en el Código de Trabajo de 1943, sancionara de forma inquisitiva este tipo de infracciones.

El Doctor Javier Llobet Rodríguez al comentar el CPP de 1910, señala que el diseño de esa normativa fue encomendado a los señores José Astúa Aguilar y Luis Anderson Morúa, y ellos tomaron como base el Código de Panamá y la Ley de Enjuiciamiento criminal promulgada en España por Don Amadeo I en 1872. Esta última

² De ahora en adelante, se usará la abreviatura CPP.

se caracterizaba porque mantenía la identidad entre la persona juzgadora como instructor y sentenciadora a la vez, sin dar plenas garantías a la persona imputada³.

Según dicho autor, el CPC⁴ de 1910 era claramente violatorio de los derechos de la persona imputada, en líneas generales porque violentaba el derecho de defensa, ya que el acusado era un mero objeto de persecución estatal, por lo que las declaraciones se realizaban de una manera inquisitiva para que así la persona reconociera su culpabilidad⁵. Se procuraba la obtención de la confesión, lo que daría lugar a que se prescindiera de la etapa de juicio, procediendo al dictado de la sentencia condenatoria.

Don Javier, nos comenta incluso que, en el año 1966 en la obra “El crimen de Colima un error judicial” el periodista Enrique Benavides Chaverri⁶, establece las arbitrariedades que permitía el CPP de 1910, lo que creó el ambiente necesario para su posterior reforma procesal. Dichas infracciones se hicieron patentes en el Voto número 462-F-94, del 4 de noviembre de 1994, dictado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en el que se recalca que en el fallo condenatorio del llamado “Crimen de Colima” se conculcó el principio de inocencia contenido en el artículo 39 de la Constitución Política⁷.

Otro ejemplo que cita Llobet Rodríguez, a fin de criticar las infracciones contenidas en el CPP de 1910, lo constituye el caso de la sustracción de la Virgen de los Ángeles, para lo cual se dio muerte a uno de los vigilantes, el trece de mayo de 1950. Se dice que uno de los encartados involucró al otro, y éste último, entre otras violaciones procesales, no se le permitió contar con una defensa técnica, debido a la negativa de los profesionales y estudiantes de derecho de asumir esa defensa, en razón de los hechos acusados, por lo que el acusado se vio obligado a asumir su defensa⁸.

En síntesis, según Llobet Rodríguez, el CPP de 1910 era de carácter inquisitivo, con una ausencia de participación de la defensa técnica y una falta de garantía del derecho de abstención de declarar. No aplicaba el sistema acusatorio, ya que la persona ofendida actuaba como acusador, pero la información sumaria de investigación era realizada por

³ Llobet Rodríguez, Javier, Derecho Procesal Penal. Aspectos Generales (San José: Editorial Jurídica Continental), 2009.

⁴ Código Procesal Civil.

⁵ *Ibidem*. 123.

⁶ Benavidez Chaverri, Enrique, El Crimen de Colima: un error judicial (San José: Editorial Costa Rica, 1976).

⁷ *Ibidem*. 125.

⁸ *Ibidem*. 127-128. Asimismo, ver referencia: Sala Tercera de la Corta Suprema de Justicia, “Procedimiento de revisión, voto 1278-99 del 14 de octubre de 1999 a las 03:00:00 p.m”, Exp. 97-000418-0006-PE.

la persona juzgadora quien, en definitiva, era quien dictaba el fallo. Por último, tenía un contradictorio muy limitado ya que se trataba de la ratificación de los hechos acusados en la etapa sumaria⁹.

Precisamente, todas las violaciones al principio de defensa derivadas del sistema inquisitivo propio del CPP 1910, son observables en las disposiciones que regulaban las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social en el procedimiento regulado antes de la reforma laboral. Procederé a explicar esto.

El numeral 320 de la anterior normativa es un ejemplo claro de la visión inquisitiva reseñada. En éste se disponía que, cuando un juez o una jueza laboral tuviera conocimiento por noticias o por impresión propia de una infracción laboral, debía proceder a la PRONTA AVERIGUACIÓN DEL HECHO A FIN DE IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, para lo cual podía requerir el auxilio de las autoridades de policía o de trabajo de cada localidad, para que levantaran la información necesaria para fallar. En mi criterio, esto muestra como el juez o la jueza, lejos de garantizar un derecho al contradictorio y a la defensa a la persona acusada, debía dirigir el procedimiento e investigar en aras de sancionar.

Otro ejemplo claro surge del numeral 321 *ibídem*, que estipulaba todo un procedimiento sumario diseñado para aplicar sanciones a la parte acusada, dado que ordenaba en un solo acto recibir la declaración indagatoria y la confesión a cargo del inculpado, caso en que, al reconocer su falta se procedía a dictar el fallo, evidentemente condenatorio. Esto sin posibilidad de un derecho de abstención para declarar, ni de poder solicitar la posibilidad de una defensa técnica suministrada por el Estado. La situación no cambia si la persona acusada negaba el hecho o la falta que se le atribuía, pues lejos de indicar que esa circunstancia daba la posibilidad de un debate con todas la garantías procesales, se continuaba a una investigación sumaria del caso (sin mayores garantías) y luego a practicar pruebas para un posterior fallo.

Esas regulaciones unidas a un sistema tarifado de penas, sin mayor rango que la discrecionalidad para su fijación (artículos 608, 611 y 614), dieron como consecuencia que las personas juzgadoras en materia laboral nos cuestionaríamos en torno a la tipicidad, la antijuricidad y los principios que integran el debido proceso, sobre todo ante la entrada en vigencia de los Códigos Procesales Penales de 1973 y 1996 y la incorporación de la Sala Constitucional y sus pronunciamientos en materia de infracciones a las leyes de

⁹ *Ibídem*. 129.

trabajo y de seguridad social. Esto sobre todo porque los numerales 328 y 580 del Código de Trabajo derogado nos remitían como norma supletoria al Código de Procedimientos Penales, en cuanto a no contrariara el texto y principios del capítulo respectivo del Código de Trabajo.

III.- Los efectos de la implementación de los códigos procesales penales de 1973 y de 1996 en el proceso de infracciones laborales del código de trabajo:

Como lo indiqué anteriormente los artículos 328 y 580 del anterior Código de Trabajo remitían expresamente al Código Procesal Penal como norma supletoria. Cuando el CPC de 1910 fue derogado y entró en vigencia el CPP de 1973, las personas juzgadoras se vieron en la encrucijada de aplicar, literalmente, el procedimiento establecido en los numerales 564 a 580 y 608 a 617 del anterior Código de Trabajo, o bien adecuarlo al procedimiento de faltas y contravenciones contenido en esas normativas procesales penales. Ello en razón de que esas normativas contenían un sistema acusatorio mixto, diferente sustancialmente al inquisitivo que como ya expliqué era el que se había tomado en consideración para elaborar todo el sistema sancionatorio de las infracciones laborales.

En principio, no busco en esta obra hacer una referencia expresa a los cambios introducidos por el CPP de 1973 al sistema penal costarricense, sin embargo, para efectos meramente de marcar su distinción con la visión inquisitiva que regía el procedimiento de infracciones laborales, cabe indicar el análisis de ciertos aspectos que hace el Doctor Javier Llobet Rodríguez al estudiar ese código de 1973¹⁰. Específicamente, él indica que existía un principio de libertad probatoria, lo que implicaba que todo se podía probar y, por cualquier medio, siempre que fuera legal. Las probanzas debían apreciarse bajo las reglas de la sana crítica, lo que conllevaba la necesidad de fundar la sentencia. El principio de libertad probatoria se apreciaba como una derivación del de búsqueda de “verdad material” para prevenir el principio de investigación autónoma de la persona juzgadora¹¹.

Estas diferencias esenciales entre el sistema inquisitivo y el acusatorio, se vieron reflejadas en mayor grado cuando entró en vigencia el CPP de 1996. En lo referente al procedimiento de infracciones laborales, es importante resaltar que la norma de 1996 estableció expresamente el derecho a la defensa técnica a lo largo del proceso (hipótesis

¹⁰ Llobet Rodríguez, Javier, Derecho Procesal Penal. Aspectos Generales (San José: Editorial Jurídica Continental), 2009.

¹¹ *Ibidem* 147.

que, como ya vimos ni siquiera se veía como una posibilidad en el CPP de 1910 que se tuvo como base en el procedimiento de infracciones laborales), el descongestionamiento judicial a través de medidas alternas como la suspensión del proceso a prueba, la conciliación y la reparación integral del daño, los cuales resultaban también perfectamente aplicables al procedimiento infraccionario laboral. Esto en virtud de que todos ellos fueron diseñados bajo la hipótesis de que la imposición de la pena (multa) funcionaba como la última *ratio*, de modo que favorecen otras formas de restablecer la paz social quebrantada¹².

Todos estos cambios procesales provocaron que los juzgadores laborales se encontraran en la disyuntiva de implementar esta nueva visión procesal penal al procedimiento inquisitivo propio de las infracciones laborales. Aunado a esto, hubo otra situación coyuntural que finales de los años 80 vino a modificar la tramitología de estas infracciones como lo fue la creación de la Sala Constitucional, ya que a raíz de estas divergencias procesales los órganos jurisdiccionales comenzaron a plantear consultas de constitucionalidad y las partes involucradas recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad, todo a fin de aclarar cuál sería el procedimiento correcto a implementar en el marco de las infracciones laborales contenidas en el Código de Trabajo de 1943.

IV.- Los pronunciamientos de la Sala Constitucional en materia de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social

A.- El voto número 1739-92¹³:

A pesar de que ese voto no fue dictado expresamente para el caso de las infracciones laborales y la de la seguridad social, en mi criterio es de especial relevancia para el tema que nos ocupa, precisamente porque brinda los cimientos de la teoría general del debido proceso costarricense. No obstante, debo hacer la advertencia de que los principios que ahí se describen, no son los únicos principios que pueden integrar ese concepto jurídico indeterminado¹⁴.

¹² *Ibidem* 181.

¹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 1739-92; del 1 de julio de 1992 a las 11:45:00 a.m”, Exp. 90-001587-0007-CO.

¹⁴ En este sentido Haba indica “*Cuanto mayor sea la indeterminación semántica de los términos de un discurso, más variadas son las posibilidades interpretativas que están en condiciones de poner en juego sus locutores*” Haba Müller, Enrique Pedro, *Axiología jurídica fundamental* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica), 2004, p. 236.

De hecho, al comentar el citado voto, su redactor, el Magistrado Rodolfo Piza, siempre manifestó en vida, que los principios contenidos ahí resumen y amplían los ya establecidos por el Magistrado Alejandro Rodríguez en otros anteriores.

Un aspecto importante es que la Sala, en ese voto, establece que, existe un derecho general a la legalidad y a la justicia que se deriva del numeral 41, en cuanto establece que *“Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para la injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin degeneración y en estricta conformidad con las leyes”*. Ambos derechos constituyen condiciones sine qua non, sin las cuales el debido proceso no puede llegar a desarrollarse, tanto así que cuando estos dos derechos se infringen implican por sí una violación al debido proceso.

Una vez establecida esta premisa previa, es cuando la Sala ejecuta una práctica a la que hicimos referencia anteriormente: fundamentar su pronunciamiento recurriendo a otros conceptos jurídicos indeterminados para llenar de contenido al debido proceso.

El primero de esos conceptos es el *“derecho general a la justicia”*, entendido como *“(…) un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado”*¹⁵, lo cual –reza el voto–, conlleva un conjunto de órganos jurisdiccionales independientes y especializados en esa función que permitan el acceso a las personas, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Respecto a este derecho de acceso se derivan a su vez:

- 1) el derecho y los principios generales de igualdad y de no discriminación¹⁶;
- 2) el acceso universal a la justicia para toda persona, independientemente del sexo, edad, color, nacionalidad, origen o antecedentes, o cualquier otra condición social; y,

¹⁵ La función de esos mecanismos es declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, interpretándolo y aplicarlo en las aplicaciones concretas. Al respecto, en cuanto a la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de justicia, el Voto indica *“...a) En este primer sentido, pues, el debido proceso tiene, ante todo dimensiones programáticas, no por esto menos vinculante jurídicamente, que exigen la suficiencia y eficacia de un sistema judicial y procesal idóneo para garantizar precisamente ese derecho fundamental a la justicia, que no es, por otra parte, más que una consecuencia del monopolio de la fuerza, asumido por el Estado, y la más importante manifestación del derecho de petición, que en Costa Rica se consagra en los artículos 27 –en general- y 41 –en especial de la Constitución...”* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 1739-92; del 1 de julio de 1992 a las 11:45:00 a.m”, Exp. 90-001587-0007-CO.

¹⁶ *Ibidem*. Indica la Sala que este derecho se deriva del artículo 33 de la Carta Magna y de los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- 3) el derecho a que la administración de justicia se administre pronta y cumplidamente¹⁷.

El segundo de estos conceptos es el “*derecho general a la legalidad*”. Este último es vinculado por la Sala con el principio de legalidad y el derecho de las personas a ella. Aunque dicho principio se relaciona con aspectos de fondo también tiene relevancia procesal, dado que las autoridades y las instituciones públicas tienen facultades para actuar cuando se encuentran constitucional y legalmente autorizadas para ello¹⁸. De este derecho se extraen varios principios –que la Sala denomina como esenciales en el derecho procesal penal-:

- 1) El principio “*nullum crimen, nulla pena sine previa lege*” (artículo 39 de la Carta Magna) que le garantiza a la persona imputada un juzgamiento justo¹⁹.
- 2) El de igualdad y no discriminación (artículo 33), irretroactividad de la ley en perjuicio de la persona imputada y retroactividad en su beneficio (artículo 34) y los de “*indubio pro reo*” y la presunción de inocencia, que rigen todas las etapas del proceso y el dictado de la sentencia²⁰.

Como un tercer concepto se encuentra el “*derecho al juez natural*” establecido en el artículo 35 de la Constitución Política²¹, el cual, en el derecho anglosajón, se relaciona

¹⁷ *Ibidem*: “...De lo primero se ocupa precisamente el “*derecho a una sentencia justa*” (...) en cuanto a lo segundo, ya esta Sala ha venido estableciendo, criterios de los cuales se puede tener por consolidada jurisprudencialmente la tesis de que la duración excesiva y no justificada de los procesos penales constituye una grave violación del derecho a una justicia pronta, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución...”.

¹⁸ *Ibidem*: En este sentido, la Sala establece que el artículo 11 de la Constitución regula el principio de legalidad. Esta norma se relaciona con el de libertad para las personas privadas –artículo 28- y con la garantía de reserva de ley -121- que, a su vez atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de legislar –incisos 1), 4) y 7), lo cual incluye la creación de Tribunales de Justicia y otros organismos públicos (incisos 19 y 20). La relación de todas estas normas lleva a la Sala a concluir que “...prácticamente toda la materia procesal está reservada a la ley formal, es decir a las normas emanadas del órgano legislativo y por los procedimientos de formación de las leyes, con exclusión total de los reglamentos autónomos y casi total de los propios reglamentos ejecutivos de las leyes; así como que la ley procesal debe ser suficiente para disciplinar el ejercicio de la función jurisdiccional y de la actividad de las partes ante ella, en forma tal que no queden lagunas importantes que llenar reglamentariamente ni subjetivamente; y por último, que las exigencias de la ley procesal han de tener garantizada eficacia, material y formal, al punto de que, en esta materia las violaciones a la mera legalidad se convierten por virtud del principio, automáticamente en violaciones al debido proceso, por ende de rango constitucional...”

¹⁹ *Ibidem*: La Sala establece que ese principio obliga a desarrollar el proceso penal con fundamento a una previa definición legal. Tomando en cuenta que, de acuerdo a la especialidad de ese derecho, excluye la aplicación de reglamentos u otras normas inferiores a la ley formal, sino también a las fuentes no escritas del derecho, así como toda interpretación analógica o extensiva de la ley –sustancial o procesal-, todo ello en función de las garantías de la persona imputada.

²⁰ Voto 1732-92.

²¹ La norma en cuestión indica “*Nadie puede ser juzgado por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado para la caso, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo a la Constitución.*”

con el derecho de ser juzgado por sus pares, o sea a través de un jurado lego, como consecuencia de la aplicación de la Carta Magna de 1215.

En nuestro ordenamiento, este principio se deriva de los artículos 9, 10, 48, 49, 152 y 153, en cuanto establecen la exclusividad y universalidad de la función jurisdiccional mediante tribunales dependientes del Poder Judicial. No obstante, la Sala misma indica que, además de la potestad jurisdiccional, las distintas competencias fijadas por la ley (materia, cuantía, territorio, gravedad y grado) también constituyen garantías del debido proceso²².

Los “*derechos de audiencia y defensa*” constituyen el quinto concepto que la Sala desarrolla en el Voto número 1739-92. Para efectos del presente estudio resulta trascendental que, de acuerdo a la redacción del voto y en aplicación del artículo 8, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esos principios no solo se aplican en materia penal, sino también a toda materia sancionatoria o que pueda traer como consecuencia límites a los derechos subjetivos. De esos derechos se desdoblan a su vez una serie de principios, tales como:

- a) Al de intimación, que otorga derecho al imputado de conocer los hechos que se le acusan (incluso antes de la iniciación del proceso)²³.
- b) El de imputación, relacionada con el derecho a una acusación formal, en la que se individualice a la persona imputada y se le describa detalla, precisamente y claramente los hechos acusados y una relación de esos hechos con la norma sustantiva.
- c) El de audiencia, constituye el derecho de la persona imputada y de su defensor o defensora de intervenir en el proceso, de hacerse oír por la persona

²² “...Si, pues la jurisdicción consiste, en general, en la potestad de administrar justicia, y la competencia en la distribución que hace la ley de las diferentes esferas de conocimiento de los tribunales con base a criterios de materia, gravedad o cuantía, territorio y grado, tanto la jurisdicción –general o por materia-, como la competencia son parte del debido proceso, pues garantizan que los conflictos sean resueltos por los tribunales regulares, en la forma dicha...” Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 1739-92; del 1 de julio de 1992 a las 11:45:00 a.m”, Exp. 90-001587-0007-CO.

²³ *Ibidem*. Con relación a ese principio la Sala establece “...Es obligación de todas las autoridades que intervienen en el proceso, del juez principalmente, instruir de cargos y advertir de sus derechos constitucionales a todo imputado, mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos y de las consecuencias legales; y eso sólo puede lograrse plenamente en presencia personal del mismo reo, con su defensor”.

juzgadora, de traer prueba para fundamentar su defensa, de controlar actividad de la parte contraria y de combatir argumentos y pruebas de cargo,

d) El de defensa, regulado en los numerales 39 de la Constitución Política y en los incisos a), c), d), e), f), y g) del párrafo 2) y de los 3) y 5) del 8 de la Convención Americana, del que se extrae: el derecho de contar con un traductor o intérprete de su elección y también con un defensor letrado, en su caso proveídos gratuitamente por el Estado²⁴; el acceso irrestricto a las pruebas de cargo y la posibilidad de combatirlas; el derecho a un proceso público –salvo excepciones calificadas-, y el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni en los casos en los que tiene el derecho de abstención con respecto a otras personas.

El “*principio de inocencia*”, es el sexto concepto al que se hace referencia en el pronunciamiento bajo análisis, se establece que ninguna persona puede ser considerada o tratada como culpable mientras no haya sentencia conclusiva firme. El voto de la Sala establece “(...) *el imputado debe ser considerado y tratado como ser humano, con el respeto debido a su dignidad de tal, y desde luego como sujeto principal, no como un sujeto secundario de la relación procesal (...)*”²⁵.

El “*indubio pro reo*” es otro principio que, de acuerdo a los fundamentos de la Sala Constitucional, integra el debido proceso. Ese principio implica “(...) *que la convicción del tribunal respecto de la culpabilidad del imputado debe superar cualquier duda razonable, de manera que cualquiera que exista obliga a fallar a su favor (...)*”²⁶.

Como elementos de lo que la Sala denomina “debido proceso legal”, la resolución engloba los “*derechos del procedimiento*” que generan derechos a la persona imputada. Entre los principios que se establecen como integrantes de esos derechos tenemos:

²⁴ *Ibidem*. La Sala establece en el voto que, incluso existe la posibilidad de que la persona imputada tiene la opción de defenderse personalmente, la cual debe ser ponderada por los juzgadores en beneficio de la defensa misma.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*. La Sala introduce incluso razonamientos que implican no solo una política social y criminal sino también un comportamiento de los juzgadores y del sistema judicial como respaldo de éstos, ya que indica que “(...) *El respeto debido a este principio capital comporta, además, la obligación del juez de prepararse, y de todo el sistema judicial de ayudarlo a prepararse psicológica, espiritual y socialmente para mirar en el reo al ser humano en desgracia, merecedor, no sólo de justicia, sino también de comprensión y compasión...*”

- a. El de amplitud de la prueba: tiene relación con la búsqueda de la verdad “real” de los hechos. “(...) *En materia penal todo se puede probar y por cualquier medio legítimo, lo cual implica, desde luego, la prohibición absoluta de valerse de medios probatorios ilegítimos y de darles a éstos, si de hechos los hubiera, ninguna trascendencia, formal o material*”²⁷.
- b. El de legitimidad de la prueba: los problemas aquí versan en determinar ¿Cuál prueba puede ser calificada como ilegítima?, ¿cuál es su tratamiento y valoración? La Sala –no solo en este pronunciamiento sino a lo largo de la jurisprudencia posterior-, ha mantenido de suprimir el valor probatorio de la prueba espuria.
- c. El de intermediación: en mi criterio, este principio se relaciona con la evacuación de la prueba. De acuerdo con la Sala, un sistema procesal fundado en la oralidad, resulta ser el medio ideal para integrar este principio al debido proceso²⁸;
- d. la identidad física del juzgador: implica que la sentencia debe dictarse y fundamentarse por los mismos jueces que recibieron la prueba.
- e. La publicidad del proceso, la Sala circunscribe esa publicidad al debate, como garantía de imparcialidad.
- f. Impulso oficial del proceso.
- g. Comunidad de la prueba, significa que todos los elementos probatorios introducidos al proceso son comunes a todos los sujetos procesales, y
- h. Valoración razonable de la prueba. De acuerdo con la Sala Constitucional, este principio obliga a los juzgadores a valorar la prueba de acuerdo a las reglas de la sana crítica racional. Se reconoce la posibilidad de aplicar la discrecionalidad, pero sometida a criterios objetivos, los cuales resultan invocables al impugnar el fallo por valoraciones arbitrarias o erróneas²⁹.

²⁷ *Ibídem.*

²⁸ *Ibídem.* “(...) *Es necesario que las pruebas lleguen al ánimo del juez sin alteración alguna. A la hora de recibir la prueba el juez debe de estar en comunicación directa con los demás sujetos del proceso. Se aplica la regla de la oralidad en la fase de juicio para hacer efectiva esa intermediación (...)*”.

²⁹ *Ibídem.* “*En este sentido, la afirmación usual de que “el juez de la causa es soberano en la apreciación y valoración de la prueba” resulta claramente violatoria del derecho del reo al debido proceso y, por ende, inconstitucional: el principio de intermediación de la prueba otorga, obviamente, una amplia discrecionalidad al juzgador inmediato para apreciarla o valorarla, pero no excluye del todo su deber de documentar el contenido de la prueba misma y las razones de su convicción, de manera que uno y otras pueden ser impugnadas por arbitrarias o gravemente erróneas, como ocurre en el Estado de Derecho con toda discrecionalidad (...)*”.

Otro derecho que conforma el debido proceso es el “*derecho a una sentencia justa*”. Se indica en el pronunciamiento bajo estudio que, la sentencia, debe respetar los siguientes principios:

- a) Pro sentencia: las normas procesales tienen como finalidad facilitar la administración de justicia y no ser un obstáculo para alcanzarla³⁰.
- b) Derecho a la congruencia de la sentencia: la Sala indica que debe existir una correlación entre la acusación, la prueba y la sentencia, lo que conlleva que ésta última se fundamente en los hechos debatidos y en las pruebas recibidas en el proceso.

El “*principio de doble instancia*”, según la Sala, integra el debido proceso, a pesar de que no se encuentra regulado en nuestra Constitución Política. Es la Convención Americana sobre Derechos Humanos –artículo 8, párrafo 2), inciso h) de donde se puede extraer ese principio³¹.

El penúltimo principio que conforma el debido proceso es “*la eficacia formal de la cosa juzgada*”. La Sala resalta su importancia, evidentemente y dada la naturaleza del voto, desde el punto de vista penal, puesto que implica la inimpugnabilidad de la sentencia se analiza desde dos puntos de vista. El primero implica la imposibilidad de reabrir una causa fenecida –ni siquiera a través del recurso extraordinario de revisión-; y el segundo la imposibilidad de reconsiderar la situación de la persona encartada en su perjuicio.

El último de los principios analizados en el voto n° 1739-92 es el “*derecho a la eficacia material de la sentencia*”. Este principio se vincula con un principio fundamental del Estado Democrático y Social del Derecho, la autoridad suprema de los juzgadores y de las juzgadoras y el acatamiento obligatorio de sus decisiones³².

Una vez analizados los principios que es posible extraer del voto número 1739-92, procederemos a desarrollar los votos dictados por la Sala Constitucional, en torno al

³⁰ *Ibidem*. La Sala interpreta que los requisitos procesales, en cuanto a las inadmisiones de cualquier naturaleza, deben aplicarse restrictivamente y deben fundamentarse en un texto expreso normativo. Por el contrario, el informalismo debe imperar para así hacer poder decidir las cuestiones de fondo de la sentencia, además las infracciones procesales solo pueden dar lugar a nulidades relativas y, por ende, subsanables...”

³¹ *Ibidem*. Aunque la Sala –en el Voto n° 1739-92-, desarrolla el derecho a recurrir la sentencia penal. Es interesante que en el fundamento de ese fallo se cita como antecedente la resolución número 300-90, en la se declaró inconstitucional una interpretación realizada al artículo 26 de la Ley de Pensiones Alimenticias, permitiendo así no solo recurrir la sentencia definitiva que fijaba el derecho a alimentos, sino también toda resolución interlocutoria que cause un gravamen irreparable al obligado alimentario.

³² *Ibidem*.

tema de la integración de esos principios al proceso por juzgamientos de las faltas derivadas por infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social.

