

LOS ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION LABORAL Y LA REFORMA PROCESAL LABORAL DE COSTA RICA

Alexander Godínez Vargas¹

Jorge Olaso Álvarez ²

Sumario:

A. Antecedentes previos a la creación de la jurisdicción especial de trabajo. B. La creación de la jurisdicción especial de trabajo en la reforma social de 1943. C. La justicia laboral en el Código de Trabajo de 1943. D. Los cambios habidos con posterioridad a 1943 y hasta la Reforma Procesal Laboral de 2016. E. Los antecedentes legislativos previos a la Reforma Procesal Laboral introducida por ley N° 9343. F. Principales cambios a los procedimientos individuales y colectivos como producto de la Reforma Procesal Laboral.

Resumen: Con el Código de Trabajo de agosto de 1943 no solo se derogan las normas que regulaban el contrato de arrendamiento de servicios en el Código Civil de 1886, sino que además, se crea una jurisdicción especializada para atender los conflictos de derivados del contrato de trabajo. El procedimiento judicial fue objeto durante décadas de modificaciones legislativas muy puntuales, alguna más de alcance más general en 1966, nulidades e interpretaciones por resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a partir de 1989 y finalmente, de una reforma integral, con la Ley N°9343 del 25 de enero del 2016, que entró en vigencia 18 meses después y que todavía es muy pronto para evaluarla.

¹ Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Estatal a Distancia del mismo país. Académico de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Correo electrónico: agv1963@racsa.co.cr

² Máster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Doctorando en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Correo electrónico: jeolaso@yahoo.com

Summary: With the Labor Code of August 1943, not only the regulations that regulated the contract for the lease of services in the Civil Code of 1886 are repealed, but also, a specialized jurisdiction is created to deal with conflicts arising from the work contract. The judicial procedure was the object of decades of very specific legislative amendments and only one of a more general scope in 1966, of nullities and interpretations by resolutions of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice as of 1989 and finally, of a comprehensive reform, with Law No. 9343 of January 25, 2016, which entered into force 18 months later and which is still too early to evaluate it.

Palabras claves: Reforma, proceso laboral, Costa Rica, derechos individuales, derechos colectivos.

A. Antecedentes previos a la creación de la jurisdicción especial de trabajo.

La existencia de un poder judicial, independiente del resto de poderes del Estado, se establece por primera vez a nivel constitucional en La Ley Fundamental del Estado de Costa Rica del 25 de enero de 1825. De acuerdo al artículo 87 de la citada norma, la Corte Superior de Justicia, los tribunales y los juzgados, eran los órganos del poder judicial encargados de la administración de justicia.

Por espacio de 20 años la administración de justicia se impartió con base en las Leyes de Indias. En 1841, el Lic. Braulio Carrillo Colina, gobernante de Costa Rica, emitió el Código General que comprendió 3 partes o códigos: civil, penal y de procedimientos, lo cual sentó las bases del derecho costarricense.

El Código General del Estado de Costa Rica del 30 de julio de 1841 reguló el contrato de arrendamiento de servicios, como un contrato civil y por consiguiente, serían los tribunales comunes los que se encargarían de conocer los conflictos derivados del mismo. La jurisdicción civil se encontraba en la Tercera Parte del

Código General referente a los Procedimientos Judiciales, y el artículo 12 señalaba expresamente: “El ejercicio de la jurisdicción civil, está íntimamente ligado con el territorio señalado á cada Tribunal y Juzgado. Por consiguiente, todas las causas civiles se iniciaran ante el Tribunal ó Juzgado del territorio respectivo”. El artículo 333 de la tercera parte indica que también los alcaldes podían conocer de las demandas verbales civiles, sin embargo esta vía estaba limitada a un valor de 8 reales, si excedía este valor la competencia era de los Tribunales Civiles. Además estos Tribunales se encargaban de conocer en primera instancia las apelaciones de las partes.