B.- Voto número 3949-93³³:

Es el primer voto que dicta la Sala Constitucional en el campo de las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social. Centra su análisis en lo establecido en los numerales 325, 527 y 610 del Código de Trabajo (antes de la reforma de 2017). El numeral 325, disponía que las sanciones se aplicarán *a quien resulte responsable de la falta o infracción*. Ello lo recalca el artículo 577 *ibídem*, que indicaba las sanciones, se aplicarán *solo a quien resulte culpable y, en el caso de que muchos lo fueran, se impondrán separadamente a cada infractor*. La Sala Constitucional, al referirse a estas normas indicó que, la sanción derivada del juzgamiento de estas faltas, solo podía ser aplicado a la persona que realice una conducta típica, antijurídica y atribuible a ella, lo que implica culpabilidad, es decir, cuando esa persona ha actuado con dolo, culpa o preterintención, lo cual es propio de una responsabilidad de tipo subjetivo (Voto número 3949-93³⁴).

Hasta ahí todo sería claro, si no fuera porque más adelante el artículo 325 establecía que, si la falta o la infracción *“ha sido cometida por una empresa, compañía, sociedad o institución pública o privada, las sanciones se aplicarán contra quien figura como patrono, representante legal o jefe superior del lugar donde el trabajo se presta; pero la respectiva persona jurídica quedará obligada, en forma solidaria con éstos, a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario”*. Ello nos llevaría a plantearnos la posibilidad de aplicar un “criterio de responsabilidad objetiva” a una empresa, compañía, sociedad o institución pública o privada, en cuyo caso, la persona sancionada con el pago de las multas sería el patrono, el representante o jefe superior del lugar donde el trabajo se presta y solidariamente, dichas personas jurídicas o instituciones.

El segundo párrafo del numeral 577, tornaba todavía más confuso el planteamiento de este tema, en cuanto disponía: *“ [...] No obstante, si se tratare de*

³³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Habeas Corpus, voto 3949-93; del 17 de agosto de 1993 a las 02:00:00 p.m”, Exp. 93-002520-0007-CO.

³⁴ Específicamente, en este voto se indicó “Lleva razón el recurrente al indicar que la multa impuesta por los jueces de trabajo se aleja del espíritu **del artículo 39 Constitucional y es una amenaza a su libertad personal. Si bien se tiene por demostrada la realización de una conducta típica, antijurídica y atribuible a un determinado sujeto, también lo es que para que sea sancionada depende de la necesaria demostración de su culpabilidad, es decir que se haya actuado con dolo, culpa o preterintención...**”

infracciones cometidas por un sindicato o una cooperativa y la pena aplicable fuere multa, ésta se impondrá sólo a la organización social de que se trate; y si la 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 éstos a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario...”.

La Sala Constitucional, a través del citado Voto 3949-93, aclara el tema en torno a la responsabilidad objetiva o subjetiva, aspecto que como veremos más adelante fue modificado en el numeral 399 de la reforma laboral de 2017. El pronunciamiento es dictado, ante un recurso de amparo formulado contra la sentencia dictada en un proceso por infracciones a las leyes de trabajo o seguridad social. Dicho proceso se inició con una denuncia planteada por la Inspección de Trabajo ante infracciones cometidas en las sucursales del Banco Nacional de Costa Rica en Quepos y Parrita, y se tuvo por asentada la responsabilidad del recurrente, tan solo por su condición de gerente general del banco y no porque se haya acreditado su culpabilidad en las faltas cometidas; además se indicó que, la libertad del recurrente se veía amenazada ante el no pago de las multas. A criterio de la Sala, al resolver de esta forma, se infringe el artículo 30 de la Constitución Política, pues la culpabilidad es necesaria para que una acción pueda producir responsabilidad penal. De lo contrario, se establece, estaríamos ante un supuesto de responsabilidad objetiva o “culpa in vigilando” que resulta de aplicación en otras materias, pero no en la materia sancionatoria, en la que es necesario demostrar una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción, para que pueda ser sancionada la parte denunciada, de lo contrario, no podrá condenársele, y poner en peligro su libertad.

Con base a este antecedente jurisprudencial, en mi criterio se puede concluir que, los anteriores numerales 325 y 577, antes de la reforma de 2017, del Código de Trabajo:

- 1) Exigían determinar la culpabilidad de la persona denunciada para poder sancionarla, y así imponer el pago de las multas y demás aspectos pecuniarios que comprende la condena.
- 2) En el caso de que la denuncia se dirija contra quien figura como la empleadora, la directora, o bien la que ocupe el cargo de gerente o jefa de la empresa, establecimiento, negocio o lugar donde el trabajo se ejecute, es necesario acreditar su culpabilidad en la infracciones o faltas cometidas, lo

que, implica el demostrar que, de forma dolosa o por negligencia o imprudencia cometió los hechos denunciados.

- 3) Por el contrario, no era posible aplicar ningún tipo de sanción solo por el hecho de ejercer alguno de esos cargos, porque de ser así se estaría aplicando un régimen de imputación objetiva que no está previsto en la norma y que infringe el principio de culpabilidad propio de la materia sancionatoria.
- 4) Únicamente cuando se acreditaba la culpabilidad del empleador, del director, del gerente o del jefe de la empresa, del establecimiento, del negocio o del lugar donde el trabajo se preste, será factible, a su vez, condenar solidariamente a las personas jurídicas a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario –multas y resarcimiento del daño-.
- 5) En mi criterio, una situación distinta sucedía en el caso de las cooperativas y de los sindicatos. Ello porque, interpretando el voto indicado, sería necesario determinar la culpabilidad de las personas denunciadas que ejerzan funciones de dirección en esas entidades pero a pesar de estar acreditada dicha culpabilidad no se les podría condenar en lo personal, pues esa norma establece que solo se debe condenar al sindicato o a la cooperativa.
- 6) Como analizaré más adelante, esta situación es regulada en forma distinta por el artículo 399 de la reforma laboral de 2017.

C.- Voto número 7006-94³⁵:

Este pronunciamiento fue dictado a las nueve horas veinticuatro minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, su fundamento deriva de una consulta judicial de constitucionalidad elaborado por el Juzgado Mixto de Hatillo, con ocasión de la entrada en vigencia del Código de Procedimientos Penales que actualmente nos rige. En esa consulta, el órgano jurisdiccional, advierte que, el procedimiento contenido para el juzgamiento de esas faltas en el Código de Trabajo anterior a su reforma actual, podría ser violatorio del numeral 39 de la Carta Magna. Ello debido a que, su juzgamiento, debía corresponder a los juzgados de faltas y contravenciones.

El voto, redactado por el Magistrado Sancho González, establece que no existe inconstitucionalidad en cuanto a que el procedimiento para el juzgamiento sea tramitado por los jueces o las juezas de trabajo, basándose en el principio de legalidad, dado que, se aduce la mayoría de las infracciones que se sancionan a través de ese procedimiento se

³⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Habeas Corpus, voto 3949-93; del 17 de agosto de 1993 a las 02:00:00 p.m”, Exp. 93-002520-0007-CO.

encuentran contenidas en el Código de Trabajo y en la Ley sobre riesgos de trabajo, todas reprimidas con pena de multa. Se hace referencia a los numerales 385, inciso a, párrafo segundo y 395, inciso f) del Código de Trabajo (anterior a su reforma de julio de 2017), haciendo hincapié en lo que reza la segunda norma. Tal disposición señala que, los juzgamientos de las faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de previsión social, serán de conocimiento de esos juzgados, salvo que “no sean de conocimiento de los alcaldes”. Esta frase es calificada, dentro del Voto, como una frase sentido y un “error del legislador”, aduciendo que así fue comprendido por la Corte Plena del Poder Judicial. Ello, señala el pronunciamiento, porque en un principio la Ley número 1735, del 5 de marzo de 1954, atribuía a la Agencia Judicial de Trabajo de San José, el conocimiento de esas infracciones. Dicha agencia y una segunda, fueron creadas por ley número 2158, del 13 de setiembre de 1957 –con la entrada en vigencia del Código de Procedimientos Penales, de esa época-³⁶.

Posteriormente, por sesión extraordinaria de Corte Plena, celebrada el 30 de junio de 1988, se estableció que –las denominadas en ese tiempo-, “alcaldías comunes”, de los circuitos judiciales donde no existan juzgados de trabajo, eran competentes para conocer esas infracciones, salvo en la provincia de San José, por las razones antes expuestas³⁷.

Una vez expuestos esos razonamientos, en torno a la competencia procesal de la materia, el redactor del Voto en comentario, recurre a otro argumento fundado en la “ubicación” de las faltas dentro de la normativa laboral, para establecer que son de competencia exclusiva de los juzgados de trabajo. Hasta aquí podríamos decir que la Sala

³⁶ No fue hasta después de la reforma introducida por el numeral 4 de la Ley de Reorganización Judicial al artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía comenzaron a conocer de este tipo de infracciones, las cuales gozan de apelación ante los Juzgados de Trabajo. Esta posibilidad de apelación fue establecida por la sesión de Corte Plena del 2 de marzo de 1994. Antes de esa reforma, en San José, los órganos encargados de tramitar esas faltas eran los Juzgados de Faltas y Contravenciones de San José, pero cuando la falta era cometida en otro territorio su conocimiento correspondía a los Jueces de Trabajo de la Zona. En este sentido, ver el Voto 1-89 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

³⁷ Este criterio fue modificado por Corte Plena a través de la sesión del 2 de marzo de 1994, en su artículo V. Ahí se dispuso que, como en el Cantón Central de Central no existen Alcaldías de Trabajo y su equivalente son los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía, a éstos les corresponde el juzgamiento por las faltas o contravenciones contra las Leyes de Trabajo o de Previsión Social, y como materia laboral que es cabe apelación ante los Juzgados de Trabajo. Ver en este sentido Votos 51, 93 y 94 de 1994 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Esto después fue modificado por el numeral 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a raíz de la reforma introducida por el artículo 4 de la ley de Reorganización Judicial que otorgó competencia a los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía para conocer el juzgamiento de estas faltas. Asimismo a través de la sesión de Corte Plena del 2 de marzo de 1994, se permitió el recurso de segunda instancia ante los Juzgados de Trabajo.

resuelve el tema de la consulta, en cuanto a la competencia de los órganos jurisdiccionales laborales para aplicar ese derecho sancionatorio.

No obstante, luego de esto, dentro del pronunciamiento, se compara el procedimiento previsto en el Código de Trabajo para el juzgamiento de esas faltas, con el trámite del procedimiento para juzgar faltas y contravenciones que regulaba el Código de Procedimientos Penales de 1973 (Capítulo III). Ello con la finalidad de establecer que existen garantías procesales “modernas” que, el juzgador o la juzgadora de trabajo, deben aplicar. Dentro de esas garantías, tenemos:

- 1) El principio de defensa.
- 2) La libertad probatoria.
- 3) La “búsqueda de la verdad”.
- 4) La oralidad, etcétera³⁸.

Específicamente se señala que, el numeral 565 del Código de Trabajo garantiza la celebración de un juicio oral y público, en caso de que la parte acusada ofrezca prueba de descargo. Ahora bien, a esa visión de la carga probatoria en materia sancionatoria, será analizada más adelante porque, en mi criterio, constituye una infracción a los principios de defensa y de presunción de inocencia, regulados en nuestra Constitución Política y en diversos instrumentos internacionales.

El voto termina haciendo una recomendación fundada en la sanción que deriva de la materia que se está juzgando, basada en el hecho de que, por esa circunstancia, deben aplicarse todas las garantías previstas en la Constitución, en los instrumentos internacionales y, en los pronunciamientos de la Sala Constitucional. Incluso, indica que, el numeral 573 del Código de Trabajo, debe ser interpretado constitucionalmente, en el sentido de que los Códigos de Procedimientos Penales, por contener disposiciones más garantistas, deben ser fuente supletoria del ordenamiento laboral en esta materia.

D.- Voto número 4240-96³⁹:

Dos años después del voto número 7006-94, la Sala Constitucional resuelve una nueva consulta, esta vez promovida por la que se denominaba en ese entonces, Alcaldía Mixta de Puriscal. El órgano consultante cuestiona la interpretación que hacen los

³⁸ En cuanto a este principio, el voto en cuestión, resalta la circunstancia de que, los principios de oralidad y de publicidad, que integran un sistema procesal fundado en la oralidad, se encuentran previstos para el juzgamiento de este tipo de faltas.

³⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial, voto 4240-96; del 20 de agosto de 1996 a las 04:18:00 p.m”, Exp. 96-003889-0007-CO.

Tribunales de San José y de Limón – a través de sus Votos números 327, de las 11:00 horas del 6 de abril y 735 de las 10:00 horas del 12 de agosto, ambos de 1992-, de los numerales 82 y 83, párrafo primero del Código Penal, en torno a la prescripción regulada en ellos. Aduce el consultante que ambas disposiciones se aplican a la prescripción en materia penal, por lo que, se aplican a delitos y no a contravenciones o a faltas. Es por esto que, alega que el concepto de “delitos permanentes o continuados” no es posible aplicarlo a faltas y contravenciones, so pena de infringir el principio de legalidad. También se estima infringido el numeral 42 de la Carta Magna, pues al no aplicar la prescripción a esas faltas, penden por años ante los tribunales.

A través del Voto número 4240-96, redactado por el Magistrado Luis Paulino Mora Mora (q.D.g.), la Sala deniega la consulta, aduciendo que es inadmisibile. Esto porque el juez de Puriscal no duda sobre la constitucionalidad de las normas consultadas, sino que, lo que cuestiona es la interpretación que de ella han hecho los Tribunales de Trabajo. Afirma la Sala que, si el juzgador considera que, la última parte del numeral 83 del Código Penal es inaplicable a esta materia, no debe aplicarlo según su entender. Estas es una de las potestades jurisdiccionales, indica la Sala, precisamente la de interpretar los alcances de la norma, conforme lo faculta el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se afirma que la Sala no tiene la posibilidad de tener injerencia sobre el juzgador consultante, pues ello equivaldría a resolver el caso. En cierta medida le aconseja al juez interpretar el numeral 83 del Código Penal, con independencia de lo que hayan dicho los Tribunales. A excepción de cuando se trate de jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional ya que, aunque es vinculante erga omnes, no le establece al juez o a la jueza cómo interpretar la norma en el caso concreto, sino más bien le aclara si la norma resulta ser conforme a la Constitución o a los instrumentos internacionales.

A pesar del rechazo de la consulta, la Sala le indica al juez que debe integrar el procedimiento de infracciones con los principios que integran el debido proceso (se remite a otros Votos de la Sala, tales como el 408-92, 4027-92 y 2791-93). Lo que más nos interesa, para efectos de este estudio, es que la Sala establece que los principios de tipicidad, de antijuridicidad, de culpabilidad y los demás elementos ubicados en el Código Penal, entre ellos la prescripción, son aplicables a las faltas que nos ocupan –tal y como se analizó en el Voto número 7006-94 ya comentado-.

E.- Voto número 5760-97⁴⁰:

Posteriormente, la Sala Constitucional dicta el Voto número 5760-97, con ocasión de otra consulta de constitucional, formulada esta vez por parte del Juzgado de Trabajo de Turrialba. Su fundamento se basaba en el Voto número 7006-94. Se argumentaba que, a pesar de la Sala ya había establecido que estas faltas debían ser juzgadas por los órganos jurisdiccionales en materia laboral (con base en el numeral 314 del Código de Trabajo) y, con respeto a los principios que integran el debido proceso, de acuerdo a la materia procesal penal (artículo 328 *ibídem*), existían elementos de esos principios que, llevaban a la jueza, a dudar de la tipicidad y de la legalidad, de las normas que se utilizaban para sancionar esas faltas. Ello porque los numerales 310, 608 y 616 *ibídem*, así como los distintos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no tipifican ninguna acción concreta a la cual se le pueda sancionar con una multa. Asimismo, la Jueza de Turrialba, alegaba que, resultaba infringido el derecho de defensa en normas como los numerales 324, 325 y 326 *ibídem*. En el primero porque solo la sentencia debía notificársele a la persona imputada. En cuanto al 325, porque fija una responsabilidad objetiva en virtud del cargo ostentado y, el 326, porque establece la posibilidad de ordenar detenciones en esta materia.

En su pronunciamiento, la Sala Constitucional, recurre al argumento de los tipos penales en blanco y los tipos penales abiertos. Basándose en un fallo anterior –el número 1876-90-, establece que en doctrina existen esa clase de tipos penales, en los que se hace necesario recurrir a otras normas de inferior o superior para lograr un “tipo integrado”. Se indica que, el numeral 39 de la Constitución Política, consagra el principio de reserva de ley, también en el plano de las faltas. Sin embargo, ese principio debe ser integrado con el de tipicidad, que exige que las conductas se moldeen a disposiciones que especifiquen la acción delictiva. Por ende, la Sala considera factible completar una norma sancionatoria a través de otra norma, siempre que el Poder Ejecutivo se mantenga dentro de su esfera de competencia y que la ley que remite establezca con “suficiente claridad” los presupuestos de punibilidad, así como la clase y extensión de la pena.

Dentro del mismo voto, se recurre a otro pronunciamiento, esta vez al número 1777-90 de la misma Sala, con la finalidad de conceptualizar el principio de tipicidad⁴¹.

⁴⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 5760-97; del 19 de setiembre de 1997 a las 10:51:00 a.m”, Exp. 97-001604-0007-CO.

⁴¹ Al respecto, el Voto número 5760-97, *Ibidem*, se cita el considerando III del 1777-90 en cuanto establece: **“”III.- Los tipos penales deben estar estructurados básicamente como una proposición condicional, que consta de un presupuesto (descripción de la conducta) y una consecuencia (pena), en la primera debe necesariamente indicarse, al menos, quién es el sujeto activo, pues**

Se aduce que, la utilización del lenguaje está sujeta a restricciones lo cual hace que, el Poder Legislativo, se vea obligado a utilizar términos “no del todo precisos”. Incluso, la Sala reconoce que esa práctica conlleva a la “oscuridad” de la norma y a dificultar su comprensión, produciendo roces con el principio de tipicidad^{42 43}.

Ya dentro de la temática específica de la “tipicidad” en materia laboral, la Sala establece, fundada en el artículo 1º del Código de Trabajo, que esa normativa regula “*los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, de acuerdo a los principios de la justicia social*”. Dentro de esos derechos y obligaciones la Sala señala:

1. El derecho al trabajo⁴⁴
2. El derecho al salario⁴⁵
3. El derecho a una jornada de trabajo⁴⁶
4. El derecho al descanso semanal y a las vacaciones⁴⁷

en los delitos propios reúne determinadas condiciones (carácter de nacional, empleado público, etc.) y cuál es la acción constitutiva de la infracción (verbo activo), sin estos dos elementos básicos (existen otros accesorios que pueden o no estar presentes en la descripción típica del hecho) puede asegurarse que no existe tipo penal. “

⁴² A modo de ejemplo, la Sala Constitucional, en ese Voto cita lo siguiente: “**Problemas de técnica legislativa hacen que en algunas oportunidades el legislador se vea obligado además de utilizar términos no del todo precisos (“tranquilidad pública” en el artículo 271 del Código Penal), o con gran capacidad de absorción (“artificios o engaños” en el artículo 216 del Código Penal), a relacionar las normas con otras, tema este que ya fue tratado por la Sala en el voto número 1876-90 antes citado (y transcrito)...”**

⁴³ Dentro del mismo voto establece cuáles son los requisitos mínimos de la “tipicidad” al indicar: “**Aunque no necesariamente con la Constitución” Como corolario de lo anteriormente señalado, para este Tribunal, el principio de la tipicidad exige que las conductas delictivas sean acuñadas en tipos que tengan una estructura básica conformada con el sujeto activo y el verbo activo. Se ha indicado también, que la norma puede hacer alusión a conceptos amplios o con gran capacidad de absorción, de manera tal que mediante una valoración pueda concretarse y definirse el tipo penal, es decir, se determine el sujeto activo y la acción que se sanciona. Sin embargo, esta práctica puede presentar problemas de comprensión de la norma, pero en ningún caso, tales conceptos pueden significar tal vaguedad que no pueda delimitarse el contenido a que se refiere, haciendo ilusorio el principio de tipicidad. No debe olvidarse que esta Sala se pronunció sobre la constitucionalidad de las normas que requieren de otra norma para su complemento, y que la doctrina denomina “norma penal en blanco”, admitiendo su conformidad con el orden constitucional, y no admitió la utilización de los “tipos penales abiertos”, que la doctrina más autorizada del derecho penal los define como aquellos tipos penales en los que la materia de prohibición no se encuentra establecida por el legislador, sino que ésta es dejada a la determinación judicial, tipos que, como ha señalado la Sala (en sentencia número 0490-94), entrañan un grave peligro de arbitrariedad, lesionando abiertamente el principio de legalidad de los delitos.” (En igual sentido, ver sentencia número 2810-96 de la quince horas nueve minutos del once de junio de mil novecientos noventa y seis).**

⁴⁴ Artículo 56 de la Constitución Política.

⁴⁵ Artículo 57 ibídem.

⁴⁶ Artículo 58 ibídem.

⁴⁷ Artículo 59 ibídem.

5. Los derechos sindicales⁴⁸
6. El derecho a huelga y la celebración de convenciones colectivas⁴⁹
7. Los derechos a indemnización por despido injustificado⁵⁰
8. El fomento de las cooperativas⁵¹

⁴⁸ Artículo 60 ibídem.

⁴⁹ Artículo 61 ibídem. Aunque se debe hacer referencia que la propia Sala Constitucional ha delimitado dicho derecho en los casos de servicios públicos. Voto 4453-09, al establecer: “**VIII.- CONCLUSIONES.-** Con fundamento en todo lo expuesto y a manera de síntesis, la Sala arriba a las siguientes conclusiones: en el ejercicio de la competencia de máximo intérprete de la Constitución Política, al examinar el tema de la organización y estructura administrativa del Estado y de la procedencia o no de las convenciones colectivas en el sector público, no puede la Sala limitarse, únicamente, a la aplicación de las disposiciones que integran el Capítulo de las llamadas "Garantías Sociales". Se necesita, además, examinar esa institución jurídica en coordinación con los principios contenidos en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política; al hacer este ejercicio, se adquiere la plena convicción de que la voluntad del constituyente, siguiendo la línea histórica del desarrollo de las instituciones del Derecho Laboral, fue la de abstraer a los servidores del sector público de las reglas generales que informan al Derecho Colectivo del Trabajo, sujetándolo a una relación especial de empleo público, llamada también y comúnmente "relación estatutaria", que se rige por el Derecho Público. Esto implica, sin duda y como tesis general, que ningún funcionario público puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al Derecho Laboral. Sin embargo, el desarrollo de las ideas jurídicas, la adopción de los convenios impulsados por la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, han conducido la evolución de las instituciones involucradas, al nivel de admitir como compatibles con el Derecho de la Constitución, las convenciones colectivas que negocie la categoría de los empleados y servidores que, no obstante integrar el sector público, rigen sus relaciones por el Derecho Laboral, especialmente en los términos de las definiciones que contienen los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, o sea, cuando se trata de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al Derecho común, así como las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración y que se rigen por el Derecho laboral o mercantil, según los casos. En este sentido es que se evacua la consulta, pero advirtiendo, eso sí, que le corresponde a la propia Administración, a los operadores del Derecho en general y en última instancia al Juez, cuando conocen de los casos específicos, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios, conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente, o si por el contrario, les está vedado ese camino. Y por último, según lo que ha expresado en su informe la Procuraduría General de la República, que esta Sala también acoge, el personal que se desempeña en las Municipalidades del país, está limitado para la negociación colectiva, en los términos de esta sentencia, pues, salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos, regidos por la relación de empleo público. Dados los efectos de esta sentencia, de conformidad con lo que dispone el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, resulta importante señalar que le corresponderá a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia determinar si la relación del actor en el Juicio Ordinario Laboral, Eugenio Rodríguez Bolaños, con el Banco Nacional de Costa Rica, se regulaba por el Derecho público o por el Derecho común. La sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de cada convención colectiva en el sector público que se quiera o pretenda aplicar, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Igualmente, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la misma Ley, procede la Sala a dimensionar los efectos retroactivos de la sentencia a la fecha de la publicación de su reseña en La Gaceta, fecha a partir de la que deben cesar los efectos para todos los servidores a los que le ha vedado el Derecho de la Constitución la posibilidad de celebrar convenciones colectivas. El Magistrado Arguedas salva el voto y declara que no son inconstitucionales per se las convenciones colectivas que se celebren en el sector público. El Magistrado Solano salva el voto en cuanto al dimensionamiento, para que la vigencia de esta sentencia lo sea a partir del vencimiento del plazo de cada convención colectiva. Los Magistrados Piza y Molina, ponen notas separadas”.

⁵⁰ Artículo 63 de la Constitución Política.

⁵¹ Artículo 64 de la Constitución Política.

9. La promoción de la vivienda popular⁵²
10. El derecho a la seguridad laboral⁵³
11. El derecho a la preparación técnica y cultural de la persona trabajadora⁵⁴
12. El derecho a la igualdad del salario⁵⁵
13. El establecimiento de la jurisdicción laboral⁵⁶
14. La regulación del trabajo de las mujeres y de las personas menores de edad y adolescentes⁵⁷
15. La creación de la Caja Costarricense del Seguro Social⁵⁸ y
16. La irrenunciabilidad de los derechos y garantías sociales⁵⁹.

Después de señalar esto, la Sala Constitucional, actuando como un órgano jurisdiccional en materia laboral, procede a señalar las normas que fueron infringidas por la persona denunciada en el proceso que motiva la consulta, para luego referirse a la función de la Inspección de Trabajo como órgano encargado de velar por el cumplimiento de las condiciones de trabajo y protección de las personas trabajadoras en ejercicio de sus labores, tal y como lo establece el Convenio 85 de la OIT.

Lo trascendental del Voto es que, viene a concluir que, no constituye inconstitucional, la remisión que hace el numeral 608 del Código de Trabajo, a fin de completar los “tipos penales” a los que la materia se refiere. Ello porque dicha remisión se efectúa a normas de carácter “legal y suprallegal” (Código de Trabajo y Convenios de la OIT), por lo que no se infringe el principio de reserva de ley que rige el establecimiento de sanciones.

En lo que respecta a las multas (artículo 614 *ibídem*) y su fijación conforme al “prudente arbitrio” (artículo 315 *ibídem*), la Sala establece que esta posibilidad no infringe el principio de tipicidad, siempre y cuando, el artículo no se interprete en forma individual sino en relación con otras normas del mismo cuerpo de leyes, lo que, en criterio de la Sala Constitucional tampoco violenta el principio de legalidad contenido en el numeral 39 de la Constitución Política, aún y cuando se califica como una “técnica

⁵² Artículo 65 de la Constitución Política.

⁵³ Artículo 66 *ibídem*.

⁵⁴ Artículo 67 *ibídem* y Convenio 95 de la OIT.

⁵⁵ Artículo 68 *ibídem*.

⁵⁶ Artículo 70 *ibídem*.

⁵⁷ Artículo 71 *ibídem*.

⁵⁸ Artículo 73 *ibídem*.

⁵⁹ Artículo 74 *ibídem*.

confusa” el que, en una misma norma no se encuentren en forma conjunta los elementos que configuran el tipo y la sanción correspondiente.

Para la Sala, existen al menos tres normas del Código de Trabajo (antes de la reforma de julio de 2017) que disponen dos parámetros que, además de la prudencia y discrecionalidad del juez o de la jueza, permiten la imposición de multas, sin que se infrinja el principio de legalidad. Según dicho órgano constitucional, al relacionar los numerales 614 y 615 ibídem, se configura un “sistema general sancionatorio”, que permite establecer sanciones al que incurre en conductas prohibidas. Dicho sistema general será analizado posteriormente, al referirnos a las formalidades que deben cumplir el juez o la jueza para el establecimiento de las multas.

Para lo que ahora nos interesa vale destacar que la importancia de este Voto es que la Sala establece que:

e) No existe vaguedad ni imprecisión en los numerales 310, 608, 614 y 616 del Código de Trabajo.

f) No resulta inconstitucional la remisión que se hace a las disposiciones del propio Código de Trabajo, a las leyes de seguridad social, y a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, pues no existe contradicción entre el numeral 39 de la Carta Magna y el Código de Trabajo.

g) Vale indicar que el Magistrado Luis Paulino Mora salvó su voto, y declaró inconstitucional el numeral 310, inciso g del Código de Trabajo.

E.- Voto número 4893-02⁶⁰:

En el año 2002, se plantea una acción de inconstitucionalidad contra los párrafos 1° y 2° del numeral 574 del Código de Trabajo (antes de la reforma de 2017). El primero en cuanto establece que, únicamente la sentencia de primera instancia dictada en los procesos por infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social le será notificada a las partes y, el segundo, porque otorga un plazo de veinticuatro horas para recurrir el fallo. De acuerdo al accionante, estos dos supuestos infringen el acceso a una justicia pronta y cumplida (artículo 41 de la Carta Magna), además de contraponerse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad y al derecho de defensa (numeral 39 ibídem).

⁶⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad, voto 4893-02; del 22 de mayo de 2002 a las 03:08:00 p.m”, Exp. 01-012503-0007-CO.

El Magistrado Solano Carrera, como redactor del Voto número 4893-02, de las quince horas ocho minutos del veintidós de mayo de dos mil dos, aborda el tema de la competencia del Poder Legislativo para diseñar procesos jurisdiccionales, como sucede en la materia laboral⁶¹. Se asevera que esa potestad es atribuida constitucionalmente (artículo 121, inciso 1°, de la Constitución). Sin embargo, como parte de un Estado democrático de derecho, todos los poderes están vinculados por los mandatos, principios y valores que conforman el Derecho de la Constitución, básicamente, el reconocimiento y respeto de la dignidad y, en general derechos y libertades de las personas.

Luego de este planteamiento, efectúa una definición de los derechos de audiencia y de defensa⁶², para luego concluir que esos derechos deben aplicarse al juzgamiento de este tipo de faltas, por tratarse de materia sancionatoria. Esta aseveración lleva a la Sala a concluir que, resulta violatorio al debido proceso, el notificar a las partes solo la sentencia de primera instancia, pues la persona imputada y los demás intervinientes deben ser notificadas de la denuncia o de la acusación y de todas las actuaciones del proceso, no siendo una excusa para no hacerlo la “sumariedad” del proceso. En cuanto al plazo para recurrir el fallo, la Sala considera que un plazo de veinticuatro horas no resulta excesivamente corto ni es “irrazonable” tomando en cuentas las características de un proceso de esa naturaleza, aunado a que la persona encartada tuvo la oportunidad de intervenir en el proceso, por lo que tendría un mejor derecho para fundamentar sus agravios contra el fallo.

F.- Voto número 4631-2007⁶³:

Parte de los razonamientos del Voto número 4893-02 son utilizados para denegar la acción de inconstitucionalidad promovida en el año 2007, contra los numerales 324 y 574 del Código de Trabajo, ello a través del Voto número 4631-2007, de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del once de abril de dos mil siete, redactado también por el Magistrado Solano Carrera⁶⁴. Se introduce en este voto la condición de que, el plazo de

⁶¹ Como fundamento de esto el Voto remite al número 778-93, de las dieciséis horas quince minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y tres, en cuanto establece: “**Comparte esta Sala el criterio de la Procuraduría sobre la legítima facultad que tiene el legislador dentro de cada rama general del Derecho Procesal, procesos específicos que permitan adecuar la actividad jurisdiccional a la especialidad y a las particularidades de cada materia**”.

⁶² Remitiéndose al Voto número 1739-92, previamente desarrollado.

⁶³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad, voto 4631-07; del 11 de abril de 2007 a las 02:54:00 p.m”, Exp. 07-003173-0007-CO.

⁶⁴ A diferencia del anterior Voto, en éste se analiza el principio de igualdad como fundamento de la acción de inconstitucionalidad, argumentando que el numeral 324 efectúa una violación a ese principio. En mi criterio, dicha distinción si existe en torno al tema de si en el proceso se inicia por acusación o por denuncia, pues solo permite a la parte acusadora o al imputado impugnar el fallo y no al denunciante. La Sala en su voto analiza la norma bajo otra perspectiva, indicando que esa

veinticuatro horas para impugnar debe ser indicado a las partes en la resolución que se les notifica.

G.- Voto número 15350-2011⁶⁵:

Ya en fechas más recientes, específicamente en el año dos mil once, la Sala Constitucional dicta el Voto número 15.350 de las catorce horas cincuenta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil once, ello con ocasión de un recurso de amparo formulado por la Directora de la Escuela Napoleón Quesada contra la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El recurso es formulado porque, con ocasión de una visita de la inspección de trabajo, se inició un procedimiento administrativo, en el que se le previno subsanar las infracciones presentadas, dentro del plazo de quince días, so pena de iniciar el trámite ante los órganos jurisdiccionales. Se alega que se infringió el principio de defensa, pues en la visita se hizo referencia a que ella hostiga laboralmente a una trabajadora, sin tan siquiera poder referirse a lo indicado por el inspector en su acta.

La Sala rechazó de plano el recurso, con redacción del Magistrado Paulino Hernández Gutiérrez. Argumentó que, los numerales 89, 90, 92 y 132 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo establece que las actas de “*inspección y prevención*”, constituyen el acto inicial del procedimiento administrativo, de tal manera que, una vez notificado éste es que se deben cumplir los requisitos del debido proceso y no antes. La Sala recalca que dichas actas no implican un procedimiento, por lo que no se puede hablar de violación a derechos fundamentales, cimenta su decisión en los numerales 214, inciso d, 282 y 284 inciso c) del Código de Trabajo.

El 214, en su inciso d, regula la obligación de la parte empleadora de “[...] *adoptar las medidas que señalen las autoridades competentes, conforme a los reglamentos en rigor, en materia de salud ocupacional*”. El 282 la obligación de “*adoptar, en los lugares de trabajo, las medidas para garantizar la salud ocupacional de los trabajadores, conforme a los términos de este Código, su reglamento, los reglamentos de salud ocupacional que se promulguen, y las recomendaciones que, en esta materia, formulen tanto el Consejo de Salud Ocupacional, como las autoridades de inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud e Instituto Nacional de*

infracción no ocurre pues la notificación del fallo, ya sea en forma personal o en el medio señalado, ocurre, por lo que se garantiza a las personas la facultad de impugnar el fallo.

⁶⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo, voto 15350-11; del 09 de noviembre de 2011 a las 02:51:00 p.m”, Exp. 11-013558-0007-CO.

Seguros". Y el 284, inciso c, señala como obligaciones del empleador "*cumplir con las normas, y disposiciones legales y reglamentarias sobre salud ocupacional*".

Por último, la Sala indica que, si lo que la parte recurrente, pretende impugnar es la prueba recogida para sustentar las actas del inspector, ello constituye un conflicto de legalidad ordinaria que debe resolverse en la vía común.

En mi criterio, sin importar que el voto rechaza de plano el recurso, contiene importantes pronunciamientos en torno al tema del debido proceso y el juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social. Primeramente, porque según se desprende, de la redacción es en la vía jurisdiccional y no en la administrativa, en que se debe garantizar los principios que integran el debido proceso. A esa conclusión se llega, cuando el Voto establece que las actas de inspección y prevención, constituyen meros actos de inicio del proceso administrativo, en donde se le indica a la parte patronal las obligaciones infringidas y es una vez notificado que deben cumplirse tales principios. El procedimiento administrativo señala que, después de que las actas de prevención establecen las faltas cometidas, se establece un plazo prudencial para su corrección y, una vez transcurrido ese plazo, el inspector o la inspectora se presenta de nuevo al lugar de trabajo y constata si se ha cumplido o no con las prevenciones. En caso negativo, se inicia el procedimiento en sede jurisdiccional. Según mi entender, la Sala parte de la premisa de que es, en el traslado de cargos realizado por el órgano jurisdiccional en materia laboral, en donde se deben garantizar los principios que integran el debido proceso. Dicha visión, por parte de la Sala, deja de lado la posibilidad de solicitarle al inspector o a la inspectora, en el momento de la redacción del acta, la aclaración de las razones y de las pruebas por las que considera que se está incurriendo en una falta, lo que se torna más grave si analizamos que esas actas constituyen "prueba calificada" (Artículo 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Dicha calificación de las actas podría llegar a confusión a las autoridades jurisdiccionales, en casos en que tenga que valorar ese documento y otro tipo de prueba a favor de la persona imputada. Sin embargo, el tema de la valoración de esa prueba ya ha sido objeto de un análisis anterior tanto por parte de la doctrina⁶⁶ como de la Sala Constitucional (Voto número 6497-96)⁶⁷.

⁶⁶ Olaso Álvarez, Jorge, La prueba en materia laboral, (Heredia: Escuela Judicial, 2008), 135.

⁶⁷ En ese voto la Sala, al referirse al tema de las actas elaboradas por los inspectores de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio de Trabajo y su condición de prueba "calificada" indicó que ello no tiene mayor trascendencia dentro de un sistema de libre apreciación de la prueba como el que impera en materia laboral de forma que pueden ser discutidas e impugnadas en su totalidad.

En síntesis, la hipótesis de la Sala parte de la premisa de que la garantía a los principios que integran el debido proceso, en el juzgamiento de faltas por infracciones a leyes laborales, deben ser garantizado a partir de la “etapa jurisdiccional” y no dentro del procedimiento administrativo previo realizado por la inspección laboral.

Una vez analizados los pronunciamientos dictados por la Sala Constitucional, evidentemente antes de la reforma procesal laboral de 2017, procederé ahora a desarrollar los cambios introducidos en ésta, con la finalidad de determinar cuántos de estos pronunciamientos de la Sala Constitucional resultan aplicables y vinculantes a la nueva normativa.

Segundo Capítulo: el procedimiento de juzgamiento de las infracciones a las normas laborales y de seguridad social en la reforma laboral de 2017

I.- El cambio de paradigma de un proceso sancionatorio laboral que tiene como normas supletorias disposiciones contencioso administrativas y no procesal penal

En el año 1513, Vasco Nuñez de Balboa atravesó el istmo de Panamá y se convirtió en el primer europeo que contemplaba la inmensidad del océano Pacífico, con lo que estaba abriendo una nueva dimensión a la tarea exploradora de España en el siglo XVI. En los años siguientes, Magallanes (1521), Jofre de Loaísa (1526), Saavedra (1527), Grijalba (1536) y López de Villalobos (1542), navegaron por el Pacífico para conectar con las Filipinas, China y Japón.

De igual forma, el procedimiento de las infracciones laborales regulado en la nueva normativa, nos permite iniciar el viaje hacia un nuevo continente, conformado por realidades en las que el procedimiento tiene sus normas supletorias basadas ya no, en el Código Procesal Penal, sino en disposiciones de carácter contencioso.

En mi criterio, de previo a adentrarnos a cualquier análisis de la nueva normativa en materia de infracciones laborales conviene primeramente indicar que el numeral 681 párrafo 2° de la reforma laboral dispone que, en cuanto sean compatibles, supletoriamente se aplicarán las disposiciones establecidas sobre infracciones y sanciones administrativas en el Código de normas y procedimientos tributarios, la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo.

Esta situación evidentemente acarreará una modificación de la tramitación de estos procesos, que es importante tomar en consideración, tal y como será desarrollado a lo largo de este texto.

II.- ¿Qué se tramita en este tipo de proceso?

El artículo 669 de la reforma establece que a través de ese procedimiento se tramitarán las infracciones contra las leyes de trabajo y de previsión social, cuando se transgredan normas previstas en la CPOL, pactos internacionales de DH y convenios adoptados por la OIT -ratificados-, y demás normas laborales y de seguridad social.

La sola redacción de la norma nos lleva a la problemática que de no se extraen las conductas u omisiones en las que podría incurrir la parte acusada de este tipo de procedimientos. Sin embargo, como lo explicamos anteriormente, ya la Sala Constitucional en su Voto número 5760-97 SALA IV, dictado antes de la reforma, tocó el tema de los tipos penales “abiertos” en referencia a la anterior normativa, permitiendo que las conductas por las que las personas podrían ser juzgadas en esta materia se encontraran en disposiciones diseñadas para tutelar derechos fundamentales, tales como el derecho al salario, a una jornada, etcétera.

Sin embargo, cabe indicar que existen disposiciones concretas en leyes tales como la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, los numerales 78 a 101 del Código de la Niñez y de la Adolescencia y 310 del Código de Trabajo.

También dentro del marco de tipicidades concretas, los numerales 400, párrafo 2°, 401 y 402 de la reforma introducen una serie de conductas que no necesariamente pueden ser desplegadas por la lista de personas que pueden denunciarse en esas infracciones (artículo 396 *ibídem*). Me refiero a la situación de las personas que se niegan a otorgar informes, avisos, solicitudes, permisos, comprobaciones o documentos requeridos para que las autoridades laborales puedan ejercer el control que les encargan.

La premisa del artículo 402, es todavía más abstracta en su redacción ya que sanciona a toda persona que, de MALA FE, incite públicamente a que una huelga o un paro se efectúe contra las disposiciones de este título, lo cual provocaría una eventual multa de 5 a 10 salarios base. En mi criterio, la tipicidad de esa norma devendría en acreditar la mala fe de la parte acusada y, por otro lado, de que la huelga o el paro se hayan realizado contra las disposiciones, lo cual podría pensarse que requiere la declaratoria de ilegalidad del movimiento. En síntesis, la norma contiene abstracciones conceptuales que no son propias de normas sancionatorias.

La misma situación se infiere del artículo 403 que sanciona con multas de 5 a 10 salarios base a las personas que participen en un conflicto colectivo y que utilicen “medios” para alterar “el carácter pacífico” del movimiento. Nuevamente la abstracción de conceptos integrados en la norma nos llevaría a absurdos tales como por ejemplo el sancionar el uso de un megáfono para eliminar la “pasividad” de un movimiento que, por naturaleza no tiene esa característica. Serán los juzgadores o las juzgadas de trabajado a través de sus pronunciamientos los que deberán concretar esas normas.

III.- Naturaleza jurídica del proceso de infracciones a las leyes laborales y de seguridad social

De acuerdo al numeral 669, la naturaleza de este procedimiento es “sancionatorio laboral”, lo que, en mi criterio reafirma la situación en la que se encuentra la parte acusada a la que se debe garantizar todas las garantías propias del debido proceso, las cuales ya fueron analizadas al desarrollar el Voto número 1739-92 de la Sala Constitucional. De igual forma, el voto número 7006-94 de la misma Sala, a pesar de haberse dictado con ocasión de la anterior normativa reafirma la necesidad de que los órganos jurisdiccionales en materia laboral deben garantizar esos principios esenciales, en razón de la naturaleza sancionatoria.

IV.- Partes que pueden ser denunciadas

El numeral 396 incluye una lista taxativa de partes que pueden ser denunciadas con ocasión de las infracciones laborales y a la seguridad social. De previo, a analizar esa norma cabe indicar que la nueva normativa supera el conflicto terminológico entre los términos “denuncia” y “acusación” que fue un tema de discusión, derivado de la forma en cómo regulaba el procedimiento contravencional el CPP de 1910. Simplemente, a manera de anécdota cabe indicar que esta diferencia semiótica provocó que el Doctor Alexander Godínez Vargas -en ese entonces Juez Primero de Trabajo de San José-, elaborará un brillante informe, a solicitud de Corte Plena, con el fin de responder a una consulta que realizó el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, en el año 1996, a fin de aclarar si dicho ministerio se le podría considerar como parte denunciante o acusadora, ya que en una u otra condición provocaba situaciones procesales distintas⁶⁸ ⁶⁹. El informe del Doctor Godínez Vargas fue impugnado por el Inspector de Trabajo, Edwin Castillo Pereira, en virtud de lo cual la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, le trasladó al

⁶⁸ Para realizar el citado informe, al Dr. Godínez Vargas también se le remitió una nota del Procurador General Adjunto, Farid Beirute Brenes, ello por parte del Consejo Superior del Poder Judicial. En esa nota, se efectuaban ciertos cuestionamientos sobre el proceso por infracciones.

⁶⁹ Dicho informe fue conocido y aprobado en la Sesión de Corte Plena, del 7 de octubre de 1996, artículo XIII, y en él se concluyó lo siguiente: “ a) *la Inspección General de Trabajo únicamente está legitimada para denunciar y no para acusar, la infracción a las leyes de trabajo y de seguridad social ante los Tribunales de Trabajo. Como consecuencia de su condición procesal de denunciante, su único derecho es el de ser informada de la suerte final de su denuncia, pero no puede intervenir en el proceso como parte ni tener interés legítimo para reclamar el acceso de los expedientes, ni menos aún, está legitimada para impugnar la sentencia de primera instancia.*”

Magistrado Bernardo van der Laet Echeverría (q.d.D.g) la obligación de estudiar dichos recursos. Grosso *modo*, el informe de don Bernardo indicaba lo siguiente:

- 1) El Poder Legislativo efectuó una diferencia entre las figuras de la acusación y la de la denuncia, que genera efectos procesales distintos.
- 2) Esa diferencia se desprende de los numerales 565, 567 y 568 del Código de Trabajo”, lo que implica que las partes legitimadas para “denunciar” o acusar son distintas⁷⁰. Vale indicar que, el Magistrado indicado, interpreta que la única parte legitimada para formular acusaciones es la propia persona trabajadora perjudicada por la infracción.
- 3) En consecuencia, tratándose de la Inspección de Trabajo, debe conceptualizarse como “autoridad administrativa de trabajo”, y sus labores se limitan a comprobar la infracción e interponer la denuncia ante las autoridades jurisdiccionales.

Tal debate en torno a los efectos procesales de la denuncia o de la acusación es superado en la reforma procesal de 2017, dado que el numeral 396 indica que pueden ser denunciados:

- a) La parte patronal, sus representantes y administradores. Este inciso del numeral 396 ameritará un comentario cuando haga referencia a los temas de responsabilidad objetiva y subjetiva del artículo 399 *ibídem*.
- b) Los trabajadores y las trabajadoras. La posibilidad de que la parte trabajadora pueda ser objeto de una denuncia por infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, constituye una modificación del planteamiento de lo que, con el paso del tiempo se había interpretado dentro del marco de este tipo de procesos, en los que la parte patronal, usualmente, era la que era visualizada como la acusada. Este inciso nos coloca en otra dimensión en los que la parte trabajadora también puede incurrir en conductas infractoras. Como un 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

⁷⁰ Esas diferencias fueron señaladas antes, pero valga recalcarlas aquí. La **denuncia** solamente puede ser interpuesta por: a) **las autoridades administrativas del Estado**; y b) **“los particulares”**, los que, don Bernardo identifica en su informe como “terceros ajenos a la relación laboral específica. La **acusación**, según el informe, solamente puede ser interpuesta por el trabajador perjudicado por la infracción.

persona trabajadora no los utiliza, poniendo en peligro la seguridad del resto de las personas trabajadoras y de la empresa misma. Reitero, se trata de una modificación a lo que usualmente se ha interpretado como la parte usualmente acusada en este tipo de procesos. Tal y como lo comenté arriba los numerales 402 y 403 también conllevan esa concepción, al incluir como personas acusadas a toda persona que se involucra en las conductas ahí sancionadas.

- c) Las organizaciones de trabajadores y de trabajadoras. Siempre la línea arriba citada, es posible que las organizaciones citadas también incurran en las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social. Dentro de este tipo de organizaciones podría considerarse evidentemente a los sindicatos, asociaciones de trabajadores y cooperativas autogestionarias.
- d) Los funcionarios públicos de la Contraloría, la ARESEP, la Procuraduría y cualquier entidad análoga que ejerza potestades de control, fiscalización y asesoría vinculante y que hagan incurrir en la comisión de esas faltas a la Administración Pública.

Este inciso amerita un comentario especial, pues genera una responsabilidad por actuación de la administración pública y de la persona funcionaria pública, distinta a la que disponen los numerales 190 y 199 de la Ley General de la Administración Pública. 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).

Considero que cuando la infracción es dirigida contra una entidad pública, que ha recibido una asesoría vinculante de parte de los funcionarios públicos en los supuestos citados en el 396, es perfectamente aducir esa circunstancia como argumento de defensa ante la acusación por infracción a las leyes laborales. Por ejemplo, en la hipótesis en que la Contraloría General de la República haya establecido que un determinada retribución no tenga contenido salarial y la CCSS o el Ministerio de Trabajo y de Seguridad consideren que sí, la entidad que haya actuado de esa forma, conforme a la asesoría vinculante del contralor, podría aducir esto al órgano jurisdiccional que tramita la

infracción. Es por esto que, en capacitaciones brindadas al personal de inspectores del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y de la CCSS he sugerido que, si en el desarrollo de la actividad de investigación que despliegan esos entes, se logra corroborar que estamos ante estos supuestos, debe dirigirse la acusación contra el funcionario o funcionario que emitió el dictamen vinculante y contra la entidad para la cual ejercen esa labor y no en contra del órgano o institución que aplicó la directriz emanada de la entidad que emitió la asesoría de carácter vinculante.

V.- Personas legitimadas para formular denuncias

El numeral 669 de la reforma dispone cuáles son las partes que están legitimadas para denunciar. Estos grupos legitimados son:

- a) Personas o instituciones públicas perjudicadas. En este supuesto estaría toda persona que se vea perjudicada con la infracción a las leyes de trabajo y de seguridad social, lo que, con la nueva visión que establece el artículo 396 ibídem, incluiría no solo a la parte trabajadora sino también a la empleadora, en el tanto que también se pueden ver perjudicados en el caso de que los trabajadores y las trabajadoras infrinjan la ley, a pesar de que la parte empleadora cumpla con las disposiciones. Por ejemplo, que la empresa dote de cascos de seguridad para la labor de construcción de edificios, a pesar de esto cierto personal no lo utiliza lo que genera un aumento en la puesta en peligro de la actividad. En este entendido, también la institución pública (entendida como empleadora, o bien como cualquier perjudicada (CCSS o INS), podría formular también la acusación.

- b) Organizaciones de protección de personas trabajadoras y sindicales. La inclusión de este inciso en cuanto a la posibilidad de este tipo de organizaciones como partes denunciante, conlleva el reconocimiento de la visión que tenía mi estimado jefe el Magistrado Bernardo van der Laat Echeverría. Él era del criterio de que, a pesar de que las normas internacionales de la O.I.T. son pocas dadas a opinar sobre normas procesales del derecho laboral de cada uno de los países miembros, existía un dictamen de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de aquel Organismo, en el que se establecía que los sindicatos, como representantes de la parte trabajadora, eran los llamados

a interponer estas acusaciones, sobre todo ante la potestad de libre despido que goza en nuestro país la parte patronal, lo cual hacía que los trabajadores se vieran limitados para denunciar⁷¹.

c) La Dirección Nacional de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo. Dicha dirección es la única parte denunciante que debe agotar la vía administrativa de previo a interponer su acción (artículo 669 párrafo 4º *ibídem*). Esto debido al trámite de visitas que establece la normativa interna de ese ministerio.

e) Las autoridades administrativas de trabajo que, en el ejercicio de sus funciones, tienen conocimiento de las infracciones (por ejemplo, la CCSS o INS).

La norma también aclara que las personas no directamente afectadas por la infracción o las autoridades (que no puedan calificarse como administrativas de trabajo, por ejemplo, el PANI en los casos de trabajadores menores de edad), no están facultados para denunciar, sino que deben ponerlo en conocimiento de las instituciones afectadas o de las autoridades dichas.

En el caso de las autoridades jurisdiccionales que se percaten de una infracción en el ejercicio de sus funciones, el numeral 669 párrafo 3º, señala que tienen impedimento para continuar con el conocimiento de la causa que llegue a establecerse. En la práctica, los juzgados laborales no inician esas denuncias oficiosamente, sino que es más común que, en la parte dispositiva del fallo, se ordene el testimonio de piezas ante la CCSS o ante el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social para ese efecto.

VI.- Normas de competencia territorial y por materia

Tal y como lo estableció el voto número 7006-94, de las nueve horas veinticuatro minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, redactado por el Magistrado Sancho González, se establece que la competencia por razones de la materia

⁷¹ En el informe rendido por el Magistrado van der Laet Echeverría, en la sesión de Corte Plena del 7 de octubre de 1996, artículo XIII, él indico que los órganos representantes de los intereses de los trabajadores -sindicatos-, deberían actuar como acusadores en sentido estricto.

corresponde a los juzgados de trabajo. Ya no a los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía.

Debemos recordar que el voto en cuestión es elaborado ante una consulta de constitucionalidad hecha por el Juez Mixto de Hatillo, quien consideraba que, ante la regulación de las faltas y contravenciones en el Código Procesal Penal, estas deberían tramitarse ante los juzgados penales.