El tratamiento de las relaciones entre los obreros y patronos por medio del contrato de arrendamientos de servicios, tampoco se modificó con la promulgación del Código Civil de 1888, que reemplazó al Código de Carrillo de 1841 en la parte sustantiva y aunque con la aprobación del Código de Procedimientos Civiles de 1933 también se derogó la vigencia del mismo Código General en materia procedimental, ni éste ni el de 1937 modificaron tampoco la competencia delegada a la jurisdicción civil para seguir conociendo de estos asuntos.

Tampoco tuvo importancia en este tema los cambios existentes en la cúpula del Poder Judicial, que pasó de estar conformada por una sola Sala de Casación con 5 magistrados y dos Salas de Apelaciones con tres magistrados cada una, la Sala 1ª de Apelaciones dedicados a los asuntos de naturaleza civil³ y la Sala 2ª de Apelaciones dedicada a los asuntos de naturaleza criminal (Decreto de 18 de mayo de 1886, Ley de 5 de junio de 1895 y Decreto de 20 de mayo de 1926), a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial N°8 del 29 de noviembre de 1937,

³ En la jurisdicción civil, hasta antes de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1937, de los conflictos derivados del contrato de arrendamiento de servicios, cuya cuantía no excediera de quinientos pesos, conocían los Alcaldes y si superaba ese monto, los Jueces Civiles (arts. 66 y 70 de la Ley de 4 de febrero de 1933).

mediante la cual se estableció por primera vez la división de la Corte Suprema de Justicia en una Sala de Casación, una Civil y otra Penal⁴.

Por consiguiente, es hasta con la aprobación del Proyecto de Reforma Constitucional de 1943 que se reconoce constitucionalmente la jurisdicción especializada de trabajo dentro del Poder Judicial⁵.

Sin embargo, en cualquier jurisdicción (civil o criminal o de cualquier otro orden) en la cual existiera un conflicto derivado del trabajo de menores, los jueces debían darle audiencia al representante de la Junta Provincial de Protección a la Infancia, bajo sanción de nulidad de todo lo actuado (art.50 del Decreto N° 27 del 25 de octubre de 1932, Código de la Infancia) y tratándose de asuntos relacionados con accidentes de trabajo, su defensa estaba a cargo de la Junta Provisional del Patronato Nacional de la Infancia (art.20 de la Ley N° 53 del 31 de enero de 1925, de Reparación por Accidentes del Trabajo).

Adicionalmente, lo que luego se mantendría con el Código de Trabajo de 1943, cualquier persona podía gestionar judicialmente ante los Tribunales Superiores, Juzgados o Alcaldías, por sí misma, cuando ejercite un derecho propio, caso contrario, requeriría del auxilio profesional de un Abogado, Pasante o Procurador

⁴ Conforme a la Ley N°39 del 10 de mayo de 1940, la Corte Suprema de Justicia se compondría de una Sala de Casación y de cuatro Salas de Apelaciones, dos Civiles (Primera y Segunda) y dos Penales (Primera y Segunda), pasando a ser las antiguas Salas Primeras las Salas de Apelaciones que existían hasta ese momento y las Salas Segundas las que se creaban con la ley (arts. 50 y 56).

⁵ Aunque el presente estudio se refiere en exclusiva al tratamiento procesal de conflictos de trabajo entre trabajadores y patronos privados, en el caso de Costa Rica la jurisdicción laboral conoce también de los conflictos relacionados con empleo público, lo que ha dado origen a continuos conflictos de competencia entre la jurisdicción laboral y contenciosa-administrativa. Por medio de la Ley N°33 del 12 de junio de 1922, reformada por la Ley N°26 del 17 de diciembre de 1924, se establecía que correspondía al Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo conocer de todo litigio en que sea parte o tenga interés directo el Estado (art.1). Luego, mediante Ley de 6 de setiembre de 1923, se restablece el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo (art.1).

que se apersonara y asumiera la dirección técnica del asunto (artículos 2 y 3 de la Ley de 21 de noviembre de 1910, de Procuradores).