La reforma procesal laboral, concretamente, en los numerales 397 y 670 dispone que la denuncia de esas infracciones debe presentarse ante los Juzgados de Trabajo. Asimismo, el artículo 430, inciso 7°, establece que la competencia por materia corresponde a esos despachos. Con respecto, a la competencia por el territorio, el artículo 431, inciso 11°, brinda dos posibilidades para que la parte acusadora plantee la denuncia, el lugar donde se cometió la falta o la infracción o, el domicilio del eventual responsable.

En mi criterio, dicha falta de competencia debe alegarse en la audiencia oral que se practica después de la notificación de la resolución intimatoria, pues no existe un trámite para contestar la denuncia, tal y como lo explicaré posteriormente.

VII.- *Requisitos del escrito de acusación*

Dichos requisitos los establece el numeral 670 de la reforma, sin embargo, procede hacer una relación entre cada uno de sus incisos y las normas generales del proceso ordinario laboral.

- a) *Nombre completo del acusador.* En el caso de que la parte acusadora sea una entidad o persona jurídica, debe acreditarse su personería, conforme lo dispone el numeral 447 ibídem. A efectos de acreditar esa personería, debemos destacar que la exigencia de un mandato que acredite la representación no es requerida en el caso de que sea la persona que formule la gestión sea el presidente de la entidad, dado que esa representación deriva de la ley (artículo 182 del Código de Comercio). En el caso de que el nombramiento del presidente haya vencido, se aplica el numeral 186 del Código de Comercio, que dispone que concluido el plazo para el que hubieren sido designados, los

representantes continuarán en el desempeño de sus funciones hasta el momento de que sus sucesores puedan ejercer legalmente sus cargos.

Por otro lado, también es factible que la denuncia sea formulada por una persona apoderada especial judicial, tal y como lo permite el numeral 451 de la reforma laboral. Ese tipo de mandato debe ser otorgado “de conformidad con las leyes comunes”, lo que implica que se deben cumplir las formalidades del numeral 118 del Código Procesal Civil, esto hasta octubre de 2018, puesto que con la reforma civil la norma aplicable sería el artículo 20.3. Con respecto a los requisitos de fondo de los mandatos judiciales, ellos se encuentran establecidos en los numerales 1288 a 1294 del Código Civil. Debo acotar que, en materia laboral, el mandato especial judicial, parte de la premisa que la persona mandataria puede conciliar a nombre de su poderdante, a pesar de que no se haga referencia concreta en torno a esa facultad.

En el supuesto de que la acusación sea presentada por una entidad pública o el Estado, la normativa laboral no exige acreditar personería, ya que se parte de la premisa de que cada despacho de trabajo debe tener un registro de personerías, el cual debe ser actualizado mediante las prevenciones pertinentes (artículo 465, párrafo 6°).

Asimismo, es posible también invocar que la personería se encuentra publicada en La Gaceta o en el Boletín Judicial (artículo 465, párrafo 1°). Sin embargo, en el caso de no encontrarnos en estas situaciones, sí es necesario demostrar la personería.

El escrito de acusación debe de estar firmado por la persona peticionaria, este requisito se infiere del numeral 462 *ibídem*. En caso de que no sea presentada, personalmente, por ésta, debe de ser autenticada por una persona profesional en derecho (artículos 670, inciso 5° y 462). Cuando omite autenticar el memorial de denuncia, se debe aplicar el artículo 462, y prevenir la autenticación del escrito dentro del plazo de tres días NATURALES que dispone ese numeral. En el caso de que no se autentique la denuncia dentro de ese término, se declara ineficaz la gestión.

- b) *Los hechos de la acusación.* El inciso 2° del numeral 670, establece que se debe efectuar una relación detallada de los hechos que se acusan, lo cual es propio por tratarse de materia sancionatoria. En esos hechos debe describirse las situaciones de lugar, día, hora y año en qué ocurrieron. Asimismo, debe

exponerse si esos hechos han continuado ocurriendo o bien si su estado ya ceso y la data en que la cesación tuvo lugar. Este requisito tiene relación directa con el tema de la prescripción en este tipo de infracciones (artículos 413 y 419 de la reforma laboral). Expliquemos las modificaciones en torno a este tema.

Con anterioridad a esta reforma, y por la remisión expresa que hacía el numeral 580 se aplicaba supletoriamente el CPP, en cuanto no hubiera incompatibilidad con el texto y los principios procesales. Esto generaba que los juzgadores laborales aplicarían los artículos 31, 32 y 33 del CPP, con la inconveniencia de que eran normas diseñadas para esa materia y no expresamente para este tipo de infracciones. Bajo esta problemática, las dudas más discutibles lo eran los actos interruptores de la prescripción y la posibilidad de que existieran “faltas continuadas”. Con respecto a lo primero, el numeral 31 y 33 del CPP provocaban distintas interpretaciones, situación que aclara el numeral 419 de la reforma.

En primer término, se establece que la acción para sancionar las faltas prescribe en un término de 2 años, computado desde la comisión de la falta o desde el cese de aquella, en el supuesto de hechos continuados (esto lo explicaré a continuación). Asimismo, se dispone que la presentación de la acusación ante los órganos jurisdiccionales interrumpe DE FORMA CONTINUADA la prescripción, hasta que se dicte sentencia firme. También la prescripción se interrumpe por cualquier gestión judicial o extrajudicial, cuando no se haya presentado el proceso judicial. En mi criterio, esto implica que, por ejemplo, toda 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 de la persona trabajadora hecho antes de la interposición de la denuncia y también cualquier requerimiento administrativo hecho por la CCSS tendiente al cobro de las cuotas obrero patronales.

La condición de los hechos continuados provoca que tampoco exista prescripción, la cual se computaría hasta que cesen esos hechos. Tal panorama era de difícil argumentación, antes de esta reforma, puesto que el numeral 32 del CPP hacía referencia a “delitos continuados o de efectos permanentes”, lo que era discutible que se aplicará a “faltas e infracciones”, sobre todo si se recurría a una interpretación tan técnica como lo que hace el Doctor Javier Llobet Rodríguez en su obra “Código Procesal Penal

comentado”, con respecto a la figura de los delitos continuados. Ahora, la reforma laboral nos ofrece otro panorama porque, expresamente, permite esta posibilidad en el procedimiento de infracciones.

En mi criterio, 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 (y no del derecho al aguinaldo que es cosa distinta -artículo 413, párrafo 1º-), comenzaría a correr desde el mes de diciembre de 2013.

c) *El nombre de los responsables de la falta o el de los colaboradores, representantes o directores de personas jurídicas u organización social.*

Tal y como sucede en algunas disposiciones que regulan el procedimiento de infracciones, esta situación provoca un cambio con lo establecido por la Sala Constitucional en torno a la fijación de responsabilidades que amerita la pena comentar.

La responsabilidad de las personas infractoras, de acuerdo al voto 3949-93 de la sala iv que interpretaba los numerales 325 y 577 del Código de Trabajo

En primer término, debo indicar que la reforma no afectó al numeral 325 y, de hecho solo parte del procedimiento sancionatorio de las infracciones laborales en el caso del INS (artículos 309 a 329), lo que llevaría a pensar que existe una antinomia normativa entre el 325 y el numeral 399 de la reforma, en el campo de la responsabilidad subjetiva u objetiva. Este aspecto será desarrollado en un capítulo aparte, no obstante, amerita aclararse un poco.

Del texto de la reforma, se infiere que se modificaron los numerales 309, 310 y 311 que establecían el trámite de infracciones para las normas y reglamentos del INS. De igual manera, expresamente, el artículo 4º de las disposiciones transitorias derogó los numerales 313, 314, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 329 y 329 del anterior Código.

Por ende, el numeral 325 no sufrió modificaciones legislativas. Dicha norma dispone que las sanciones se aplicarán *a quien resulte responsable de la falta o infracción*. Ello lo complementaba el artículo 577 (que sí fue reformado), que establecía que, las

sanciones, se aplicarán *solo a quien resulte culpable y, en el caso de que muchos lo fueran, se impondrán separadamente a cada infractor*. La Sala Constitucional, al referirse a estas normas indicó que, la sanción derivada del juzgamiento de estas faltas, solo puede ser aplicado a la persona que realice una conducta típica, antijurídica y atribuible a ella, lo que implica culpabilidad, es decir cuando esa persona ha actuado con dolo, culpa o preterintención, lo cual es propio de una responsabilidad de tipo subjetivo (Voto número 3949-93⁷²).

Hasta ahí todo sería claro, si no fuera porque más adelante el artículo 325 establece que si la falta o la infracción *“ha sido cometida por una empresa, compañía, sociedad o institución pública o privada, las sanciones se aplicarán contra quien figura como patrono, representante legal o jefe superior del lugar donde el trabajo se presta; pero la respectiva persona jurídica quedará obligada, en forma solidaria con éstos, a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario”*.

Ello nos llevaría a plantearnos la posibilidad de aplicar una responsabilidad de tipo objetivo a una empresa, compañía, sociedad o institución pública o privada, en cuyo caso, la persona sancionada con el pago de las multas sería el patrono, el representante o jefe superior del lugar donde el trabajo se presta y solidariamente, dichas personas jurídicas o instituciones.

El segundo párrafo del numeral 577 (que reiteramos sí fue reformado), tornaba todavía más confuso el planteamiento de este tema, en cuanto disponía: *“ [...] No obstante, si se tratare de infracciones cometidas por un sindicato o una cooperativa y la pena aplicable fuere multa, ésta se impondrá sólo a la organización social de que se trate; y si la 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 éstos a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario... ”*.

La Sala Constitucional, a través del Voto 3949-93, pretendió aclarar el tema en torno a la responsabilidad objetiva o subjetiva. El pronunciamiento fue dictado, ante un

⁷² Específicamente, en este voto se indicó **“Lleva razón el recurrente al indicar que la multa impuesta por los jueces de trabajo se aleja del espíritu del artículo 39 Constitucional y es una amenaza a su libertad personal. Si bien se tiene por demostrada la realización de una conducta típica, antijurídica y atribuible a un determinado sujeto, también lo es que para que sea sancionada depende de la necesaria demostración de su culpabilidad, es decir que se haya actuado con dolo, culpa o preterintención...”**

recurso de amparo formulado contra la sentencia de un proceso por infracciones a las leyes de trabajo o seguridad social. Dicho proceso se inició con una denuncia planteada por la Inspección de Trabajo ante infracciones cometidas en las sucursales del banco en Quepos y Parrita, y se tuvo por asentada la responsabilidad del recurrente, tan solo por su condición de gerente general del banco y no porque se haya acreditado su culpabilidad en las faltas cometidas; además se indicó que, la libertad del recurrente se veía amenazada ante el no pago de las multas. A criterio de la Sala, al resolver de esta forma, se infringe el artículo 30 de la Constitución Política, pues la culpabilidad es necesaria para que una acción pueda producir responsabilidad penal. De lo contrario, se establece, estaríamos ante un supuesto de responsabilidad objetiva o “culpa in vigilando” que resulta de aplicación en otras materias, pero no en la materia sancionatoria, en la que es necesario demostrar una relación de culpabilidad entre el hecho cometido y el resultado de la acción, para que pueda ser sancionada la parte denunciada, de lo contrario, no podrá condenársele, y poner en peligro su libertad.

Con base a este antecedente jurisprudencial, en mi criterio se puede concluir que, los numerales 325 y 577 del Código de Trabajo eran normas coincidentes, porque exigían:

- 1) Determinar la culpabilidad de la persona denunciada para poder sancionarla, y así imponer el pago de las multas y demás aspectos pecuniarios que comprende la condena.
- 2) En el caso de que la denuncia se dirija contra quien figura como la empleadora, la directora, o bien la que ocupe el cargo de gerente o jefa de la empresa, establecimiento, negocio o lugar donde el trabajo se ejecute, es necesario acreditar su culpabilidad en la infracciones o faltas cometidas, lo que, implica el demostrar que, de forma dolosa o por negligencia o imprudencia cometió los hechos denunciados.
- 3) Por el contrario, según la Sala Constitucional, no es posible aplicar ningún tipo de sanción solo por el hecho de ejercer alguno de esos cargos, porque de ser así se estaría aplicando un régimen de responsabilidad objetiva que no está previsto en la norma y que infringe el principio de culpabilidad propio de la materia sancionatoria.
- 4) Únicamente cuando se demuestra la culpabilidad del empleador, del director, del gerente o del jefe de la empresa, del establecimiento, del negocio o del lugar donde el trabajo se preste, será factible, a su vez, condenar

solidariamente a las personas jurídicas a cubrir toda clase de responsabilidades de orden pecuniario –multas y resarcimiento del daño-.

- 5) Una situación distinta sucedía en el caso de las cooperativas y de los sindicatos. Ello porque, interpretando el voto indicado, era necesario determinar la culpabilidad de las personas denunciadas que ejerzan funciones de dirección en esas entidades pero a pesar de estar acreditada dicha culpabilidad no se les podría condenar en lo personal, pues esa norma establece que solo se debía condenar al sindicato o a la cooperativa.

La responsabilidad objetiva introducida por el numeral 399 de la reforma laboral

Esa norma modifica el tema de la imposibilidad de condenar objetivamente a las personas jurídicas, dado que expresamente, en materia de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, lo permite. Esto implicaría que lo dispuesto por la Sala Constitucional en el voto número 3949-93 no fuera aplicable a esta materia, ya que ese pronunciamiento parte de la premisa de que ese régimen de responsabilidad era improcedente en materia sancionatoria. La situación con la reforma evidente varía.

De previo a analizar el numeral 399, considero pertinente referirme al tema dogmático de la responsabilidad objetiva de las personas jurídicas.

Enrique Bacigalupo en su obra “Estudios sobre la parte especial del Derecho Penal” cita que el Derecho Comunitario europeo prevé la responsabilidad de las personas jurídicas, en particular, cuando se establece una sanción de multa de carácter administrativo, *sin carácter jurídico penal*, en el artículo 15 del Reglamento número 17 (relativo a los artículos 85 y 86 del Tratado de la Comunidad Económica Europea). Incluso destaca que ese derecho comunitario en esa materia se aparta de los derechos nacionales (alemán y portugués) en la equiparación del dolo o la culpa, lo que de hecho produce una responsabilidad objetiva⁷³.

De igual forma, el autor español Miguel Bajo Fernández en su obra “*La responsabilidad penal de las empresas y sus órganos y responsabilidad por el producto*”, comenta que, en países que no existe el límite constitucional de la culpabilidad (Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda y Reino Unido) no existe problema para la responsabilidad de las personas jurídicas que el de establecer el tipo de sanciones y la vinculación exigible a esa persona. Sin embargo, el citado autor cuestiona que en esos

⁷³ Bacigalupo, Enrique. “Estudios sobre la parte especial del derecho penal”. Editores Akal, 1994, Madrid, España, pág. 370-371.

países se impongan sanciones a personas jurídicas que se manifiestan en multas (como en el caso de nuestro artículo 398 de la reforma laboral), pero también se reflejan en la disolución, prohibición de contratar, la inhabilitación, etcétera. En su criterio, por ese solo hecho no es posible hablar de una responsabilidad “criminal” de las personas jurídicas, a pesar de que las sanciones procedan del ámbito administrativo y los órganos sancionadores pertenezcan a la administración pública (como se prevé en el proyecto de reforma a nuestro Código de Trabajo, número 19. 130 de la diputada Sandra Pizsk Feinzilber). Según este autor, estas sanciones administrativas no significan que aún no rija el principio *societas delinquere potest*. A su modo de entender el problema, solo existen penas si estas las fija el Poder Judicial como ocurre en el derecho anglosajón. En nuestro país ocurre tal situación, porque son los jueces y las juezas de trabajo quienes fijan esas sanciones a personas jurídicas, con base al numeral 399 de la reforma laboral.

El también autor español, de la Universidad de Zaragoza, Luis Gracia Marín en su artículo “*La cuestión de la responsabilidad penal de las propias personas jurídicas*”, señala que la comisión de hechos “punibles” en el curso de las actividades de las personas jurídicas, fundamentalmente en empresas económicas, pero también en otro tipo de agrupaciones, como partidos políticos, sindicatos y sociedades deportivas, plantea graves problemas a los que el legislador debe dar una respuesta eficaz. Este autor diferencia entre la sanción penal y el presupuesto de hecho relativo a los efectos económicos y patrimoniales del delito, por lo que, considera factible que se establezcan consecuencias jurídicas de carácter administrativo en infracciones de esa naturaleza que pueden tener incluso un carácter coercitivo.

Todas estas citas doctrinales demuestran que existe un cambio de visión en torno al tema de la posibilidad de sancionar, bajo parámetros de responsabilidad objetiva, que se manifiestan en la redacción actual del numeral 399 de la reforma. Ahora bien, procederé a explicar en qué consiste este cambio de visión.

En primer término, cabe indicar que se debe efectuar una diferencia entre lo que se denominan “faltas de mera constatación” y otras en las que se requiera demostrar el dolo o la culpa de la parte acusada (responsabilidad subjetiva).

A mi modo de entender la norma, en el caso de la responsabilidad objetiva es aplicable el supuesto de faltas de mera constatación, o sea aquellas en las que basta acreditar la conducta para que surja la responsabilidad de la persona jurídica o del grupo de interés económico conformado por varias personas jurídicas. Pongo dos ejemplos muy concretos.

En los supuestos previstos por el numeral 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS (falta de empadronamiento o empadronamiento tardío de personas trabajadoras), con el solo de constatar la falta, el órgano jurisdiccional a través del procedimiento de infracciones, podría sancionar a las personas jurídicas que incurrieran esa omisión. Claro está, dicha responsabilidad objetiva no implica que la parte acusada no puede aducir argumentos de defensa, por ejemplo, que las personas que se omitieron incluir en la planilla tenían un vínculo comercial y no laboral con la parte acusada.

Otro ejemplo de situaciones de mera constatación, la podríamos encontrar en la obligación de instalar en cada centro de trabajo un botiquín de emergencia, con los artículos y medicamentos que disponga el reglamento de la ley de riesgos (artículo 220 del Código de Trabajo). De constatare esa falta ante el órgano jurisdiccional, éste podría sancionar a la persona jurídica que incumpla esa obligación.

Debo destacar que es evidente que ese régimen de responsabilidad objetiva únicamente es aplicable cuando la parte acusada de la infracción es una PERSONA JURÍDICA o bien varias personas que conformen un GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO y no cuando la persona acusada es una persona física (artículo 399 ibídem).

Esto quiere decir que cuando la parte acusada sea una persona física o bien cuando además de la persona jurídica se le quiere también responsabilizar solidariamente por una actuación u omisión de un representante patronal, el planteamiento debe ser el de una responsabilidad subjetiva. En otras palabras, en estas hipótesis es necesario acreditar el dolo, la imprudencia o la falta al deber de cuidado por parte del acusado o de la acusada. Así, por ejemplo, si la parte acusada fuera un empleador físico (o alguna de las personas físicas que prevé el artículo 396 ibídem) se tendría que acreditar estos aspectos para poder sancionar a la parte acusada, pues a las personas físicas no se les aplica la responsabilidad subjetiva. En el caso de que la persona física acusada sea un representante patronal, la parte acusadora está en la posibilidad de plantear una eventual responsabilidad solidaria de la persona jurídica o del grupo de interés económico, para que esto sea factible debe demostrarse la responsabilidad subjetiva del representante patronal. En este entendido, este supuesto sería aplicable para casos en los que las faltas acusadas no tienen la característica de “mera constatación” o bien cuando la parte acusadora pretenda responsabilizar no solo a la persona jurídica sino también a la persona representante patronal. Veamos algunos ejemplos.

Si la infracción a las leyes de trabajo radica en que la trabajadora denunció un hostigamiento sexual ante el representante patronal y él no inició el procedimiento legal establecido, esto no podría calificarse como una falta de “mera constatación”, sino que habría que probar el dolo o la omisión del representante patronal al desatender la acusación de la traba y una vez demostrado esto, entonces procedería una condena al pago de la multa a cargo de ese representante y, solidariamente, a cargo de la persona jurídica. Esto evidentemente solo sería factible si la parte acusadora hubiera solicitado que, dentro de la denuncia, se tuviera como responsable solidario a la persona jurídica o al grupo de interés económico y que se le dé traslado en esa condición.

Otro ejemplo puede ser si se denuncia que el representante patronal desatendió la prevención del INS en cuanto a tener asegurados por riesgos de trabajo a una persona trabajadora menor de edad (artículo 99 del Código de la Niñez y de la Adolescencia). En este supuesto, la entidad aseguradora puede decidir si acude a un criterio de responsabilidad objetiva y denuncia solo a la empleadora si es una persona jurídica, ya que se trata de una falta de mera constatación. Sin embargo, si la entidad aseguradora lo decide podría denunciar al representante patronal y, solidariamente a la empleadora persona jurídica, pero en este caso, al encontrarnos en un supuesto de responsabilidad subjetiva -derivado de imputar responsabilidad al representante patronal-, debe demostrarse el incumplimiento doloso o culposo del representante y ello como consecuencia provocaría la responsabilidad solidaria de la sociedad empleadora. En otras palabras, el numeral 399 permite variables argumentativas dependiendo del tipo de falta y del régimen de responsabilidad -objetiva o subjetiva-, con el que la parte acusadora pretende justificar su acusación.

d) *La dirección exacta de la parte denunciada, donde se le puede localizar. Personas jurídicas deben de ser notificadas conforme a la Ley de Notificaciones.*

De esa disposición se infiere que no se exige en la denuncia aportar personería de la parte acusada. No obstante, usualmente cuando la parte acusadora es la CCSS o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aportan dicha personería. En mi criterio, en este caso es posible la aplicación analógica del inciso 2° del numeral 495 ibídem, en cuanto a que solo se debe hacer referencia al centro de trabajo o la razón social del centro de trabajo y las personas bajo cuya dirección se ha laborado.

Ahora bien, en lo que respecta a la notificación de la resolución intimatoria a las personas jurídicas de acuerdo a lo establecido a la Ley de Notificaciones, es necesario referirnos a lo establecido por los numerales 4, 19 y 20 de esa ley. La primera de estas normas permite que se practique la notificación cuando se trate de lugares o zonas de acceso restringido, en que la persona juzgadora debe indicar expresamente en esa resolución se debe permitir el ingreso del funcionario notificador y, si éste no fuera permitido, se tendrá por válida la notificación realizada con la persona encargada de regular la entrada.

El numeral 19 regula la notificación de personas físicas, en forma personal o en su casa de habitación, en el Domicio real o en el registral. El artículo 20 la notificación de personas jurídicas, personalmente, en la persona de representante, o en su casa de habitación. Además, puede efectuarse esa diligencia en el domicilio social, real o registral o ante el agente residente, en los supuestos en que la ley lo permite.

El numeral 465 de la reforma laboral, permite las notificaciones en la sede social de las personas jurídicas, con la persona encargada o la que atiende al público los intereses de la empresa.

Una vez practicada la notificación de la persona jurídica que figura como acusada, la comparecencia al proceso la debe de hacer la persona que figure como representante (artículo 447 *ibídem*). Con respecto a esa representación, debo indicar que no es necesario que la persona que funja como presidente o presidenta aporte un contrato de mandato respectivo, ya que el numeral 182 del Código de Comercio establece que la representación legal la tiene dicho presidente o dicha presidenta. Ello implica que el mandato debe aportarse solo en los casos de que la persona que acude al proceso ocupe otro cargo en la junta directiva de la sociedad. También es importante recordar que el numeral 186 del Código de Comercio dispone que, en caso de vencimiento de la personería, los personeros o las personeras pueden seguir ejerciendo sus cargos, hasta que sus sucesores puedan ejercer legalmente sus cargos.

La carga de la prueba de la personería corresponde a la parte denunciada (artículo 465, párrafo 3°, de la reforma laboral) y, en caso de que haya defectos en ésta se debe prevenir la subsanación dentro de tercero día hábil, so pena de decretar la ineficacia de la presentación.

En los supuestos en los que la acusación sea planteada contra el Estado y los entes descentralizados, existen normas concretas (artículos 396, 448 y 449). El artículo 448 dispone que las acusaciones contra el Estado, por actuaciones de la Administración

Central, los Poderes del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, al ser la infracción una consecuencia de un acto administrativo, la representación y defensa corresponde a la Procuraduría General de la República. Aunque recordemos que también la Procuraduría, la Contraloría y cualquier entidad análoga que brinde asesoría vinculante, así como el funcionario o la funcionaria pública que emita esos dictámenes también pueden figurar como partes acusadas, y no solamente como representantes del Estado (artículo 396).

En el caso de la Procuraduría, el numeral 16 del CPCA indica una condición similar con la única diferencia que también indica que la representación de ésta la ejerce en cuanto al Tribunal Supremo de Elecciones.

El numeral 449 reza que la representación y la defensa de las entidades descentralizadas, depende de lo que establece su propia ley.

En ambos supuestos, bastara que las personas representantes indiquen que su designación está publicada en el diario oficial y que aseguren, bajo juramento, que la designación no ha sido modificada o dejada sin efecto.

En la hipótesis de la Contraloría, el numeral 449 establece que es la única entidad que no puede litigar con los otros intervinientes estatales, bajo una misma representación. A contrario sensu, los otros intervinientes sí lo pueden hacer, siempre que no haya conflicto de interés o posiciones contradictorias (artículo 18 CPCA).

e) Ofrecimiento de medios de prueba.

Esos medios se encuentran enunciados en el artículo 449 *ibídem*. Sin embargo, es importante que esos medios vayan dirigidos a comprobar la falta, la determinación de su naturaleza o gravedad y de la responsabilidad de la parte acusada.

En mi criterio, la carga de la prueba de los hechos acusados le corresponde a la parte acusadora. Esto conforme a la norma general del artículo 477 de la reforma. En cuanto indica que, la carga probatoria de los hechos controvertidos, constitutivos e impeditivos le corresponden a la parte que los invoca. Aunado a esto, la carga implica la obligación de ofrecer, allegar o presentar las pruebas en la etapa procesal oportuna.

De la lista de medios de prueba que señala el numeral 479, el único que para mí resulta inadmisibles del todo en este tipo de procesos es la confesión, ya que existe una presunción de inocencia derivada del numeral 39 de la Constitución Política. Me explico. Al encontrarnos ante materia sancionatoria laboral, se debe presumir la inocencia de la parte acusada, por lo que no es factible permitir que confiese en su perjuicio, ello en aplicación de los Votos 1739-92 y 7006-94 de la Sala Constitucional (éste último dictado

con ocasión de los principios que integran el debido proceso en materia de infracciones, uno de los cuales precisamente es el de presunción de inocencia).

En el tema de la declaración de parte, pienso que se debe analizar en forma distinta. Esto porque el párrafo 4°, del numeral 514 ibídem permite que la parte acusada ofrezca su propia declaración. Ante esa posibilidad la parte acusada podría rendir una declaración en los términos que ella quiera pero, en caso de que la parte acusadora quisiera interrogarla, perfectamente la persona acusada podría abstenerse de contestar, en razón de la presunción de inocencia derivada del numeral 39 de la Constitución Política.

f) *La necesaria indicación de un medio para atender notificaciones.*

Dicho requisito lo establece el inciso 5° del numeral 670. En cierta medida es una modificación, para este tipo de procesos, de lo que establece el artículo 495, inciso 9°, ya que éste dispone que la parte actora podrá indicar un “lugar” para atender notificaciones y no solamente un medio.

VIII.- La denuncia defectuosa

Cuando no se cumplen los requisitos del numeral 670, el 671 prevé que se haga una prevención para subsanar esos requisitos, para lo cual se remite al plazo del artículo 496 ibídem, o sea cinco días, bajo apercibimiento de que la denuncia se declare inadmisibile.

Ese pronunciamiento goza de recurso de apelación, tal y como lo dispone el numeral 678.

IX.- El procedimiento de las infracciones. Una vez cursada la denuncia

De acuerdo al numeral 672, inciso 1° de la reforma laboral, si la denuncia cumple los requisitos se debe dictar una resolución intimatoria en la que se tiene por admitido el proceso de infracciones.

Tal procedimiento es muy distinto al que regulaba la anterior normativa. Los artículos 321 y 570 establecían que, la sustanciación del procedimiento jurisdiccional era “sumaria” y se tramitaba en legajo separado. Se iniciaba con una providencia, en la que se citaba a la parte acusada con la finalidad de que rindiera una declaración indagatoria, en la que función de la persona juzgadora en la de obtener una confesión de la persona acusada, lo cual era propio de la visión inquisitiva que tenían esas normas. Es por esto que, en un texto anterior en el que desarrollaba este mismo tema, aplicando el Voto número 1739-92 de la Sala Constitucional, yo sugerí que era necesario variar la naturaleza de la providencia como resolución inicial e interpretar que, lo que se requería en estos

casos era una resolución FUNDADA en la que era necesario establecer en forma “clara, precisa y circunstanciada” las faltas que le eran imputadas a la persona presuntamente infractora, lo cual, evidentemente era necesario tomar de la denuncia interpuesta por la autoridad administrativa. También indiqué que, a pesar de que esas normas no lo establecían, a consecuencia de los derechos de audiencia y de defensa, debía otorgarse un plazo “prudencial” a la persona denunciada para que compareciera ante la autoridad jurisdiccional, con la finalidad de rendir una declaración indagatoria y una “confesión con aceptación a cargo del inculpado”. Esto era así porque la obtención de la confesión del acusado o de la acusada, solo tendría fundamento legal dentro de un proceso como el anterior a la reforma laboral, cuya naturaleza era inquisitiva, y en el que la persona juzgadora dirigía todos sus esfuerzos con la finalidad de que el acusado aceptara su culpabilidad en la comisión de las infracciones que se le endilgaban. En otras palabras, en el anterior procedimiento, el órgano jurisdiccional era a la vez parte, lo cual reñía con los principios que la Sala Constitucional había tratado de implementar en este tipo de juzgamientos (Voto número 7006-94).

Por el contrario, el actual 672 de la reforma nos muestra un procedimiento que garantiza los derechos al contradictorio y la posibilidad de una defensa técnica. En primer término, el inciso 1º, establece que se dicta una resolución en que se admite la acusación, lo que implica ya no una providencia, sino un pronunciamiento fundado en el que se efectúa una intimación procesal a la parte acusada y en el que se le ponen en conocimiento los hechos y los fundamentos legales por los que se le acusa, lo cual extrae precisamente de la denuncia (artículos 670, incisos 1º y 2º). Entendiendo que esos fundamentos legales pueden derivar de la teoría de los “tipos penales abiertos” (artículo 669), tal y como lo permitió la Sala Constitucional en su voto 5760-97.

Otra novedad consiste en que la persona acusada no se le recibe una declaración indagatoria mediante una citación (como lo establecía el numeral 321), sino que, en la resolución intimatoria incluye de una vez una convocatoria a una audiencia oral, en la que tanto la parte acusadora como la acusada deben presentar la prueba que consideren pertinente (artículo 672 inciso 3º). Tal disposición indica que, para la convocatoria de esa audiencia, se debe aplicar en lo pertinente lo dispuesto para la audiencia del proceso ordinario. En mi criterio, esto implica la fase complementaria tal y como lo regula el numeral 518 ibídem.

La posibilidad de la parte de contar con defensa gratuita

Esta hipótesis la prevé el inciso 4° del numeral 672 de la reforma, dado que, en la misma resolución intimatoria debe advertírsele a la parte acusada que tiene posibilidad de designar un defensor o una defensora.

Esta posibilidad es quizás el avance más grande en esta materia., ya en mi anterior texto, en el que desarrollaba el procedimiento de infracciones laborales antes de la reforma, había hecho mención que en ese tipo de procesos infringían la posibilidad de que la parte acusada gozara de una defensa técnica brindada por el Estado. Esto a pesar de los votos de la Sala Constitucional en el que se ordenaba dotar a los imputados de esa defensa, en los juicios por infracciones laborales.

En esa oportunidad, expuse que la situación procesal del acusado se tornaba compleja cuando acudía al llamamiento judicial y solicitaba el nombramiento de un defensor o defensora pública, a la que debería tener derecho como parte de su derecho fundamental de defensa (artículos 39 de la Constitución Política y 8 párrafo 1°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Unido a esto, como dije anteriormente, los Votos de la Sala Constitucional habían sido reiterados en establecer que el derecho de defensa debe ser un principio integral tutelado en este tipo de procesos (ver sobre todo los Votos 4893-92 y 7006-94). Sin embargo, con anterioridad a esta reforma procesal laboral, la misma Defensa Pública se había opuesto a esa posibilidad lo que ha sido avalado por el Consejo Superior del Poder Judicial. Así, en el mes de setiembre de mil novecientos noventa y nueve, en la circular 94-99, artículo XLIV, dicho Consejo conoció una gestión formulada por el Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, en la que se informó que la Coordinadora de la Defensa Pública de dicho Circuito, se negaba a asignar defensores para este tipo de infracciones.

El Consejo Superior le pidió un informe al Licenciado Jorge Kepfer Chinchilla, como abogado asistente de la Secretaría General de la Corte. Asimismo, se recibió un oficio de fecha 13 de setiembre de 1999, en la que, la Licenciada Marta Iris Muñoz Cascante, como Jefa de la Defensa Pública, en el que afirmaba que, en materia laboral, dicha defensa no estaba obligada a actuar. En el informe rendido al Consejo, se recurrió a los Votos números 1779-90 y 785-92 de la Sala Constitucional, para argumentar que los defensores públicos no estaban autorizados para actuar. Específicamente, el voto número 785-92, fue dictado solo para la materia de contravenciones, sin embargo, en el informe rendido, se resaltó la tesis de que ya “...en un pronunciamiento anterior de esta Sala se determinó, que el imputado por contravenciones tienen derecho de solicitar la

designación de un defensor, ya sea público o privado. La poca importancia de los bienes jurídicos, cuya infracción resulta penalizada como contravenciones, ha llevado al legislador a disponer para ellos, como consecuencia penal, sanciones también de escasa afectación a bienes jurídicos, generalmente la de la multa”

Por ende, recurriendo a un argumento a contrario sensu y, sin tomar en cuenta que existían otros Votos de la Sala Constitucional que ordenaban aplicar garantías procesales, tales como el derecho constitucional de defensa, en los procesos por juzgamientos a las infracciones a las leyes de trabajo y seguridad social, como los arriba reseñados, el informe remitido al Consejo Superior concluyó: “ [...]3. *De lo anterior se colige que únicamente en los casos por contravenciones, tendrá el imputado la posibilidad de contar con la defensa técnica de un defensor público, de lo contrario tendrá que sufragarla con uno privado. Porque si bien las faltas a las leyes laborales tienen una tramitación parecida al proceso contravencional, de acuerdo a lo que se desprende del Capítulo VI "Del juzgamiento de faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de prevención social" correspondiente al Título VII "De la jurisdicción especial de trabajo" del Código de Trabajo, es materia laboral y hasta este momento ni la Ley ni la Sala Constitucional obligan a asignar un defensor público para esos casos."*

De esa forma, el informe fue acogido por el Consejo Superior, y así se puso en conocimiento de los gestionantes.

Todo lo anterior, en mi criterio, llevaba a una desaplicación de los Votos números 4893-92 y 7006-94 de la Sala Constitucional, sin embargo, lo indicado por el Consejo Superior podía ser simplemente refutado recurriendo a otros argumentos. El primero, basándome en la naturaleza jurídica de dicho Consejo, pues como órgano administrativo del Poder Judicial, no se encontraba en posibilidad de dejar sin efecto lo establecido por los Votos de la Sala Constitucional, máxime cuando fueron dictados expresamente para tutelar el derecho de defensa en las infracciones a la ley de trabajo. El segundo, devendría del argumento económico. Veamos, si el Consejo Superior avalaba la tesis de la Sala Constitucional, en torno a que, en los procesos por contravenciones, independientemente, de su “escasa afectación a bienes jurídicos” se puede contar con la asesoría de la defensa pública, con mayor razón se podía recurrir a esa defensa en los procesos por infracciones, toda vez que, como sabemos, las multas en esos procesos resultan acumulativas dependiendo del número de faltas cometidas, lo que puede llevar a la quiebra o a la

insolvencia de la parte denunciada, afectando directamente la economía nacional y, es por esto que el Estado debe brindar una tutela garantizada del derecho de defensa.

En síntesis, la aplicación del derecho de defensa que estableció la Sala Constitucional, solo es posible si se puede contar con defensor público o defensora pública.

En consonancia con esta idea, el numeral 672, inciso 4°, le permite a la parte acusada gozar de una defensa técnica. Este aspecto debe vincularse con la posibilidad de asistencia social gratuita que permiten los numerales 453 a 455 de la reforma laboral.

En mi criterio, esa asistencia social gratuita no solo se le podría brindar a la parte acusada, sino que también en ciertos casos a las personas denunciantes que requieran ese tipo de asistencia para formular la denuncia. Es por esta razón, que creo importante deslindar la asistencia social gratuita para la parte acusada y la acusadora.

La asistencia social gratuita para la parte denunciante

Esta situación se podría presentar en varios supuestos.

El primero devendría de la lectura del numeral 453 de la reforma. Esa norma establece que el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) suministrará asistencia social gratuita a las personas trabajadoras menores de edad, así como a las madres, para el reclamo de los derechos laborales vinculados con la maternidad. Bajo un primera visión, podríamos pensar que, la persona trabajadora menor de edad o la madre en el reclamo de sus derechos laborales, puede perfectamente acudir al PANI para que le brinde asistencia legal durante todo el proceso infraccionario. Ello independientemente del parámetro de ingreso mensual que establece el artículo 454 *ibídem*.

En mi criterio, tal disposición no debe interpretarse en el sentido de que las madres que reclamen derechos relacionados con la maternidad y las personas menores de edad, tengan que acudir únicamente al PANI y no a la asistencia social gratuita que fija el numeral 454. Ya que es perfectamente viable que dichas personas cuenten con el parámetro para solicitar esa asistencia estatal, por lo que no podría denegárseles, en aras de un principio de tutela judicial efectiva (artículo 41 de la Constitución Política).

También, las personas trabajadoras en general que cumplan con el parámetro salarial que fija el numeral 454, podrían perfectamente solicitar una asistencia técnica gratuita para que formule su denuncia y les asesore durante todo el proceso de infracciones.

Otra circunstancia que permitiría a las personas denunciantes tener acceso a un patrocinio letrado gratuito, deriva del artículo 455. Esa norma dispone que el Colegio de

Abogadas y de Abogados y cualquier otra asociación gremial pueden constituir por su cuenta centros o redes de atención gratuita con fines de asistencia social. Por ende, es perfectamente posible que las personas abogadas de asistencia social participen como asesores en procedimientos de infracciones.

La asistencia social gratuita para la parte denunciada

En este caso, existe una disposición expresa que otorga asistencia social gratuita para la parte acusada, independientemente de los limitantes que establece el numeral 454. Expliquemos esto.

El artículo 672, in fine, indica que cuando la parte ACUSADA no provea su defensa, esta le será suministrada por la asistencia social, pero deberá cubrir el costo de esa asistencia, si no reúne los requisitos para recibirla en forma gratuita. De esa disposición yo interpreto que, si la persona no cumple las condiciones salariales que prevé el numeral 454, perfectamente es factible solicitar la asistencia social, pero deberá incurrir con los costos de esa defensa.

Ahora bien, en una sesión de capacitación de la Reforma Laboral realizada en la Escuela Judicial, mi amigo el Doctor Eric Briones Briones, mantenía la hipótesis de que era obligatorio para el juez o la jueza laboral el nombrarle asistencia técnica a la parte acusada de forma obligatoria. Yo mantengo otro criterio, dado que la posibilidad de gozar o no de defensa depende de la voluntad de la parte acusada, el juzgador no estaría obligado a nombrar esa persona defensora, sino que perfectamente sería que el acusado quien decida afrontar el proceso sin defensor, lo que debe comunicar es que tiene la posibilidad de recurrir a esa defensa gratuita o bien asistir con un defensor privado. En otras palabras, el derecho de defensa es perfectamente renunciable.

Otra situación que me parece interesante es que este nuevo procedimiento conlleva la posibilidad de que las personas jurídicas sean sancionadas por responsabilidad objetiva (artículo 399 de la reforma). En otras palabras, la parte acusada perfectamente podría ser cualquier tipo de persona jurídica y, como la norma 672 in fine permite dotar de asistencia social gratuita a la “*parte acusada*”, dicha persona, a través de su representante, podría pedir que se le designe un defensor de la asistencia social gratuita a la persona jurídica. En mi opinión, esto sería perfectamente posible, ya que en principio así lo permite el numeral 672, por lo que, esa persona jurídica tendría que incurrir en los costos que genere la asistencia social gratuita.

Incluso, podría pensarse qué si la persona representante pertenece a un determinado gremio profesional que cuenta con centros de asistencia social gratuita, dicho personero podría recurrir a esos centros (artículo 455 ibídem), con la ventaja de no tener que incurrir en los costos de la defensa social que estipula el 672 in fine. Así resulta probable que, grandes empresas o pequeños empresarios, organizados a través de personas jurídicas pueden perfectamente solicitar una defensa estatal en este tipo de infracciones.

En otro tema, pero siempre relacionado con la designación de la persona defensora, hay situaciones que podrían aparejar una suspensión de la audiencia en este tipo de procesos que es necesario destacar (artículo 535, inciso 4°, ibídem). Me imagino yo que en el procedimiento cotidiano será común que, al comparecer a la audiencia señalada para la recepción de prueba, la parte acusada pida hasta en ese momento que se le asigne un defensor o una defensora de asistencia gratuita. Esto provocaría que se suspendiera la respectiva audiencia, ya que es evidente que este tipo de defensores no va a estar a la expectativa de atender un llamado para apersonarse a este tipo de debates, debido a la cantidad de casos que (supongo yo) tendrá que atender o bien por qué requerirá tiempo para poder preparar su estrategia de defensa, por lo que es muy probable que se pida la reprogramación de las audiencias (artículo 535, inciso 4°).

Para evitar esto, en las capacitaciones de la reforma que me ha tocado brindar junto al equipo de compañeros y de compañeras que conformamos la comisión de capacitación, hemos recomendado distintas soluciones para evitar la pérdida de señalamiento por esta causa. Primeramente, en la misma resolución intimatoria se le podría sugerir a la parte acusada que, si es de su interés designar una persona defensora de asistencia social, debe coordinar con ella días antes del señalamiento y, de una vez incluir en la resolución el número de teléfono de la oficina de la defensa o también el correo electrónico de esa dependencia. La segunda sugerencia podría ser que, en el caso de que el defensor se le designe y haya choque de señalamientos, indicarlo al despacho para que éste junto con el defensor o defensora pueda coordinar el día en que se realizará la actuación.

La prevención de señalamiento de medio para atender notificaciones en la resolución intimatoria.

Al igual como sucede en los requisitos de la denuncia, se le previene a la parte acusada el señalar un medio para atender notificaciones (artículo 672, inciso 5°). Esta

condición implica que, dicha parte no pueda señalar un “lugar” para ese efecto, como si lo permite el numeral 497, cuando la parte accionada contesta la demanda ordinaria.

X.- Las etapas de la audiencia oral en el procedimiento de infracciones laborales.

Dichos estadios se derivan de la lectura del numeral 673 de la reforma. De hecho, en el artículo 672 inciso 3, se establece que, en cuanto al trámite, se realizará conforme a la audiencia del proceso ordinario (en mi criterio, se refiere a las dos fases en que se divide la audiencia, entre preliminar y complementaria), aunque en realidad pienso yo que este proceso tiene una sola audiencia, pero con etapas muy distintas a las actuaciones previstas por los numerales 517 y 518 *ibídem*. Veamos por qué.

Primera fase de la audiencia

En lo que llamo yo, la primera fase de la audiencia de infracciones, se debe intentar una solución conciliada, lo cual es una manifestación del principio regulado en el artículo 421.

En esa conciliación, tal y como sucede en ese tipo de actuaciones en general, puede intervenir una persona profesional en derecho a través de un poder especial judicial, sin necesidad de que se estipule la potestad para conciliar (artículo 451 *ibídem*). Esa conciliación solo sería factible en caso de no afecte derechos indisponibles (artículo 570, inciso 1°) y también siempre y cuando no provoque más infracciones a las disposiciones de trabajo y de previsión social (numeral 673).

Si el acuerdo conciliatorio es homologado produce los efectos de la cosa juzgada materia (inciso 2° del numeral 570). Ahora bien, en el supuesto de que la homologación sea denegada parcialmente, a mí me parece que goza de recurso, pero no de apelación, conforme a que expresamente el numeral 583, inciso 7, indica que, las resoluciones que producen cosa juzgada material no gozan de ese remedio. Por ende, al ser una resolución que produce ese efecto goza de recurso de casación (numeral 586).

Con respecto al órgano que debe realizar la conciliación, yo pienso que se debe aplicar lo que reza el artículo 517, inciso 3°, *ibídem*, lo que implica que, en principio la conciliación debe ser realizado por un juez o jueza especializado en ese tipo de negociaciones y, solo si éste o ésta no está disponible, la realizará otro juez o jueza del despacho o bien el órgano jurisdiccional que está originalmente dirigiendo la audiencia.

Para ejecutar esos acuerdos conciliatorios se debe acudir a la vía de ejecución de resoluciones (artículos 571 a 577).

Es dentro del marco de esa conciliación en el que, para mí es aplicable el párrafo 2° del numeral 401. Esa norma dispone que, podrá aminorarse la sanción, siempre y cuando la parte acusada se comprometa a reparar el daño de inmediato de forma integral. Con base a esto, yo veo perfectamente posible que, en el acuerdo conciliatorio, se aplique la pena mínima de los supuestos del numeral 398, en caso de que la parte acusada cumpla expresamente con efectuar una reparación integral. Ahora bien, en mi criterio, la forma de determinar el cumplimiento o no de esa reparación, quedaría sujeto a un plazo en el que actuación de reparar debe realizarse, condicionada a que la parte acusadora determinará ese cumplimiento y, estipulando que, si no se cumple en el plazo otorgado, se aplicará la sanción que correspondía a la infracción y no la menos gravosa que fue la que se fijó. Todo esto debe consignarse claramente en el acuerdo conciliatorio.

Me parece que está sería la vía más adecuada para dar aplicación al párrafo 2° del numeral 401, y no como consecuencia de una sentencia condenatoria, debido a que el juzgador o juzgadora no tendría forma de corroborar que se haya realizado la reparación integral del daño, a menos que se le compruebe en la misma audiencia de prueba que eso ha sucedido, con la consecuencia de que si no se hace así, la parte acusada se vería beneficiada con la disminución de la multa sin efectuar la reparación.

Segunda fase de la audiencia

A esta fase se llega al fracasar la conciliación, o bien cuando ella ha sido parcial en torno a ciertas infracciones, pero existen otras que requieren acreditarse a través de la audiencia.

Debo advertir que el numeral 674 incurre en un error ya que expresamente establece “...*Cuando el intento de conciliación fracase así como en los casos en que no procede ese trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 667...*”. En realidad, esa norma no corresponde, sino que se refiere al numeral 673 que prohíbe las conciliaciones cuando se negocian derechos irrenunciables o se afecten normas relativas a la seguridad social.

Al no haber conciliación, se debe proceder a hacer las siguientes actuaciones:

a) Lectura a la parte acusada de los cargos y, según el numeral 674, se debe “oír” a esa parte. En ese “oír” se pueden dar variables.

1) Acepta los cargos. En mi criterio, resulta inconcebible que, en aras de los principios de celeridad, sencillez e informalidad se llegue a una audiencia tan solo para que la parte acusada acepte los cargos y, consecuentemente se le condene a través de un fallo en que se le fije la pena. Bajo mi perspectiva, en aras de esa sencillez e informalidad, se podrían idear mecanismos procesales con base al numeral 428 *ibídem* en los que es

posible que, una vez notificada la resolución intimatoria, la parte denunciada, podría presentar una gestión o una manifestación concreta, siempre asesorado por la asistencia técnica, en el que acepte los cargos y solicite una audiencia de conciliación anticipada, con la finalidad de pedir que se le establezca la pena más favorable ante una eventual reparación integral del daño.

2) Derecho de abstención de declarar. La norma no lo prevé, pero yo lo veo factible ya que estamos en presencia de un procedimiento sancionatorio laboral (artículos 396 y 669 de la reforma). Aunado a esto, existe una presunción de inocencia en virtud de esa naturaleza sancionatoria (artículo 39 de la Constitución Política). De esta situación yo infiero que la parte puede aquí esbozar sus argumentos de defensa, en el momento en el que se le otorga la palabra.

3) Rechaza los cargos, lo cual es una manifestación de la parte acusada. También ese ese rechazo puede sí, a bien lo quiere argumentar su hipótesis de defensa.

b) Recepción de las pruebas ofrecidas.

En esa práctica de las pruebas, se incluirían todos los medios probatorios que prevé el numeral 479 *ibídem*, pero se debe hacer la advertencia de que la admisibilidad o rechazo de esa prueba se determinará en esa fase, por ser una audiencia única. Ello implica que ambas partes deben ofrecer y aportar probanzas y el juzgador puede admitirlas o denegarlas. El pronunciamiento que admite pruebas gozará de recurso de revocatoria, que deberá formularse en forma en la audiencia (artículo 582) y el que deniega prueba tendrá recurso de revocatoria y apelación, ésta última se tramita en forma reservada (artículo 678, párrafo 1°).

En el caso de la prueba testimonial existe limitante expreso en cuanto a los hechos (cuatro testigos para hechos generales, dos para específicos, artículo 479 *ibídem*), asimismo, con respecto a la citación, existe norma expresa que ordena como diligenciar esa orden (artículo 514). Con respecto al interrogatorio de parte, en mi criterio, puede admitirse como prueba con la limitante de que al ser interrogado sobre hechos que generen responsabilidad, la parte acusada puede ejercer su derecho de abstención y no contestar aquellos hechos (artículo 39 Constitución Política). En el supuesto de la confesión, considero que este medio de prueba no es posible debido a la naturaleza sancionatoria laboral (artículo 36 *ibídem*).

Fuera de estos medios de prueba, también es factible la declaración de funcionarios públicos (artículo 83.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo), lo cual es un supuesto en que se le recibirá declaración, por ejemplo, a la persona inspectora del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social o de la Caja Costarricense del Seguro Social, o bien a cualquier otra persona funcionaria que fuera como testigo en el proceso.

También el numeral 479, inciso 5°, establece como medio de prueba los documentos e informes de funcionarios públicos. Vale la pena hacer un análisis especial, ya que el numeral 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social establece que las actas elaboradas por las personas inspectoras de ese ministerio gozan del carácter de “prueba calificada”. Esa normativa nos podría llevar que esas actas tienen un valor probatorio superior al resto de las probanzas lo que, definitivamente colocaría a la parte denunciada o acusada en una posición procesal desventajosa. Imaginemos el supuesto de que, la parte denunciada, se abstenga de declarar o rechace los cargos, y se entre a valorar tan solo en esa “prueba calificada”. Ella podría utilizarse como una prueba documental que, por sí sola, llevaría a justificar la aplicación de una sanción.

Esta hipótesis iría en contra de lo que establece el numeral 481 de la reforma laboral, que ordena a la persona juzgadora apreciar las pruebas, con base a las reglas del contradictorio, con criterios lógicos, de la experiencia, la ciencia, el correcto entendimiento humano y las presunciones humanas o legales, o sea con fundamento a los principios que integran la sana crítica. Ya con anterioridad a la reforma, la Sala Constitucional en su Voto número 6497-96, le negó el carácter de prueba calificada a esas actas y también a las elaboradas por la Caja Costarricense del Seguro Social, al establecer que, dicho carácter, carece de trascendencia dentro del sistema de “libre apreciación de la prueba” propio de la materia laboral, por lo que pueden ser discutidas e impugnadas en su totalidad.

El Voto número 4448-96 de esa Sala, constituye otro fundamento para negar la posibilidad de valorar “prueba tasada” en materia laboral. En ese pronunciamiento, se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad contra el numeral 493 del Código de Trabajo (anterior a la reforma laboral), pero aun así la Sala establece que es una obligación de la persona juzgadora el fundamentar el fallo de acuerdo a “*las reglas de la sana crítica y de la razonabilidad*”. De esta forma, se interpreta que, el valorar la prueba en conciencia, no significa resolver de forma arbitraria, por cuanto los juzgadores –como funcionarios públicos–, estamos sujetos al principio de legalidad, por lo que, no es posible dictar una

sentencia que vaya en contra de los principios constitucionales de sana crítica y de razonabilidad, debido a que éstos constituyen parte del principio de debido proceso. Por ende, según la Sala Constitucional se infringiría ese principio cuando se dicta una sentencia tan solo basada en la conciencia del juzgador, esto es, sin tener que justificar su fallo en las reglas de la sana crítica o en el principio de razonabilidad⁷⁴.