No obstante lo anterior, antes de que se establecieran los primeros tribunales de justicia especializados, ciertos asuntos relativos al trabajo, eran del conocimiento y resolución de algunas autoridades administrativas.

Desde la aprobación de la Ley N°81 del 20 de agosto de 1902, sobre alquiler de servicios agrícolas, domésticos e industriales, los Agentes Principales de Policía, los Jefes Políticos y los Agentes de Policía, conocían de las reclamaciones de los patronos por el incumplimiento de peones o sirvientes domésticos que se negaban a prestar los servicios convenidos o abandonaban su trabajo, sin ulterior recurso. Las autoridades de policía podían exigirle el cumplimiento de la obligación, bajo sanción de imponer una multa o arresto (artículo 5).

En el caso particular de la Ley de Reparación por Accidentes del Trabajo, se creó el Tribunal Superior de Arbitraje, integrado de forma tripartita (un abogado, un patrón y un obrero) a nombramiento del Poder Ejecutivo, con competencia nacional, que agotaría el procedimiento administrativo y sin perjuicio de que las partes soliciten la revisión de sus decisiones en sede judicial (art.46). La particular integración de este tribunal es el antecedente inmediato de los Tribunales de Trabajo creados posteriormente con la aprobación del Código de Trabajo en 1943. Adicionalmente, mediante el Decreto N°20 del 24 de setiembre de 1934, se promulga el Reglamento de la Ley, estableciendo en ella el derecho de los damnificados por accidentes de trabajo y de sus causahabientes, de acceder a una defensa gratuita en su favor a cargo de los Agentes Fiscales (art.20), que también constituye el único ejemplo de defensa legal previa a la reforma del 2016. También llama la atención que antes de 1943, ya los Médicos Oficiales nombrados por el Poder Ejecutivo –Médicos del Pueblo o de Asistencia o del servicio público-, actuaban como peritos, y debían suministrar en sede judicial o administrativa, los dictámenes que se le solicitaran sobre las cuestiones médico-legales relacionadas

con el caso (art. 65 de la Ley de Reparación por Accidentes del Trabajo y art. 34 de la Ley N°36 de 26 de octubre de 1931, de Médicos Oficiales).

En general, el arbitraje estaba regulado mediante la Ley N°11 del 17 de octubre de 1934, de Arbitramento, que establecía que toda diferencia patrimonial entre particulares, incluyendo las derivadas de un relación de trabajo, podía ser sometida a una decisión ejecutiva de peritos o a una sentencia compulsiva de árbitros arbitradores o de árbitros iuris, unipersonales o colectivos, aun cuando el conflicto estuviera pendiente de un litigio judicial (art.1), en cuyo caso, el juez entregaría el expediente al Tribunal arbitral para su fallo (art.5) y una vez dictado, le será devuelto para cualquier acto de ejecución (art.6).

Por otra parte, a diferencia de lo que luego se regularía en el Código de Trabajo, la competencia para imponer multas o arresto por infracción a las leyes de trabajo, no estaba a cargo de las autoridades judiciales, sino en las autoridades de policía (Agentes Principales de Policía –en cabeceras de Provincia- y Jefes Políticos –en cantones menores-, de acuerdo al Decreto de 4 de diciembre de 1882, de la jurisdicción de Agentes de Policía y Jefes Políticos); y en el juzgamiento de las contravenciones por parte de estas autoridades, se establecían procedimientos especiales que garantizaban la defensa del presunto infractor, cuando no, el proceso seguido tenía como norma de referencia, el procedimiento penal en materia de faltas y en caso de que no se pagara la multa, su conversión en días de arresto, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles que se pudieran también solicitar ante los tribunales comunes. Así sucedía, por ejemplo, con las infracciones al Decreto N° 91 del 8 de julio de 1933, sobre Distribución del Trabajo en las Panaderías (art.5), o al Código de la Infancia (art.51 del Código y art.3 de la Ley N°244 del 22 de agosto de 1934 de Agencias Principales de Policía de Menores) o a la Ley N°41 del 19 de diciembre de 1934, de Salario Mínimo (art.15) o a la Ley N°54 del 16 de julio de 1932, que establece el informe que deben rendir los patronos sobre el salario pagado (art.3), o de la Ley N°157 del 21 de agosto de 1935 de los salarios de los trabajadores de campo art.3). A cargo de