Ahora bien, en esa audiencia también pueden alegarse nulidades procesales, las cuales gozan de revocatoria oral (artículo 582).

C) Alegato de conclusiones:

El numeral 674, también ordena otorgar a las partes la posibilidad de formular esos alegatos. Tanto esa norma como el artículo 518 no establece cuanto tiempo debe otorgarse para tal efecto, por lo que dependerá de una potestad discrecional del órgano jurisdiccional, en atención a la complejidad del asunto.

D) La posibilidad de suspender o de prorrogar la audiencia

Esta situación deriva de lo que establecen los numerales 535 y 536 de la reforma laboral.

La primera de estas normas (propias del desarrollo de las audiencias en general), dispone que, las audiencias se desarrollarán sin interrupción, durante las horas y días que se requieran. Pero esa regla tiene excepciones, pues procede en los siguientes supuestos:

- 1) para el estudio y dictado de las resoluciones de cuestiones complejas que se presenten en el transcurso de la audiencia, lo cual se hará en forma breve, para no afectar la unidad del acto.
- 2) para practicar el reconocimiento de lugares o de objetos que se hallen en sitio distinto al de la audiencia o para evacuar el testimonio de personas que no puedan trasladarse. En este supuesto, debo destacar que siempre es posible recurrir a los medios tecnológicos para ese efecto, como lo permite el numeral 435 *ibídem*.
- 3) para intentar acuerdos conciliatorios, si lo piden ambas partes de común acuerdo.

⁷⁴ “Debe hacerse la advertencia que lo que sí resulta contrario al orden constitucional es el fallar en conciencia y con total prescindencia de los demás elementos de convicción, tal y como lo señaló esta Sala en sentencia de constitucionalidad número 5546-95, de las quince horas seis minutos del once de octubre de mil novecientos noventa y cuatro. Con fundamento en lo anterior, es que procede interpretar la norma en cuestión de tal manera que no resulta inconstitucional la facultad de los jueces laborales de apreciar la prueba en conciencia, siempre y cuando se dicte un fallo fundamentado, en aplicación de las reglas de la sana crítica y razonabilidad...”. Voto n° 4448-96 de la Sala Constitucional.

4) cuando, a juicio de quien dirige la audiencia, fuera indispensable para quien dirige la audiencia, fuera absolutamente indispensable para garantizar el derecho de defensa de los litigantes.

Por otro lado, el artículo 536 *ibídem* dispone que se puede “posponer” la conclusión de la audiencia de juicio, aun después del alegato de conclusiones o reprogramarse por una única vez, siempre que la posposición no sea mayor de 10 días, en el mismo acto se debe fijar la hora y la fecha para la continuación o reprogramación de la audiencia. En los siguientes casos:

- a) cuando sea necesario recibir alguna prueba no evacuada en su oportunidad o cuya trascendencia surja durante la audiencia, solo si esa prueba es admitida para mejor proveer;
- b) cuando sea necesario para debatir adecuadamente sobre excepciones o cuestiones nuevas, legalmente alegadas en la audiencia,
- c) para recibirles declaración a testigos desobedientes de la citación. En este caso, sin necesidad de petición de la parte, se ordenará la presentación de esos testigos mediante la Fuerza Pública.

Una vez evacuadas las probanzas pendientes o las nuevas que fueran admisibles o incorporadas cuando procediera, se les dará la palabra a los asistentes, para el complemento de la conclusión y luego se dictará la sentencia, de la misma forma y en los términos previstos en el artículo 518.

En estos casos, la audiencia se concluirá válidamente con las partes que asistan y con ellas se realizarán las actuaciones faltantes, de la forma ya dispuesta. La inasistencia de las partes no impedirá la recepción o la incorporación de la prueba ordenada y el dictado de la sentencia podrá hacerse de inmediato o de forma postergada, dentro del plazo previsto en este Código. Las actuaciones se dejarán constando en un acta, que se consignará y firmará de la misma forma ya dispuesta. Todo lo que se resuelva se tendrá por notificado tanto a las partes asistentes como a las que dejaron de asistir.

E) Ate la inasistencia de la parte acusada, puede ser juzgada en rebeldía

Esta posibilidad la brinda el numeral 675 de la reforma. Sin embargo, me parece que amerita referirse a esto. Existen hipótesis que deben analizarse. Primeramente, debe apreciarse que esa rebeldía no implica que la audiencia no se deba realizar, ya que se

debe de practicar la prueba ofrecida por la parte acusadora. La norma tiene algún grado de claridad cuando la parte acusada es notificada de la resolución intimatoria y no asiste a la misma. La situación se complica cuando esa parte acusada ha designado un defensor de previo a la audiencia. Si esa persona defensora ejerce su profesión en forma liberal, deberá contar con un mandato especial o general judicial para participar en la audiencia (artículos 451 de la reforma y 1288 a 1294 del Código Civil). De lo contrario, el abogado o la abogada, no podría participar en esa diligencia.

En mi criterio, una circunstancia distinta deriva si la parte acusada designó una persona defensora de asistencia social gratuita y, el acusado, no asiste a la audiencia. En este caso, al no exigirse para ese efecto un mandato judicial para representar, sino tan solo un acto de delegación, la persona defensora sí podría actuar sin necesidad de ningún tipo de mandato, ello a pesar de que la parte acusada, o sea su cliente, no asista a la audiencia.

F) Dictado de la sentencia y sus formalidades

El numeral 677 no establece ningún requisito formal para el dictado del fallo. En la anterior normativa, los jueces y las juezas laborales tenían dudas en torno al hecho de que el fallo en materia de infracciones laborales tenía que cumplir los requisitos de las sentencias civiles (artículo 155 del actual Código Procesal Civil) o bien si debía cumplir con las formalidades de las sentencias penales (numerales 141, 142, 143, 361, 363, incisos a) y b) del Código Procesal Penal).

Antes de esta reforma laboral, los numerales 321, párrafo 3° y 571, únicamente indicaban que, una vez evacuadas las pruebas, se pronunciará inmediatamente la sentencia, a más tardar cuarenta y ocho horas después. La misma falencia la tenía la Ley Orgánica del Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía, ya que el numeral 8 solo establecía que, evacuada la prueba, el Tribunal dictará el fallo, consignándolo en un acta lacónica. La resolución era tomada por mayoría y, si ésta no se producía, se debía hacer constar en el expediente y el asunto quedaba fallado conforme al voto de la persona que ejerza el cargo de Presidente o Presidenta del Tribunal, quedando los otros jueces o las otras juezas exonerados de responsabilidad civil o penal, por motivo del fallo referido. La referencia a una mera acta lacónica, tenía justificación en el hecho de que las sentencias dictadas por este tipos Tribunales no gozan de recurso de apelación (artículo 10 *ibídem*⁷⁵).

⁷⁵ Ello con la excepción prevista por el numeral 6 de la misma ley, en cuyo caso la resolución si goza de ese recurso. Nos referimos a los casos en que, ante la no contestación de la demanda o allanamiento expreso y total, el integrante del Tribunal designado para llevar a cargo la tramitación, procederá

Sin embargo, esto era distinto cuando se trataba de infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, pues en estos casos, la misma norma que les otorgaba competencia para conocer esta materia, establecía que lo que resuelvan gozará de recurso ante los Juzgados de Trabajo (artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y sesión de Corte Plena del 2 de marzo de 1994, artículo V). Dicha posibilidad llevaba a los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía a dictar una sentencia sujeta a ciertas formalidades, a fin de que pudiera ser valorada por los Juzgados de Trabajo, una vez que la parte legitimada ejercía su recurso de apelación.

Antes de esta reforma, el numeral 328 del Código de Trabajo establecía que, en cuanto no contraríen el texto y los principios que contenía este Capítulo, se aplicaban las normas generales contenidas en otras disposiciones de este Código y en el Código de Procedimientos Penales. En la normativa derogada los artículos del “procedimiento general” del Código de Trabajo no contenían una regulación expresa (numerales 490 a 498 *ibídem*), como si lo hacían los artículos 155 del Código Procesal Civil y 141, 142, 143, 361, 363, incisos a) y b) del Código Procesal Penal. Es por esto que, en mi criterio, en el anterior texto que desarrollaba este procedimiento, yo aconsejaba efectuar una integración de todas estas normas para así cumplir con las formalidades requeridas y evitar nulidades.

No obstante, la reforma laboral nos ofrece una nueva solución para el cumplimiento de las formalidades de la sentencia, ya que existe una norma expresa como lo es el numeral 560. Aunado a esto, el numeral 681 varía la norma supletoria aplicable a este tipo de procesos, pues ya no es el Código Procesal Penal, sino las disposiciones establecidas sobre infracciones y sanciones administrativas en la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo, ley 8508.

Con respecto a lo dispuesto por el numeral 560, dicha norma establece formas propias de la materia laboral.

Primeramente, se debe indicar QUE LA SENTENCIA DEBE SER DICTADA EN FORMA ESCRITA Y NO ORAL. Esta situación la extraigo de lo que establece el numeral 518 de la reforma, pues no estamos ante una sentencia de menor cuantía (numeral 539 *ibídem*). En otras palabras, al terminar la audiencia de prueba se debe dictar la parte

a dictar la decisión a través de un simple auto en el que se valorará la prueba del actor. Dicho auto si goza de apelación ante los Juzgados de Trabajo.

dispositiva y ya sea en el plazo de cinco días o de diez (dependiendo de la complejidad o de la abundante prueba) entregar la parte literal del fallo.

Otro aspecto esencial es que ese pronunciamiento genera los efectos de la cosa juzgada material (artículo 678, párrafo 2° ibídem).

De acuerdo a lineamientos generales que establece el artículo 560 ibídem, el fallo debe dictarse de acuerdo a los límites de proposición de las partes, sin perjuicio de variaciones que sean permitidas por ley (adecuación del monto en derechos indisponibles, artículo 432).

Debe contener un preámbulo (utiliza esta palabra, en lugar del “encabezado”, al que se refiere el numeral 155 del Código Procesal Civil), una parte considerativa y una dispositiva. El preámbulo debe indicar la clase de proceso, el nombre de las partes y de sus abogados y abogadas.

En la considerativa se consigna una síntesis de las pretensiones y excepciones alegadas. El verdadero cambio radica en la elaboración de los hechos probados, ya que, contrario a lo que indica el numeral 155 ibídem, no basta con hacer una declaración concreta del hecho probado, con la cita de los elementos probatorios que lo demuestren y la cita de los folios en los que se encuentre la prueba. Por el contrario, el numeral 560, párrafo 2° indica que, además de que, los hechos probados y no demostrados deben de ser elaborados en forma clara, precisa y ordenada cronológicamente, no solo debe establecerse los medios probatorios en el que se apoya la conclusión del hecho, sino que también deben incluirse los criterios de valoración empleados, para cuyo efecto no solo debe dejarse constancia del análisis de los distintos medios probatorios, sino también debe efectuarse una explicación detallada y exhaustiva de cada uno de esos medios. Por ende, el considerando de hechos probados se convierte en un análisis de fondo acerca del por qué se llegó a la construcción del hecho probado o no probado.

Reza el numeral 560 que, después de esto, en párrafos separados se darán las razones de hecho, jurídicas, doctrinales y jurisprudenciales y se bastanteará la improcedencia o procedencia de las proposiciones, lo cual se hará en párrafos separados por temas. En esa parte considerativa es indispensable citar las normas jurídicas que sirven de base a las conclusiones sobre la procedencia e improcedencia de las pretensiones o excepciones opuestas.

Ahora bien, en el caso concreto de la sentencia de infracciones, esa parte considerativa, de acuerdo al numeral 677, debe contener:

a) Una justificación del porqué del monto de la multa impuesta y de su valor monetario y el número de salarios que se tomaron en cuenta para establecerlo. Al respecto, el cuadro de multas lo establece el artículo 398 de la reforma laboral.

Esa norma, que correspondía al anterior 614, establece la tabla de sanciones aplicadas a las personas transgresoras. Recordemos que, ya anteriormente se indicó que la Sala Constitucional, a través de sus Votos 5760-97 y 8987-99, determinó que no resulta contrario a las normas y a los principios constitucionales de tipicidad, la remisión que hacía el numeral 608 a “normas de carácter legal y supra legal” (entiéndase Código de Trabajo, Leyes de Seguridad Social, y convenios adoptados por la OIT), el cual es similar al actual 396 de la reforma, con la diferencia que éste incluye las normas previstas en la Constitución Política y los pactos internacionales sobre Derechos Humanos como marco de posibles conductas sancionatorias.

Específicamente, el artículo 398 de la reforma dispone que dichas multas van de:

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

Los lineamientos para aplicar un supuesto y no otro, derivan del artículo 401 ibídem, tomando en cuenta la gravedad del hecho, el número de faltas cometidas y la cantidad de personas trabajadoras que han sufrido los efectos de la infracción.

Esta norma correspondía al numeral 615 anterior a la reforma, y sus parámetros para la fijación de multas y la justificación de las penas fueron analizados por la Sala Constitucional en los dos votos citados. Esos pronunciamientos indicaban que, el hecho de que la norma no indique de qué falta o faltas se refiere cada una de las seis posibilidades de fijación de pena, no infringe el principio de tipicidad, pues a pesar de que existe una “técnica legislativa confusa”, al no ubicarse en una misma norma los elementos que configuran el tipo y la sanción, esto no infringe el principio de legalidad, regulado en el artículo 39 de la Constitución Política.

En síntesis y aplicando lo que la Sala Constitucional estableció en esos votos, refiriéndose a los artículos 614 y 615 anteriores, pero que a su vez resultan aplicables a los numerales 398 y 400 de la reforma ya que su redacción es similar, podríamos fijar los siguientes lineamientos:

- 1) Existe un “*sistema general sancionatorio*” derivado de la relación de los numerales 398 y 400, que ordena imponer una pena al que incurre en las conductas “prohibidas”.
- 2) Los “criterios de imposición” que deben ser valorados por los juzgadores y las juzgadas para imponer la multa son: la gravedad del hecho, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores que han sufrido los efectos de la infracción. A manera de ejemplo: puede ser que se demuestre que la persona empleadora no incluyó en las planillas a las 250 personas trabajadoras que laboran para él o ella. De esta forma, el órgano jurisdiccional, deberá valorar y justificar la imposición de la sanción, que se cometió una infracción pero que se afectó a 250 personas trabajadoras, lo que permite calificar de “grave” la falta. Otro ejemplo, si la parte empleadora despidió a una trabajadora embarazada sin efectuar el trámite administrativo previo, y a su vez nunca le reconoció el pago de las horas extra laboradas ni de las vacaciones, tendríamos tres faltas cometidas a una sola trabajadora, por lo que, será la cantidad de las faltas un elemento que permitiría valorar si existe gravedad o no, más no el único. Ello porque la gravedad surge también de otros aspectos que pueden llevar a jugar a favor o en contra de la parte acusada y del hecho cometido para “razonablemente” fijar el monto de la multa por imponer⁷⁶. Por ejemplo, si la persona ya ha sido sancionada en anteriores oportunidades por la misma infracción, esa reiteración deberá valorarse para fundamentar la gravedad de la pena. Por el contrario, si es la primera vez que la persona figura como denunciada en este tipo de procesos, será un elemento a valorar para el establecimiento de la multa.

Como vemos, existen parámetros objetivos que se relacionan y se integran a un concepto jurídico indeterminado, como lo es la calificación de “gravedad” del hecho. En síntesis, en nuestro criterio, lo trascendente es la fundamentación de la pena recurriendo a esos tres lineamientos (cantidad de las faltas cometidas, número de trabajadores afectados y gravedad del hecho). El razonamiento basado en esos lineamientos, es lo que permitirá a las partes impugnar la decisión y al órgano de segunda instancia valorar lo

⁷⁶ Rodríguez Campos y Arroyo Gutiérrez, *Ibidem.*. Pág. 161.

resuelto⁷⁷. Específicamente, en el marco de la fijación de la pena, debe recurrirse a la razonabilidad y a la proporcionabilidad adecuada al hecho cometido. No resulta factible, imponer uno u otro supuesto de fijación de pena, sin indicar con claridad las consideraciones para esa decisión.

3) Del numeral 400, se extrae un “*sistema sancionatorio especial*” en relación a las infracciones a las “normas prohibitivas” contenidas en el Código de Trabajo, las leyes de trabajo y de seguridad social. En estos supuestos, se deberá imponer una sanción, con base al numeral 3 de la tabla de sanciones del 398.

Ahora bien, la pregunta importante es ¿qué debemos entender como “normas prohibitivas” dentro de la legislación laboral? Si el principio constitucional de tipicidad impone al Poder Legislativo una formulación de tipos a través de descripciones expresas de las conductas prohibidas⁷⁸ junto con las sanciones correspondientes, habría que concluir que, en el campo laboral, no se da esta hipótesis. Basta citar algunos de los supuestos de las normas que contienen “prohibiciones” en la legislación laboral, para entender la problemática que conllevaría aplicar una sanción “especial” a esas conductas, puesto que, como lo señala la Sala Constitucional, se hace necesario “buscar” en toda esa legislación para encontrar en distintas normas las “conductas prohibidas” y en otras la sanción a aplicar⁷⁹. Así, por ejemplo:

El numeral 41 del Código de Trabajo: “Queda absolutamente prohibido celebrar contratos con trabajadores costarricenses para la prestación de servicios o ejecución de obras en el exterior, sin permiso previo del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social,

⁷⁷ “*Debe tenerse presente que la motivación de la sentencia cumple una función de garantía para que las partes puedan controlar las inferencias realizadas por el Tribunal. Este deber es integral, pues abarca la justificación de los distintos aspectos debatidos. Todas las decisiones adoptadas en el fallo deben tener una motivación expresa, adecuada y suficiente...*” *Ibidem*.pág. 165.

⁷⁸ FRIAS CABALLERO, Jorge. “TEORIA DEL TIPO Y LA TIPICIDAD”. En “LA AUTORIA.LA TIPICIDAD”, pág. 314.

⁷⁹ En el Voto 880-2000, la Sala Constitucional, estableció que a pesar de que en la materia sancionatoria laboral se hace más “trabajosa” la determinación del tipo, eso no hace inconstitucionales esas disposiciones normativas. Ahí se indicó: “*Respecto de ese punto en concreto, en la citada sentencia número 05760-97 -confirmada por la sentencia número 08987-99-, se consideró: “[...] no resulta contrario a las normas y principios constitucionales la remisión que el artículo 608 del Código de Trabajo hace para completar los tipos penales que a la materia se refieren, por cuanto lo hace a normas con carácter legal y supra legal; como lo son el propio Código de Trabajo y leyes de seguridad social, y los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respetando con ello, el principio de reserva legal que rige la materia del establecimiento de las sanciones, sin que ello signifique oscuridad a la norma o dificulte su interpretación para establecer sin margen de duda cual es la conducta constitutiva de delito. [...]*”

la cual no autorizará el reclutamiento, ni el embarque o salida de los mismos, mientras no se llenen a su entera satisfacción los siguientes requisitos: [...]”.

El artículo 70 *ibídem*: “Queda absolutamente prohibido a los patronos:

- a. Inducir o exigir a sus trabajadores a que compren sus artículos de consumo a determinados establecimientos o personas;*
- b. Exigir o aceptar dinero de los trabajadores como gratificación para que se les admita en el trabajo o por cualquier otra concesión o privilegio que se relacione con las condiciones de trabajo en general;*
- c. Obligar a los trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos o grupos legales a que pertenezcan, o influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas;*
- d. Retener por su sola voluntad las herramientas u objetos del trabajador, sea a título de indemnización, garantía o de cualquier otro no traslativo de propiedad;*
- e. Hacer colectas o suscripciones obligatorias en los establecimientos de trabajo;*
- f. Portar armas en los lugares de trabajo, excepto en los casos especiales autorizados debidamente por la ley. La sanción en este caso será la que determina el artículo 154 del Código de Policía;*
- g. Dirigir los trabajos en estado de embriaguez o bajo cualquier otra condición análoga;*
- h. Omitir, en tratándose de fincas rurales, el plazo de que habla el artículo 691, párrafo final, del Código de Procedimientos Civiles, en caso de desalojamiento por cesación del contrato de trabajo u otro motivo, e*
- i. Ejecutar cualquier acto que restrinja los derechos que el trabajador tiene conforme a la ley. “*

El artículo 87 *ibídem*: “Queda absolutamente prohibido contratar el trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años para desempeñar labores insalubres, pesadas o peligrosas, en los aspectos físico o moral, según la determinación que de éstos se hará en el reglamento. Al efecto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tomará en cuenta las disposiciones del artículo 199. También deberá consultar, con las organizaciones de trabajadores y de empleados interesados y con las asociaciones representativas de mujeres, la forma y condiciones del desempeño del trabajo de las mujeres, en aquellas actividades que pudieran serles perjudiciales debido a su particular peligrosidad, insalubridad o dureza.

Sin perjuicio de otras sanciones e indemnizaciones legales, cuando les ocurriere un accidente o enfermedad a las personas de que habla el párrafo anterior, y se comprobare que tiene su causa en la ejecución de las mencionadas labores prohibidas, el patrono culpable deberá satisfacerle al accidentado o enfermo una cantidad equivalente al importe de tres meses de salario”.

El numeral 88 ibídem: También queda absolutamente prohibido:

a. El trabajo nocturno de los menores de dieciocho años y el diurno de éstos en hosterías, clubes, cantinas y en todos los expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato; y

b) El trabajo nocturno de las mujeres, con excepción de las trabajadoras a domicilio o en familia, enfermeras, visitadoras sociales, servidoras domésticas y otras análogas quienes podrán trabajar todo el tiempo que sea compatible con su salud física, mental y moral; y de aquellas que se dediquen a labores puramente burocráticas o al expendio de establecimientos comerciales, siempre que su trabajo no exceda de las doce de la noche, y que sus condiciones de trabajo, duración de jornada, horas extraordinarias, etc., estén debidamente estipulados en contratos individuales de trabajo, previamente aprobados por la Inspección General del ramo.

A dichos trabajos prohibidos se aplicará lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 87. En empresas que presten servicios de interés público y cuyas labores no sean pesadas, insalubres o peligrosas, podrá realizarse el trabajo nocturno de las mujeres durante el tiempo que sea compatible con su salud física, mental y moral, siempre que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con estudio de cada caso, extienda autorización expresa al patrono respectivo.

A los efectos del presente artículo se considerará período nocturno, para los menores, el comprendido entre las 18 y las 6 horas, y, para las mujeres, el comprendido entre las 19 horas y las 6 horas.”

El artículo 89 ibídem: “ Igualmente queda prohibido:

a. El trabajo durante más de siete horas diarias y cuarenta y dos semanales para los mayores de quince años y menores de dieciocho;

b. El trabajo durante más de cinco horas diarias y treinta semanales para los menores de quince años y mayores de doce;

c. El trabajo de los menores de doce años, y

d. En general, la ocupación de menores comprendidos en la edad escolar que no hayan completado, o cuyo trabajo no les permita completar, la instrucción obligatoria.

No obstante, en tratándose de explotaciones agrícolas o ganaderas, se permitirá el trabajo diurno de los mayores de doce y menores de dieciocho años, dentro de las limitaciones que establece el Capítulo Segundo del Título

Tercero y siempre que en cada caso se cumplan las disposiciones del artículo 91, incisos b) y c) (El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 del 6 de febrero de 1998, estableció una jornada diurna máxima de seis horas diarias y de treinta y seis semanales para los trabajadores adolescentes (Quince Años).”

El numeral 94 ibídem dispone: “Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o en período de lactancia, salvo por causa justificada originada en falta grave a los deberes derivados del contrato, conforme con las causales establecidas en el artículo 81. En este caso, el patrono deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo, para lo cual deberá comprobar la falta. Excepcionalmente, la Dirección podrá ordenar la suspensión de la trabajadora, mientras se resuelve la gestión de despido...”

Además de estas normas, citadas a modo de ejemplo, existen una cantidad de disposiciones similares en el Código de Trabajo (artículos 9, 12, 90, 113, 149, 159, 165, 293, 294, 333, 370, 404 a 409, y 620, y 621).

A pesar de esa disgregación normativa sin un verdadero contenido sancionatorio, la Sala Constitucional anterior avaló la aplicación del numeral 616 (que en la actualidad corresponde al artículo 401 de la reforma) y el régimen de sancionatorio aplicado a las “normas prohibitivas”. Recurriendo a una interpretación del verbo “prohibir”, con base al Diccionario de la Real Academia, se afirma que se define como, la acción de “*impedir o vedar el uso o ejecución de una cosa*”, por lo que se concluye que, al hacer referencia a ese tipo de normas, se infiere que se trata de las disposiciones que, en materia laboral, “*prohíben o impiden la ejecución de determinadas conductas en perjuicio de trabajadores*”⁸⁰ y se citan como ejemplos de esas normas muchas de las que hemos referido anteriormente.

El salario que se toma en cuenta para fijar la multa

⁸⁰ Voto de la Sala Constitucional número 880-2000.

Una vez explicado lo anterior, analizaremos de donde deriva el salario que se toma en cuenta para esa fijación. El numeral 398 establece que la denominación de salario base mensual utilizada en esa norma, salvo disposición expresa en contrario, debe entenderse como la contenida en el artículo 2° de la Ley 7337. De acuerdo al artículo 2° de la Ley 7337 del 5 de mayo de 1993, que reformó el Código Penal, el parámetro para determinar el monto de las multas surge del salario base establecido para la persona que desempeña el cargo de “auxiliar administrativo 1” dentro del Poder Judicial. Dicho salario es modificado cada cierto tiempo y, comunicado a través de circulares del Consejo Superior del Poder Judicial. Por ende, al momento de imponer la multa y fijarla, la persona juzgadora, debe consultar la respectiva comunicación del Consejo Superior del Poder Judicial. Según mi criterio, este salario debe ser tomado en cuenta con base a aquél fijado al momento en que se cometieron los hechos que forman parte de la denuncia.

La distribución del producto de las multas

Además de la fijación de la multa, otro elemento importante del fallo es la correcta distribución de la condena. Antes de la reforma, existían tres normas que regulaban en forma totalmente distinta la distribución de las multas, que eran los numerales 327, 578 y 612. Todas estas normas fueron derogadas con la entrada en vigencia de la actual reforma laboral. La única disposición que resulta similar al 612 es el actual 679.