las autoridades de policía y de Higiene y Salud Pública, estaban multas a las infracciones de la Ley N°52 del 12 de marzo de 1923, adicionada por la Ley N° 35 del 25 de noviembre de 1925, sobre protección de la salud pública al (art.151).

B. La creación de la jurisdicción especial de trabajo en la reforma social de 1943.

En el Mensaje de Reforma a la Constitución Política de 1871, de corte liberal, se le introdujo mediante la Ley N° 24 del 2 de julio de 1943, un capítulo de garantías sociales, inspiradas especialmente en la doctrina social contenida en las Encíclicas Rerum Novarum de León XIII, la Quadragesimo Anno de Pío XI y el Código Social de Malinas. Como parte de las novedades, se aprobó el artículo 64 que ordenaba la creación de una jurisdicción especial de trabajo, dependiente del Poder Judicial, cuyos tribunales en su mayor parte se integrarían por un representante del Estado, quien los presidirá y por un representante de los patronos y otro de los trabajadores. Esta nueva jurisdicción se consideró “una apremiante necesidad” para la justa solución de los conflictos entre patronos y asalariados; y una alternativa a la jurisdicción civil, donde estaban siendo resueltos y “que a menudo resulta tardía y cara”, lo que era una denegación de justicia para aquél “que su única entrada es el salario”⁶.

Pocos meses antes de estar aprobada la reforma constitucional, el 12 de abril de 1943, se envió al Congreso el Proyecto del primer y único texto del Código de Trabajo que ha tenido el país. Se cumpliría así con el mandato que se derivaba del artículo 65 de la Constitución Política, introducido por la Ley N° 24 ya citada, de que los derechos y beneficios del Capítulo de Garantías Sociales, se reglamentaran en un Código Social y de Trabajo.

⁶ Calderón, R. A. Mensaje de Reforma Constitucional. Malavassi, G. (Recopilador). Los principios cristianos de justicia social y la realidad histórica de Costa Rica. Trejos Hnos. Sucs., San José, 1977.

La propuesta en lo que a la administración de la justicia laboral se refiere, constituía como lo advierte el redactor del proyecto, “todo un Código Procesal”⁷, referido a la Organización de los Tribunales de Trabajo, de su competencia y jurisdicción, del procedimiento en general, de los tribunales de conciliación y arbitraje, de procedimiento de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, del procedimiento en caso de riesgo profesional, de la ejecución de sentencias, del juzgamiento de faltas y de lo relacionado con el recurso ante la sala de casación.

La Comisión Especial del Congreso que rindió su dictamen sobre el Proyecto de Código de Trabajo, introdujo algunos cambios importantes a la propuesta inicial⁸, entre ellos, que todos los miembros del Tribunal Superior de Trabajo debían ser abogados, que los representantes de empleadores y trabajadores en estos Tribunales y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, debían ser elegidos no por sorteo sino por intervención directa de la Corte Suprema de Justicia, eliminaron la posibilidad de recurrir ante la Sala de Casación por vicios de forma y transformaron esta Sala en una tercera instancia.

C. La justicia laboral en el Código de Trabajo de 1943.

El Título Séptimo del Código de Trabajo, aprobado mediante Ley N° 2 del 26 de agosto de 1943, reguló la jurisdicción especial de trabajo, que se ejercería por medio de los Juzgados de Trabajo, los Tribunales de Conciliación y de Arbitraje, el Tribunal Superior de Trabajo y la Sala de Casación, dependiendo todos de la Corte Suprema de Justicia. De ellos, tanto los Tribunales de Conciliación y

⁷ Texto del mensaje que envió el señor Presidente de la República, junto con el Proyecto de Código de Trabajo, al soberano Congreso Constitucional, publicado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Código de Trabajo, Imprenta Nacional, 3ª ed., agosto de 1943.