Dicho numeral 679 debe relacionarse con el artículo 677, inciso 2°, en cuando dispone que, una vez fijado el monto de la multa, éste debe ser pagado dentro de los cinco días siguientes a la firmeza del fallo. También 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, en una cuenta que el banco indicará al efecto.

Dicho monto se incluirá en el presupuesto nacional de la República, para que se gire a favor de dicho Ministerio el que, a su vez, lo distribuirá en la siguiente forma:

A. Un cincuenta por ciento (50%) del total recaudado en una cuenta especial a nombre de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, con el fin de mejorar los sistemas de inspección.

B. El cincuenta por ciento (50%) restante será transferido directamente a nombre del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Es importante indicar que, en virtud de esa condena a favor de la Dirección Nacional de la Inspección General del Trabajo, el numeral 679, establece que esa

Dirección está legitimada para promover el embargo y remate de bienes para hacer eficaz la condena, aunque ésta no hubiera figurado como parte en la fase anterior al proceso y para gestionar en cualquier otra vía la ejecución.

Determinación en el fallo de otros extremos distintos a la multa:

El numeral 677, inciso 3°, establece que, se debe condenar a la persona infractora, organización social o persona jurídica en su caso, al pago de los daños y perjuicios irrogados y las costas causadas, extremos todos de los cuales se responderá solidariamente.

En este aspecto, debo indicar que el artículo 399 ibídem fija una responsabilidad objetiva para las personas jurídicas que figuran como parte acusada. Una responsabilidad subjetiva para la parte acusada cuando es persona física, con la posibilidad de condenar solidariamente al pago de la multa y de los daños y perjuicios a las partes previstas en esa norma. Este aspecto fue analizado líneas atrás.

El inciso 4°, del numeral 677, también establece que el fallo necesariamente deberá resolver sobre las medidas o disposiciones necesarias para la restitución de los derechos violados.

Integrando ambos incisos (3° y 4°) del artículo 677, el inciso 5°, ordena disponer de las medidas que la persona juzgadora estime necesarias para la reparación de los daños y perjuicios causados y la restitución de todos los derechos violados, todo lo cual se hará en ejecución de sentencia (artículos 571 a 577 de la reforma laboral).

En relación con esa restitución de derechos violados y la reparación de los daños y perjuicios, vale la pena hacer un análisis especial.

Esa posibilidad la establecía el numeral 610 de la norma anterior a la reforma. En la práctica jurisdiccional de esa norma, dicha restitución de los derechos violados y reparación de los daños causados, constituyen pronunciamientos propios de la sentencia condenatoria, que se efectúan, en la mayoría de los casos, en forma “abstracta”, pero generan una serie de problemas en el marco de ejecución del fallo. Imaginemos algunos ejemplos.

Si la infracción es iniciada ante los Tribunales de Trabajo, porque a un trabajador no se le pagaron debidamente las vacaciones y los aguinaldos de ciertos períodos, la restitución de derechos violados devendría en la condena a esos extremos. El problema de esto, lo ocasionaría la existencia de un proceso ordinario laboral en donde se estuviera ventilando el cobro de esos extremos por parte del trabajador, de esta forma se daría la

posibilidad de que se efectuará un doble cobro de esas partidas, tanto por la vía del proceso por infracciones como en la del ordinario. Por ende, habría una especie de prejudicialidad en torno a ambos procesos, que llevaría a la suspensión de uno de ellos en espera de la solución del otro.

La otra situación se plantearía en torno al concepto de “restitución de los derechos violados”. Imaginemos el supuesto en el que, la denuncia se formula por la infracción derivada al despedir a una trabajadora en estado de embarazo (artículos 94 y 94 bis del Código de Trabajo). Aquí la restitución de los derechos violados, nos llevaría a pensar en la posibilidad de reintegrar a la trabajadora a sus labores, situación que se torna difícil si el despido es ejecutado por un empleador privado o empresa privada, pues se podría esgrimir el derecho al libre despido.

Estos dos ejemplos son apenas un esbozo de los problemas generados en la ejecución del fallo, para la “restitución de los derechos violados”. La otra situación preocupante es el aspecto de la legitimación para solicitar dicha restitución de los derechos violados o reparación del daño.

La legitimación para solicitar reparación integral del daño

El Licenciado Emilio Solana Río, en el año 2011, rindió ante la Comisión de Asuntos Laborales un informe denominado “*Estudio sobre denuncias presentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por infracciones a las Leyes de Trabajo en catorce oficinas jurisdiccionales 2005-2009*”. Dicho informe, según lo indica su autor, tuvo entre sus objetivos, el desarrollar un estudio estadístico sobre la actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Inspección en los tribunales laborales, en los casos de infracciones a las leyes de trabajo. En ese informe se establece que, el Poder Judicial, durante ese período contaba con setenta y dos oficinas que tienen competencia para conocer esas infracciones. No obstante, el estudio se centró en catorce oficinas judiciales que utilizan el “sistema de gestión”. De esas catorce oficinas, seis eran Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía y las ocho restantes eran juzgados, a saber los siguientes:

- 1) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José (Goicoechea)
- 2) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Primer Circuito Judicial de Alajuela

- 3) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía de Cartago.
- 4) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía de Heredia
- 5) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía de Guanacaste (Santa Cruz)
- 6) Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de la Zona Atlántica (Pococí)
- 7) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía del Primer Circuito Judicial de la Zona Sur (Pérez Zeledón)
- 8) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Tercer Circuito Judicial de Alajuela (San Ramón)
- 9) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Grecia
- 10) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Atenas
- 11) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Turrialba
- 12) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Liberia
- 13) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Nicoya
- 14) Juzgado de Trabajo de Menor Cuantía de Golfito

El citado informe, a pesar de haber sido realizado años antes de la reforma laboral, es de suma importancia institucional, ya que incluye cuadros estadísticos que muestran diversos aspectos valorados por su autor. En este aparte, nos interesa resaltar el siguiente cuadro elaborado por Solana Río, en cuanto el número de denuncias formulada por la Inspección de Trabajo en esas oficinas:

Denuncias presentadas por el Ministerio de Trabajo por infracciones a las leyes de trabajo en las siguientes oficinas jurisdiccionales. 2005-2009

Oficina de Menor Cuantía	Total	2005	2006	2007	2008	2009
Total	<u>1.002</u>	<u>213</u>	<u>207</u>	<u>196</u>	<u>187</u>	<u>199</u>
Tribunal de Trabajo de San José	184	34	40	29	52	29
Tribunal de Trabajo de Alajuela	182	38	17	53	28	46
Tribunal de Trabajo de Cartago	262	77	72	52	21	40

Tribunal de Trabajo de Heredia	45	10	7	14	10	4
Tribunal de Trabajo de Guanacaste	51	18	2	4	18	9
Tribunal de Trabajo de Pococí	43	1	2	3	11	26
Juzgado de Trabajo de Pérez Zeledón	46	1	3	10	10	22
Juzgado de Trabajo de San Ramón	81	17	47	5	7	5
Juzgado de Trabajo de Grecia	2	0	0	1	1	0
Juzgado de Trabajo de Atenas	3	1	1	0	1	0
Juzgado de Trabajo de Turrialba	20	3	0	4	13	0
Juzgado de Trabajo de Liberia	61	7	12	18	12	12
Juzgado de Trabajo de Nicoya	17	6	4	2	1	4
Juzgado de Trabajo de Golfito	5	0	0	1	2	2

Fuente: Listados suministrados por el Departamento de Tecnología de la Información del Poder Judicial, en los cuales la parte actora o demandante era el Ministerio de Trabajo o la Dirección Nacional de Inspección de ese Ministerio.

El Licenciado Solana Río advierte en su informe que, es probable que los listados suministrados por el Poder Judicial no contemplen todas las denuncias presentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ello en razón de que la persona encargada de llenar los datos del Sistema de Gestión, en cada una de las oficinas, incurrió en una omisión o equivocación al digitar alguna de las letras de la parte actora o denunciante⁸¹.

Independientemente de esta circunstancia, lo importante es resaltar la cantidad de casos que, en ese periodo de tiempo, fueron formulados por dicha entidad, lo que nos lleva a cuestionarnos el aspecto de la “legitimación” para pretender, por la vía de la ejecución, la restitución de derechos violados y reparación del daño, cuando en realidad no se ostenta ningún tipo de representación de parte del trabajador o de la trabajadora. Expliquemos esta situación.

Tal y como lo establece la estadística supracitada, existen gran cantidad de casos –sino la mayoría-, que son formulados por la Inspección de Trabajo, de acuerdo a las potestades que le otorgaba el numeral 565 del anterior Código de Trabajo y que ahora le

⁸¹ *Ibidem.*

brinda el artículo 669 de la reforma. Sin embargo, resulta cuestionable su “representación” para solicitar restituir los derechos violados, en el caso concreto en el que la infracción se base en el no pago de extremos laborales o cualquier tipo de indemnización derivada de la relación laboral. Esto debido a que, tanto la Caja Costarricense del Seguro Social como la Inspección de Trabajo, no gozan de representación de parte de los trabajadores y de las trabajadoras para pretender el reclamo de esos derechos por la vía de la restitución.

Esa misma hipótesis se da en el tema de la reparación del daño. Interpretando los numerales 396 y 670, inciso 3°, dicha reparación del daño tendría un nexo causal generado por la transgresión a “[...]las normas previstas en la Constitución Política, los pactos internacionales sobre derechos humanos y los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por la Asamblea Legislativa y las demás normas laborales y de seguridad social, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponderles...”.

Por ende, habría que resarcir a la parte trabajadora por todo daño causado por esas infracciones. El asunto no deja de ser interesante, pues si se analiza que los intereses legales y la indexación, son una consecuencia del retardo del cumplimiento de las obligaciones dinerarias (artículo 565, incisos 1 y 2 de la reforma) y se está restituyendo el derecho violado, ordenando el pago de los extremos laborales dejados de cancelar debidamente, también se podría condenar al pago de esos intereses legales hasta el efecto de los rubros laborales. Pero no acaba ahí el planteamiento, pues aunque sabemos que el resarcimiento del daño en materia laboral pasa por un aspecto “tarifado”, tal y como reiteradamente lo ha establecido, por mayoría, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, siempre en el campo de la argumentación se podría pensar en la posibilidad de resarcir un daño moral producido por la infracción. Todas estas ideas, nos llevan a cuestionarnos la legitimación de la Inspección de Trabajo o de la Caja Costarricense del Seguro Social, para plantear una ejecución para solicitar ese tipo de resarcimiento para reparar el daño ocasionado a la parte trabajadora.

Los intereses y la indexación previstas por el numeral 565 de la reforma

Con respecto a esa norma, yo considero que, al establecer el pago de las multas en montos específicos, se constituye una obligación de carácter dinerario, por lo que es perfectamente factible que el fallo contenga un pronunciamiento en uno de los dos

extremos previstos por esa disposición. Ese pronunciamiento para mí es de carácter oficioso. Me explico.

De la lectura del inciso 1°, se infiere que la multa podría generar intereses, al tipo fijado en el Código de Comercio, a partir de la exigibilidad del adeudo, lo que yo interpreto que, en materia de multas, corre a partir de la firmeza de la sentencia condenatoria que establezca ese extremo y hasta el efectivo pago de la multa.

Lo que veo improcedente es la posibilidad de indexar multas, debido a que no existiría fundamento para adecuar esas multas al valor presente tomando en cuenta inflacionarios, en razón de que su fundamento surge del fallo en que se establece la obligación de pago de la multa-sanción.

Comunicación de la sentencia a la inspección de trabajo y a la caja costarricense del seguro social

El numeral 681 de la reforma laboral, establece que toda sentencia firme que se dicte en materia de faltas o infracciones reguladas en este título se remitirá, obligatoriamente, por medios electrónicos y en un plazo de quince días, copia literal a la Inspección General de Trabajo y también a la respectiva institución de seguridad social, cuando verse sobre infracciones a las leyes sobre los seguros que administra, salvo que haya figurado como parte en el proceso.

Aclaración y adición de la sentencia

El numeral 578 de la reforma laboral establece que, las sentencias cualquiera que sea su naturaleza, pueden corregirse mediante adiciones o aclaraciones, de oficio o a solicitud de parte. La corrección de oficio puede hacerse EN CUALQUIER MOMENTO, pero antes de la notificación del pronunciamiento a las partes. En cambio, la solicitud de la parte deberá de hacerse dentro de los 3 días siguientes a la notificación del pronunciamiento a las partes.

Por regla general, la aclaración y la adición se limita a las omisiones u oscuridades de la parte dispositiva de la sentencia y a las contradicciones que puedan existir entre la parte considerativa y la dispositiva.

En relación con el recurso, el término para interponerlo quedará interrumpido y comenzará a correr de nuevo con la notificación del pronunciamiento que recaiga.

Vale destacar que, las demás resoluciones escritas pueden también ser aclaradas o adicionadas de oficio antes de su notificación y las partes pueden pedir adiciones,

aclaraciones o correcciones dentro del indicado término de tres días. En estos casos, la valoración de la solicitud queda a discreción del órgano y la presentación no interrumpe los plazos concedidos en la resolución.

Recursos contra la sentencia:

De acuerdo al numeral 678 de la reforma, la sentencia es recurrible ante el Tribunal de apelaciones en materia laboral. Esta es una novedad, ya que anteriormente el recurso era conocido por los Juzgados de trabajo cuando el fallo lo dictaba el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía.

En líneas anteriores, indiqué que no fue hasta después de la reforma introducida por el numeral 4 de la Ley de Reorganización Judicial al artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía comenzaron a conocer de este tipo de infracciones, las cuales gozaban de apelación ante los Juzgados de Trabajo. Esta posibilidad de apelación fue establecida por la sesión de Corte Pena del 2 de marzo de 1994. Antes de esa reforma, en San José, los órganos encargados de tramitar esas faltas eran los Juzgados de Faltas y Contravenciones de San José, pero cuando la falta era cometida en otro territorio su conocimiento correspondía a los Jueces de Trabajo de la Zona. En este sentido, ver el Voto 1-89 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 678, nos cambia ese panorama, ya que como lo indiqué es al Tribunal de apelaciones al que le corresponde conocer de ese recurso. Dicho recurso debe de ser interpuesto en el plazo de tres días, tal y como lo dispone el artículo 584.

De la lectura del numeral 678, se infiere que, además de analizar los agravios que expongan las partes recurrentes, el Tribunal está obligado a efectuar una revisión oficiosa de la sentencia de forma integral, lo que implicaría el efectuar una “función fiscalizadora” del fallo, en torno a aspectos que no han sido recurridos por las partes.

También el numeral 678, otorga la potestad de ofrecer prueba en segunda instancia ante el Tribunal, pero la práctica de la misma debe realizarse ante ese órgano jurisdiccional.

Con respecto a las formalidades del fallo de segunda instancia, el numeral 678, dispone que se dictará en la forma y términos del proceso ordinario. En otras palabras, conforme a la formalidad que establece el numeral 560, párrafo 5° de la reforma.

Otra modificación importante al procedimiento de infracciones laborales, es el hecho de que, de acuerdo al artículo 680 ibídem, puede plantearse una demanda de

revisión del fallo, ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Dicha revisión solo cabra en los supuestos que prevén los numerales 619 al 627 del actual Código Procesal Civil y, posteriormente a la entrada en vigencia de la reforma de octubre de 2018 en esa materia, será en los supuestos que fija los artículos 72 y siguientes.

Tercer Capítulo: El proyecto de ley número 19.130 para desjudicializar el procedimiento de infracciones laborales, Santa Cruz de Guanacaste y las infracciones laborales

En 1992, me desempeñaba como Juez Contravencional de Santa Cruz de Guanacaste. Tenía apenas 23 años y la inocencia propia de esa corta edad en la que, ilusoriamente, se cree que, una vez salido de la universidad se cuenta con el conocimiento para vencer cualquier barrera que nos ponga el sistema jurídico. Esa ilusión, en mi caso particular, llegó hasta un momento determinado, en el que mi querido amigo y siempre recordado funcionario de la Inspección General de Trabajo de Guanacaste, Hirlánder Rojas Rojas llegó hasta mi despacho a representar al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social en un proceso por infracciones a la ley de trabajo y de seguridad social. Ese choque emocional e intelectual con esa materia me llevó a darme cuenta que, en realidad, tenía un desconocimiento total de ese campo tan importante del derecho, pero sobre todo me llevó a cuestionar que este procedimiento debía ser conocido por otros órganos distintos a los jurisdiccionales.

Años después me encuentro en la posibilidad de comentar un proyecto de ley que, hubiera deseado tener en esa oportunidad que se presentó el Licenciado Hirlánder Rojas Rojas a mi oficina, dado que me hubiera evitado las preocupaciones y los miedos en torno a una materia tan compleja como lo es la infraccionaria, la cual con el tiempo he llegado a amar.

Hecha esta referencia personal, procederé a desarrollar, lo que denomino yo, el proyecto de desjudicialización de las infracciones laborales.

1. Antecedentes.

El citado proyecto, cuenta con un informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, elaborado por mi querido amigo Marco Amador Tenorio (cuando fungía como asesor parlamentario) y por la asesora Rebeca Araya Quesada, supervisados por la Jefa de área Llihanny Linkimer

Bedoya y aprobado finalmente por el Director Fernando Campos Martínez, el 8 de julio de 2015. En esta parte de la obra desarrollaré el análisis de ese informe junto con el proyecto de ley respectivo.

Según dicho informe, el citado proyecto busca modificar el régimen sancionatorio de las infracciones laborales, proponiendo un procedimiento novedoso que pretende optimizar la función fiscalizadora de la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

El proyecto sugiere un procedimiento, a través del cual, dicha Dirección, tendría la potestad de imponer multas y sanciones a las personas infractoras en sede administrativa, sin necesidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales.

Bajo esta perspectiva, se incorpora una nueva “tipicidad” de las infracciones laborales, calificándolas en leves, graves y muy graves, creando a su vez un sistema de registro de personas infractoras reincidentes y creando una cuantificación más clara de las multas, en razón de su gravedad.

En el citado informe, se hace una cita textual de la Diputada Sandra Pizsk Feinzilber, como proponente de la reforma, en el que de una forma muy clara establece el fundamento que la lleva a formular este proyecto, la cual me permitiré a su vez mencionar.

La diputada indica expone: ““(…) *el esquema normativo actual bajo el cual se desempeña el régimen general de sanciones por infracción a las leyes laborales en nuestro país, pareciera no estar ofreciendo soluciones optimas a las necesidades del mercado laboral actual, producto de la rigidez, complejidad, desgaste y lentitud de los procesos que se involucran en sede administrativa y judicial, que a la postre implican una enorme erogación de recursos humanos, financieros y logísticos, que no siempre se traducen en el cumplimiento eficaz de la normativa vigente que regula la materia; tales aspectos tampoco permiten la recuperación efectiva y oportuna de los fondos generados por concepto de multas aplicadas a quienes las infringen, y que resultan necesarios para coadyuvar en la dotación de recursos y la mejora en la gestión fiscalizadora que debe desarrollar la inspección de trabajo... Ya en otras latitudes se han adoptado una serie de medidas que han permitido (en el caso de España, Honduras, Brasil, Argentina, Chile y Perú) alcanzar importantes avances en el tema de la fiscalización laboral, mediante la*

modificación a la normativa para agilizar los procedimientos, facultando a sus funcionarios para imponer sanciones administrativas, regulando inclusive su monto”⁸².

En síntesis, el proyecto busca introducir reformas a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Código de Niñez y Adolescencia y al Código de Trabajo (en este último caso, sin valorar la reforma laboral), ya que el proyecto se elaboró cuando dicha reforma también se encontraba en el ámbito parlamentario.

En el informe al cual he hecho referencia, se indica que, durante muchos años, los doctrinarios en materia laboral, han sugerido la necesidad de modernizar el sistema de cobro de las multas por infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social⁸³. Es por esto que los asesores parlamentarios Amador Tenorio y Araya Quesada, realizan un estudio exhaustivo de los intentos legislativos anteriores que se realizaron con ese fin.

Citan que, ya para el año 1960, nuestro país aprobó, a través de la Ley número 2561, del 11 de mayo de 1960, el Convenio 81 de la OIT, denominado “Inspección de Trabajo en Industria y Comercio”, cuyos artículos 12 y 13, establecían lo siguiente:

“ARTICULO 12

1. Los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

a) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;

b) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; y

c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular:

i) para interrogar, solo o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;

ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones del trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos;

⁸² Tomado textualmente del informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, pág. 3.

⁸³ *Ibidem* 4.

- iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;*
- iv) para tomar o sacar muestras de substancias (sic) y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las substancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.*
- 2. Al efectuar una visita de inspección, el inspector deberá notificar su presencia al empleador o a su representante, a menos que considere que dicha notificación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.*

ARTICULO 13

- 1. Los inspectores del trabajo estarán facultados para tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores.*
- 2. A fin de permitir la adopción de dichas medias, 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:*
- a) 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; o*
- b) la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de un peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores.*
- 3. Cuando el procedimiento prescrito en el párrafo 2 no sea compatible con la práctica administrativa o judicial del Miembro, los inspectores tendrán derecho de dirigirse a la autoridad competente para que se dicten órdenes o se adopten medidas de aplicación inmediata.”⁸⁴*

Según los asesores parlamentarios que elaboraron el informe, esas normas ofrecían amplias potestades para que las inspecciones de trabajo de los países suscriptores al convenio, pudieran aplicar una potestad sancionatoria en sede administrativa. Luego, el informe sigue indicando que, en 1971, se suscribió otro Convenio, el número 129 de la OIT, a través de la Ley número 4137 del 29 de marzo de ese año, denominado “Convenio a la Inspección de Trabajo en la Agricultura”.

⁸⁴ *Ibidem.* 4.

A criterio de los citados asesores, al igual que lo que regulaba el primer convenio de la OIT de 1960, se potencializa a la inspección de trabajo para poder sancionar a las personas infractoras. Para arribar a esa conclusión, tanto don Marco Amador Tenorio como doña Rebeca Araya Quesada, citan textualmente el numeral 18 de ese convenio en cuanto dispone:

“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 en cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o

b) que se adopten medidas de aplicación inmediata, que puedan 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.”⁸⁵

Los autores del informe, son de la tesis de que, con ocasión de esas disposiciones, algunos países de América y de Europa han legislado para que las inspecciones laborales, adscritas a la cartera de trabajo respectivas, sean órganos administrativos facultados para hacer cumplir el deber sancionatorio a las personas infractoras. Para reforzar su hipótesis,

⁸⁵ *Ibídem.*. Pág. 5.

tanto él como ella, indican en su informe que, ya para el año 1999 (13 de mayo), el Diputado Guido Alberto Monge Fernández, presentó al Poder Legislativo, un proyecto número 13.560, con la finalidad de modificar el Código de Trabajo y así asignarle la potestad sancionatorio directamente a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, a través de un proyecto que se denominó “Reforma en Materia de Procedimiento de Juzgamientos por la Infracción a las Leyes de Trabajo y de Seguridad Social: Modificaciones a los Artículos: 69 en su Inciso a); 309, 509, 516, 535, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 609, 612, 614 Y 616 del Código de Trabajo y a los Artículos: 92, 95 Y 97 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Derogatoria de los Artículos: 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 580 y 581 del Código de Trabajo”.

En su informe técnico, Amador Tenorio y Araya Quesada, acotan que el citado diputado, al proponer su proyecto indicó:

“La efectividad real de la legislación laboral depende en gran medida de los procedimientos legales creados para procurar su exigibilidad, así como para sancionar a sus infractores. Luego de una primera reforma en el año 1993 por medio de la promulgación de la Ley No. 7360, ha quedado absolutamente claro que los alcances de esta regulación aún son insuficientes. Las consecuencias de una regulación procedimental deficiente abarcan no solo 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 en que los procedimientos de infracción sean inadecuados, se posibilita el denominado “dumping social”, por medio del cual, los empleadores que violan sistemáticamente la legislación laboral pueden producir a un costo más bajo que los empleadores que sí respetan dicha normativa y cumplen puntualmente con sus obligaciones ante la seguridad social.

Tal situación es clara en Costa Rica, país que durante muchos años ha sido objeto de continuas llamadas de atención por parte de la Organización Internacional del Trabajo, precisamente por la lentitud e ineficacia de sus procedimientos laborales. Es por todo ello que resulta imprescindible dar un salto cualitativo por medio de una reforma integral de estos procedimientos.

Ahora bien, para tal efecto es imprescindible tomar como norma fundamental el marco establecido en el Convenio 81 de la Organización Internacional del

Trabajo, Relativo a la Inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio, ratificado por medio de la Ley No. 2561. Pero además, por encontrarnos en presencia de procedimientos sancionatorios, se han tomado como referencia las distintas regulaciones sancionadoras creadas en nuestro país en diversas materias, tales como la materia tributaria, la materia ambiental y la materia de promoción de la competencia. En todas ellas, se ha logrado crear una normativa innovadora y moderna que, respetando los principios del debido proceso, han podido regular adecuadamente los procedimientos sancionatorios.

En este sentido, incluso la Sala Constitucional en su voto No. 3929-95 de las quince horas con veinticuatro minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco, ha indicado claramente que todos estos procedimientos pertenecen al ordenamiento punitivo del Estado, de forma que los principios inspiradores del ordenamiento penal son aplicables, con ciertos matices, a estos procedimientos. Es por ello, que el procedimiento sancionador regulado en el Código de Trabajo, que hoy reformamos, pertenece a la categoría del ordenamiento punitivo estatal y no al ordenamiento penal propiamente dicho que es tan solo parte de aquel. Esto da una mayor flexibilidad a este procedimiento laboral, dentro del respeto a ciertos principios fundamentales y del debido proceso.”⁸⁶.

En su informe, los asesores parlamentarios citados, dicen que, en el año 2011, la entonces Ministra de Trabajo y de Seguridad Social, Sandra Pizsk Feinzilber, efectuó algunas reflexiones con ocasión de la celebración del 1° de mayo, en torno a este tema de desjudicializar el procedimiento de infracciones laborales. Ellos indican que la actual diputada indicó:

“La protección de los derechos laborales y el impulso del trabajo decente no están supeditados exclusivamente al incremento de funcionarios dedicados a esta tarea. Lo cierto es que el fortalecimiento de una inspección preventiva frente a una punitiva, una efectiva capacitación e información dirigida a funcionarios, trabajadores y empresarios, el uso de la tecnología así como el intercambio de información sobre establecimientos infractores está dando buenos resultados. Ciertamente quedan pendientes las reformas legales que permitan que las infracciones laborales se resuelvan en sede administrativa y no en los estrados

⁸⁶ *Ibíd*em 6.

judiciales (...). Y al decir de Hellen Keller sabemos que: “El mundo no se mueve únicamente por los poderosos empujones de los héroes, sino también por la suma de los pequeños empujones de cada trabajador honesto” Diario Extra, 2011:p.3]. Tomado de Tesis Doctoral de Briones Briones (Eric).

En el informe de Araya Quesada y Amador Tenorio, se hace referencia a que la OIT, en su también informe V emitido a raíz de la centésima reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, realizada en 2011 en Ginebra, se indicó que el nuevo contexto en el que actúan las instituciones de administración del trabajo, hace necesario un cambio sustancial en la organización de su funcionamiento y procedimientos, entre los que se destacan los sancionatorios, como medidas posibles para hacer cumplir la normativa laboral y la protección de las personas trabajadoras. Expresamente ese informe de la OIT, establece:

“La inspección del trabajo no puede entenderse plenamente si no se tienen en cuenta los procedimientos de sanción. Dichos procedimientos son necesarios para obtener una reparación en caso de incumplimiento. También tienen un efecto disuasorio... Por lo general, en la mayoría de los países la inspección del trabajo sanciona mediante multas y procedimientos administrativos. Bastantes países han modificado sus leyes para fijar cuantías más realistas y proponen emplear formas más flexibles y automáticas” (2011: pp. 110-111)⁸⁷.

El informe de don Marco Amador y de doña Rebeca Araya Quesada, también se refiere a una cita doctrinal de mi querido amigo el Doctor Eric Briones Briones, en el que él, en su tesis doctoral indica:

“El derecho laboral (y, en especial, dentro de su connotación sancionadora judicial de la infraccionalidad) como ciencia jurídica social y arte a la vez, en la consecución de su fin, se ve cuestionada dentro de la opinión pública, en el sentido de que no cumple con las expectativas del ciudadano. Así, se acusa que los conflictos tanto individuales como colectivos, no son resueltos con base en el precepto constitucional de “justicia pronta y cumplida”, por la excesiva duración de los procesos en sede judicial, la falta de un procedimiento para sancionar las infracciones de manera apropiada y la falta de un presupuesto acorde con sus funciones, a pesar de que ya desde el año de 1943,

⁸⁷ *Ibidem.* 7.

el entonces presidente de la República, Dr. Calderón Guardia, expresó, en el Congreso Nacional -al enviar el proyecto del código- lo siguiente:

Estos litigios no deben someterse a conocimiento de los Jueces Civiles, porque la vía ordinaria a menudo resulta tardía y cara. El obrero a quien se niegan sus descansos, que se enferma o que ve incumplido su contrato de trabajo, no está en capacidad de esperar largos meses a que se reconozca su derecho, por la muy comprensible razón de que su única entrada es el salario. Precisa, por lo tanto, que haya una jurisdicción especial que desate prontamente la controversia, con un procedimiento rápido y barato. Esta será la mejor garantía para patronos y trabajadores de que en Costa Rica se realizará la idea de Justicia Social (Proyecto del Código de Trabajo. Texto enviado por el señor Presidente de la República, R.A. Calderón Guardia al Soberano Congreso Constitucional, 12 de abril de 1943: p.126).

Lo anterior conlleva a que la administración laboral (representada en primera instancia por la Inspección de Trabajo), sea acusada de ineficaz, por los diversos sectores; en este sentido, el informe anual del año 2007 de la Confederación Sindical Internacional (CSI), se pronunció afirmando con respecto al sistema de administración laboral del país, lo siguiente:

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 del trabajo. No hay suficientes inspectores para cubrir los conflictos por violación de la libertad sindical (Recuperado el 20 de enero de 2011)⁸⁸.

⁸⁸ *Ibíd.* 8.

2.- La desjudicialización de las infracciones en el derecho comparado

Para referirme a esta temática, nuevamente me basaré en el informe técnico de los asesores legislativos Marco Amador Tenorio y Rebeca Araya Quesada.

Dichos autores, señalan que en España, la Inspección laboral tiene amplias facultades para vigilar el cumplimiento de las leyes laborales y también para sancionar su infracción.

Dan como ejemplo, el Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto del año 2000, se aprobó la “*Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*” que le otorga amplias facultades a la Inspección de Trabajo en España.

Como otro marco normativo, también Amador Tenorio y Araya Quesada citan el caso de Honduras, ya que en aquella nación la inspección general de trabajo es la autoridad encargada de imponer sanción, una vez realizada la primera inspección y levantada una primera acta, y si en la segunda inspección los incumplimientos no se han subsanado, el inspector levantará una segunda acta que se denominará de intimación o notificación de sanción. El presunto infractor podrá formular sus descargos en la primera acta o exponer por escrito dentro de tercero día a la inspección general de trabajo, lo que considere conveniente a su derecho antes de que se dicte resolución (artículos 621, 622, 623 y 624 del cuerpo normativo laboral Hondureño).

3.- Las reformas propuestas en el proyecto de ley número 19.130

a) REFORMA A LOS ARTÍCULOS 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 Y 139 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL, NÚMERO 1860 Y SUS REFORMAS.

Como primer cambio significativo, la reforma sugiere modificar el artículo 88 *ibídem*, puesto que, en la lugar de la norma original que establece que, 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 de previsión social.

El texto sustitutivo del proyecto, cambia la palabra “velará” por “fiscalizará”. Asimismo determina que, esa función de fiscalización la coordinará con las dependencias internas y externas del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, así como las demás que integran el Estado. Por ende, podrá requerir información, realizar inspecciones, dictar

órdenes de cumplimiento de la legislación laboral y, sobre todo, IMPONER sanciones por faltas contra las leyes de trabajo, hacer ejecutar esas disposiciones.

Para poder ejecutar esto, el numeral 88 del proyecto, crea 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 ñposean trabajadores, pudiendo obtener información de diversos registros institucionales con preferencia y libre de pago de cualquier canon. Asimismo, debe presentar un anuario sobre toda gestión que realice, el cual deberá publicitarse por los medios pertinentes, para que sea conocido por los habitantes.

Con respecto a esto último, Amador Tenorio y Araya Quesada, en su informe parlamentario, señalan que dicha publicación guarda relación con la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422 del 6 de octubre del 2004, y se ajusta a lo preceptuado en el artículo 20 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado “*Inspección de Trabajo en la Industria y Comercio*”, ratificado por nuestro país mediante Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960.

En cuanto al artículo 89 propuesto en el proyecto, modifica el original porque no solo le da la potestad a la persona inspectora de “vigilar” sino también de “inspeccionar” ingresando a todas las áreas donde las personas trabajadoras realicen sus labores. También la reforma propuesta, les da la potestad a los inspectores de requerir información a los patronos (supuesto ya previsto por el numeral 400 párrafo 2°, de la reforma laboral). Siempre en esta línea, el numeral 89 propuesto dice que, cuando se niegue injustificadamente el ingreso de las personas funcionarias de la inspección o se interfiera en el ejercicio de sus competencias, dichas personas pueden requerir la asistencia de la policía para garantizar el cumplimiento de sus deberes.

El artículo 90 de la reforma, modifica el 90 de la norma actual, ya que éste último indica que los inspectores o inspectoras de trabajo “podrán” examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo. Dicho podrán es modificado por la palabra “deberán” estableciéndolo como un deber de la persona funcionaria. Asimismo, se sugiere en la reforma que las personas inspectoras del Ministerio de Trabajo informarán a las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros, en torno a cualquier infracción que detecten a la legislación sobre seguridad social y riesgos de trabajo, sin perjuicio de las competencias en esta materia y de mecanismos interinstitucionales que lleguen a aplicarse.

El artículo 92 del proyecto de ley merece un especial comentario. La norma propuesta (en atención a lo que establece el actual artículo 396 de la reforma laboral) dispone que en caso de infracciones a 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. Ello a través de un acta denominada “Acta de notificación de infracción y sanción”, conforme al “debido proceso” y el régimen previsto por el Código de Trabajo.

Esa norma también le otorga a la inspección la potestad de que, salvo en el caso de reincidencias de infracciones, establecer un acta de requerimiento, de previo a sancionar administrativamente. Contra ese requerimiento NO CABE RECURSO ALGUNO.

En cuanto al artículo 94 de la reforma, promueve el cambio del término “personas inspectoras” por el de inspectores (para hacerlo inclusivo por razones de género), pero el cambio más sustancial es el relativo a las actas que elaboran las personas inspectoras. No se cambia su denominación como “prueba calificada”, pero extrañamente permite prueba en contrario de esas actas, lo que va en contra de un sistema tasado de prueba. Asimismo, se le otorga un carácter de “presunción” a lo establecido en esas actas, el cual no implica que se debe demostrar lo indicado en ellas. Bajo esta visión, en mi criterio, no entiendo el porqué de la insistencia de continuar dándole naturaleza de prueba calificada a esas actas, si conllevan a su vez la necesidad de demostrar lo plasmado en éstas.

El numeral 95 de la reforma propuesta si altera la redacción original de la norma. Veamos. En primer término, se establecen sanciones penales en caso de desobediencia a las órdenes brindadas por las personas inspectoras de trabajo. No obstante, se hace una remisión al numeral 314 del Código Penal que, en mi opinión no era necesaria, ya la figura penal ya estaba regulada en esa norma e incluso aplicación la sanción de ese tipo penal. Lo que es novedoso es que incorpora a la figura típica el impedir que las personas inspectoras cumplan las funciones de su cargo u obstruya esas funciones.

La reforma al numeral 97 es de carácter administrativo ya que dispone que la Inspección General de Trabajo estará a cargo de una Dirección Nacional que determinará su propia jurisdicción. La persona que funja como Directora Nacional debe de tener reconocida capacidad en la materia.

La última modificación que se sugiere a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, es de carácter procedimental y afecta el numeral 139 actual.

La norma propuesta indica que toda resolución o pronunciamiento del Ministerio debe ser comunicado a las personas interesadas, conforme a la actual Ley de Notificaciones. Ahora bien, tratándose de actuaciones o resoluciones dictadas por diversas dependencias, dichas partes interesadas podrán apelarlas por escrito ante la persona que desempeñe el cargo de Ministro o Ministra de Trabajo, dentro de los 3 días a la respectiva notificación. 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.

b) REFORMA AL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL.

En el proyecto se sugiere reformar el numeral indicado.

En realidad, esa norma ya ha sido modificada por la reforma laboral vigente en este momento. Dicha norma en la actualidad dispone:

“Los juzgados contravencionales y de menor cuantía conocerán en materia de trabajo, como juzgados de trabajo por ministerio de ley, de todos los asuntos, cualquiera sea su valor económico, correspondientes a su circunscripción territorial, excepto de los conflictos colectivos de carácter económico y social, siempre y cuando en su territorio no exista juzgado de trabajo.”

La reforma propuesta en el expediente proyecto número 19.130, sugiere la siguiente redacción:

“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.”

Como se nota, el proyecto en comentario, no toma en cuenta que ya el numeral 116 fue modificado por la reforma laboral, ya que incluso menciona a los tribunales colegiados de menor cuantía. Por ende, si lo que se pretende es eliminar la posibilidad que, en la actualidad tienen los juzgados labores de juzgar las infracciones laborales y de

seguridad social, las disposiciones que se deberían reformar serían los numerales 430, inciso 7° y 431, inciso 11°, de la reforma laboral.

c) REFORMA AL ARTÍCULO 101 DEL CÓDIGO DE NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.

La reforma sugiere modificar esa norma, para así darle potestad a la inspección de trabajo para sancionar, en sede administrativa y, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y, en vía judicial, de acuerdo al procedimiento que se propone introducir en el capítulo XV del título X del Código de Trabajo (evidentemente, el Capítulo y el Título no corresponden a la actual reforma laboral, sino a la norma anterior antes de la reforma).

Asimismo, la reforma sugiere una modificación a la multa prevista en el numeral 94 del Código de Niñez y de la Adolescencia, para establecerla en dieciséis a diecinueve salarios base mensuales.

d) REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 271, 272, 309, 310 párrafo primero, 311, 312, 314, 315, 397, 398, 401, 419 párrafo segundo, 430 inciso 7), 669 y 679 párrafo primero, del Código de Trabajo. Además, se propone adicionar una nueva sección II “*Impugnación de resoluciones de la Inspección de Trabajo*”, que consta de un único artículo 681 bis, al Capítulo XV del Título X de ese cuerpo normativo.

En cuanto a este punto, debo aclarar que ciertas modificaciones que se pretenden introducir en el proyecto expediente número 19.130 al Código de Trabajo, se proponen tomando en consideración la legislación anterior que, en la actualidad, ya fue derogada por la reforma laboral efectuada por la ley número 9343.

Es por esta razón que me limitaré a comentar las modificaciones que se realizan, a sabiendas que las sugerencias del proyecto 19.130 se sugieren para una normativa laboral en materia de infracciones que ya no nos rige.

En primer término, se sugiere modificar el actual numeral 271 del Código de Trabajo (que no sufrió cambios a raíz de la reforma laboral realizada por la ley 9343), para relacionarlo con el actual 398 de la reforma realizada por esa ley. La sugerencia es de por sí muy acertada, ya que en la actualidad el artículo 271 remite al artículo 614 del Código de Trabajo, que es una norma que no corresponde al régimen sancionatorio.

Bajo esta misma línea, se pretende modificar el actual 272 del Código de Trabajo, y así disponer que compete a la Inspección General de Trabajo la imposición de sanciones fijadas en el artículo 271, ante la acusación formulada ante esa inspección.

Por otro lado, el proyecto sugiere alterar la redacción del numeral 309 del Código de Trabajo. Sin embargo, se debe aclarar que esa norma ya fue modificada por la reforma laboral efectuada a través de la ley 9343. En virtud de esa reforma la norma, en la actualidad dispone:

Las faltas e infracciones que disponen esta ley y sus reglamentos y cuyas sanciones no estén expresamente contempladas en normas especiales, independientemente de la responsabilidad que acarreen al infractor, se sancionarán de acuerdo con lo dispuesto en el título séptimo de este Código.”

El proyecto de ley en comentario, propone que, se modifique el numeral 309, para que esas faltas e infracciones sean sancionadas en sede administrativa - conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social-, y en vía judicial de acuerdo al procedimiento que el proyecto sugiere.

También se sugiere modificar los artículos 310 y 311, para co-relacionarlos con el numeral 398 del Código de Trabajo. Debo aclarar que esa reforma ya fue realizada a través de la ley 9343.

El proyecto de ley número 19.130, propone modificar los artículos 312 y 314 del Código de Trabajo. Esas normas no fueron alteradas por la reforma laboral realizada por ley 9343. Sin embargo, en mi criterio, las modificaciones propuestas en el proyecto de ley resultan correctas. Veamos. Primeramente, en cuanto a la “reincidencia” que menciona el numeral 312, se hace una relación con el numeral 401, ya que en éste se establece la “gravedad” de la conducta como un aspecto para justificar el monto de la multa.

En cuanto al numeral 314 que se propone en el proyecto, para hacerlo consistente con la función sancionatoria que se le pretende otorga a la Inspección General de Trabajo, se especifica que la competencia por territorio de los Juzgados de Trabajo para conocer de la sanción establecida por esa Inspección, corresponderá al órgano jurisdiccional del lugar en el que se cometió la falta o la infracción o, en su defecto, del domicilio del eventual responsable.

El proyecto de ley también modifica el numeral 315 del Código de Trabajo, para otorgarle competencia a la Inspección General de Trabajo para imponer sanciones administrativas, de acuerdo a su “prudente arbitrio”. Asimismo, para hacerlo coincidente

con el párrafo 2° del numeral 401, señala como parámetro para fijar las multas el “número de faltas cometidas”.

En cuanto al artículo 397 de la actual reforma laboral, que le otorga competencia a los Tribunales de Trabajo para conocer los procesos que se originen por faltas e infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, se propone en el proyecto su modificación total. De tal forma, que la redacción que se sugiere es la siguiente:

“Artículo 397: Los procesos que se originen en dichas faltas, serán de conocimiento en sede administrativa por la Inspección de Trabajo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social o en vía judicial por los tribunales de trabajo, de acuerdo con las reglas de competencia y por el procedimiento que en este mismo Código se señalan.”

Por otro lado, también se pretende modificar a través del proyecto el numeral 398 de la actual reforma laboral introducida por ley 9343. Esto para que, tomando en consideración la tabla de multas fijadas por esa norma, se ubiquen de acuerdo a la gravedad del hecho, sus consecuencias, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores que han sufrido los efectos de la infracción, en faltas leves, graves y muy graves. Se considerarán faltas leves aquellas que correspondan a los incisos 1) y 2) del presente artículo, graves aquellas correspondientes a los incisos 3) y 4), y muy graves aquellas correspondientes a los incisos 5) y 6).

Asimismo, se modifica el actual numeral 401 introducido por la reforma laboral, el cual permite aminorar sanciones cuando la persona infractora se compromete a reparar integralmente el daño.

En el proyecto se propugna que el a minoración la sanción podrá hacerse hasta en un 50% de la multa -entiendo yo-, a criterio de la Inspección General de Trabajo o de la autoridad judicial, cuando la parte acusada demuestre haber subsanado las faltas cometidas y reparado el daño de inmediato en forma integral, siempre que no se trate de infracciones a las normas prohibitivas de este Código y no exista reincidencia.

En relación con esa “reincidencia”, el proyecto indica que las sanciones impuestas a las personas físicas y jurídicas reincidentes por infracción a las leyes laborales, deberán ser publicadas en el sitio electrónico de la Inspección de Trabajo, hasta por el plazo de un año.

El proyecto, en el numeral 401, determina que se considerará reincidencia la comisión de una misma infracción dentro del plazo de dos años, contados a partir de la firmeza de la resolución sancionatoria.

En cuanto a la prescripción, el proyecto sugiere una modificación al numeral 419 que fue reformado por ley n° 9343. La norma que se propone establece que la presentación de la acusación (ya no ante los tribunales de trabajo), sino también ante la Inspección de Trabajo interrumpen de forma continuada el plazo de prescripción hasta que se dicte sentencia firme.

En cuanto al régimen de competencia de los Tribunales de Trabajo, el proyecto sugiere modificar el actual inciso 7° del artículo 430 (introducido por la reforma laboral de la ley 9343), dándole competencia a esos tribunales ya no solo para conocer esas faltas (en algunos casos), sino también para conocer (en régimen de jerarquía impropia), de las impugnaciones de las sanciones por dichas faltas impuestas por la Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Siempre con relación a esas nuevas competencias sancionatorias que se le asignan a la Inspección General de Trabajo, el proyecto introduce una modificación al actual 669. Se establece que, en el caso de los procedimientos ante esa Inspección, estos podrán activarse de oficio y se tramitarán conforme a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. De importancia también resulta la circunstancia de que brinda legitimación para accionar en estos procesos a las organizaciones de defensa de los derechos humanos conocedores de eventuales infracciones a dichas leyes.

Asimismo, se introducen dos modificaciones importantes al actual numeral 679 del Código de Trabajo. En primer término, la posibilidad de que, en la condena al pago de la multa se concedan intereses. Esto fue un aspecto que yo analicé en el capítulo II de este texto e incluso sugería que el actual 565, inciso 1°, de la reforma laboral permite esa posibilidad.

Un segundo aspecto propuesto en el artículo 679, lo es en lo concerniente al destino de la multa fijada. La reforma sugiere que la distribución que de esa multa debe hacer el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, deberá tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, sobre las multas por infracciones contra la legislación sobre seguridad social y las multas por infracciones previstas en el título cuarto de este Código, que se regirán por lo establecido en el artículo 327.

Conclusión

A lo largo de este texto, desarrollé aspectos que considero esencial para el entendimiento y aplicación del procedimiento de infracciones a las leyes de trabajo y de

seguridad social. El tema es de esencial importancia en nuestro país debido a la inserción dentro de un mercado globalizado, en el que las personas inversionistas a nivel nacional e internacional, las personas trabajadoras, los sindicatos, las organizaciones gremiales, la parte empleadora, el Estado y sus instituciones y las autoridades administrativas en materia laboral y de seguridad social, requieren tener un grado de claridad en torno a esta materia.

La nueva normativa laboral introducida a través de la ley número 9343 nos coloca en un marco totalmente distinto, tanto a nivel histórico como jurídico, social y económico en el campo de las infracciones laborales y de seguridad social. No solo porque el procedimiento introducido en la reforma es, en ciertos aspectos sustantivos y procesales, distinto a lo dispuesto por la norma derogada, sino también por la intervención de sujetos procesales que antes no formaban parte de este procedimiento, tal y como lo sucede con los abogados y las abogadas de la asistencia social gratuita, y la propia persona trabajadora, quien de acuerdo a la normativa actual (artículo 396), puede ser considerada como una parte acusada dentro del proceso infraccionario.

Estas circunstancias y muchas otras, que ya se esbozan a través de reformas procesales que se encuentran en la corriente legislativa, se desarrollan en este texto con la idea de que sean una fuente de consulta para las personas interesadas en esta temática.

Fuentes bibliográficas:

LLOBET RODRÍGUEZ. Javier. “Proceso Penal Comentado”. Editorial Jurídica Continental. Cuarta Edición. San José, Costa Rica, 2009.

JIMÉNEZ VÁSQUEZ. Carlos “La acusación por parte del Ministerio Público”. Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica. Tomo II, pág. 384-430.

Actas del Congreso de la Asamblea Constituyente de 1940.

LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. “Derechos humanos en la justicia penal”. Editorial Jurídica Continental, Primera Edición. San José, Costa Rica, 2008.

LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. “Derecho Procesal Penal. Garantías Procesales”. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica, 2005.

“JUSTICIA PENAL Y ESTADO DE DERECHO”. Compilación. Editorial Jurídica Continental. Páginas 21-81.

PICADO VARGAS, Carlos Adolfo. “Debido proceso. Los Poderes del Juez y los Derechos de las Partes”. Primera Edición, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2007.

AUTORES VARIOS, “Debido proceso”. Editores Rubinzal-Culzoni, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 2003.

QUESADA MORA, Juan Gerardo “Temas sobre Derechos Fundamentales y Constitucionales”. Primera Edición, San José, Costa Rica, 2004.

LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. “Proceso Penal comentado”. Editorial Jurídica continental, 2009.

Voto número 1739-92 de la Sala IV.

Voto número 7006-94 de la Sala Constitucional.

Voto número 4240-96 de la Sala Constitucional.

ARROYO GUTIERREZ, José Manuel y RODRÍGUEZ CAMPOS, Alexander. “LOGICA JURÍDICA Y MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA PENAL”. Editorial Jurídica Continental, 2002, San José.

Voto número 3336-93 de la Sala Constitucional.

Voto número 5760-97 de la Sala Constitucional.

Voto número 15.350-11 de la Sala Constitucional.

“Del daño”. Editorial Jurídica de Colombia, primera edición, 2001.

MONTERO PIÑA, Fernando. “Obligaciones”. Premiá Editores, 1999.

PÉREZ VARGAS, Víctor. “Derecho Privado”. Litografía e Imprenta LIL S.A., San José, Costa Rica, 1994.

Votos números 329-1999, 117-2006, 1030-2006, 83-2008, 670-2010, 1174-2010, 824-2011 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Votos números 5760-97 y 8987-99 de la Sala Constitucional.

HABA, Enrique Pedro. “El espejismo de la interpretación literal. Encrucijadas del lenguaje jurídico. Escuela Judicial. San José, Costa Rica, 2003.

ALEXY, Robert. “Teoría de la argumentación jurídica”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. España, 1997.

MORESO I MATEOS, Josep Joan. “Lógica, argumentación e interpretación en el derecho”. Editorial UOC, Barcelona, 1996.

ATIENZA, Manuel. “El Derecho como argumentación”. Editorial Ariel, Barcelona, España, 2006.

Bibliografía:

Jurisprudencia:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad, voto 4893-02; del 22 de mayo de 2002 a las 03:08:00 p.m”, Expediente 01-012503-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad, voto 4631-07; del 11 de abril de 2007 a las 02:54:00 p.m”, Expediente 07-003173-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 1739-92; del 1 de julio de 1992 de las 11:45:00 a.m”, Expediente 90-001587-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 7006-94; del 02 de diciembre de 1994 a las 09:24:00 a.m”, Expediente 91-003496-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 4240-96; del 20 de agosto de 1996 a las 04:18:00 p.m”, Expediente 96-003889-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Judicial Preceptiva, voto 5760-97; del 19 de setiembre de 1997 a las 10:51:00 a.m”, Expediente 97-001604-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo, voto 15350-11; del 09 de noviembre de 2011 a las 02:51:00 p.m”, Expediente 11-013558-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Habeas Corpus, voto 3949-93; del 17 de agosto de 1993 a las 02:00:00 p.m”, Expediente 93-002520-0007-CO.

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Revisión, voto N° 462-F-94; del 4 de setiembre de 1994 de las 10:20:00 a.m.” Expediente 93-000356-0006-PE.

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, “Procedimiento de Revisión, voto N° 1278-99; del 14 de octubre de 1999 de las 03:00:00 p.m.” Expediente 97-000418-0006-PE.

Libros:

Benavidez Chaverri, Enrique. *El Crimen de Colima: un error judicial*. San José: Editorial Costa Rica, 1976.

Haba Müller, Enrique Pedro. *Axiología jurídica fundamental*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004.

Llobet Rodríguez, Javier. “*Derecho Procesal Penal. Aspectos Generales*”. San José: Editorial Jurídica Continental, 2009.

Olaso Álvarez, Jorge, “*La prueba en materia laboral*”. Heredia: Escuela Judicial, 2008.

Rodríguez Vega, Eugenio. *Biografía de Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica, 2013.

Normativa

Asamblea Constituyente, “Constitución Política de Costa Rica; 8 noviembre, 1949”, Sinalevi. Consultado el 13 enero del 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN

Asamblea Legislativa, “Código de Trabajo de Costa Rica; 18 de octubre, 1972”, Sinalevi. Consultado el 15 agosto del 2017, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045

Godínez Vargas, Alexander, Informe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José: Sesión de Corte Plena, 7 de octubre, 1996.