⁸ Texto del dictamen que rindió la respectiva Comisión Especial del Congreso sobre el Proyecto de Código de Trabajo, publicado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Código de Trabajo, Imprenta Nacional, 3ª ed., agosto de 1943.

Arbitraje como el Tribunal Superior de Trabajo estarían integrados tripartitamente (artículos 398 y 405). Mientras los representantes de empleadores y trabajadores debían ser abogados para integrar el Tribunal Superior de Trabajo, no se exigía esa condición profesional en los Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

El plazo de prescripción de los trabajadores para reclamar contra despidos injustificados era de 2 meses a partir del cese del contrato (artículo 604), de 6 meses si se reclamaban derechos provenientes del contrato de trabajo (artículo 602) y de 3 meses si se reclamaban otros derechos originados en la ley, incluyendo los de seguridad social (artículo 607).

Los principios rectores del nuevo procedimiento de trabajo, eran el de oficiosidad, el de oralidad, gratuidad y celeridad; y las reglas del procedimiento civil eran de aplicación supletoria, en tanto no contraríen estos principios procesales.

Conforme al principio de oficiosidad, los Tribunales de Trabajo actuarán de oficio una vez solicitada su intervención y deberán abreviar en lo posible el curso normal de los procesos (artículo 387). De oficio podían decretar el arraigo del patrono (artículo 451), para exigirle que deje en su salida fuera del país, un apoderado debidamente autorizado o con bienes suficientes para responder a los resultados y hasta el embargo, una vez firme la sentencia (artículo 575).

Conforme al principio de oralidad, el procedimiento es fundamentalmente verbal (artículo 436), aunque las partes si lo deseaban podían gestionar por escrito (artículo 437). Incluso el mismo recurso de apelación podía ser verbal (artículo 492).

Conforme al principio de gratuidad, se eximía del pago de cargas fiscales a las actuaciones procesales (artículo 10), de presentar copias de las gestiones escritas (artículo 437), de garantizar o afianzar la solicitud de embargo preventivo (artículo

448) y los escritos, en tanto fueran presentados por el mismo petente, podían ser suscritos sin necesidad de patrocinio letrado (artículo 440).

Conforme al principio de celeridad, los plazos para dictar las resoluciones judiciales eran cortos, 24 horas para las providencias y 3 días para los autos, salvo casos excepcionales (artículo 444) y en ausencia de procedimientos, los Tribunales podían idear el que fuera más conveniente al caso, con tal de que se dictara con prontitud la resolución (artículo 445). Luego, la sentencia de primera instancia debería ser dictada en 5 días (artículo 485), la de segunda instancia en 7 días (artículo 495) y la de tercera instancia en 15 días (artículo 555). El recurso de apelación debía interponerse en 3 días (artículo 493) y el de casación en 5 días (artículo 549).

Adicionalmente, reflejo de los principios de oralidad y celeridad, se disponía que presentada la demanda el siguiente acto procesal era la convocatoria a juicio verbal (artículo 457), que incluso, en casos de urgencia podría citarse a las partes para el mismo día (artículo 460). En el juicio verbal, de no conformarse con las pretensiones del demandante, el demandado contestaría verbalmente la demanda (artículo 461) y hasta podría contrademandar y se opondrían las excepciones (artículo 465) –salvo las privilegiadas de cosa juzgada, prescripción y transacción-, que serían resueltas en ese momento, salvo que tuviera que suspenderse la audiencia por la excepción de incompetencia de jurisdicción (artículo 466).

Resueltas las excepciones se invitaría a las partes a conciliar (artículo 463) y luego se recibiría la prueba, que podría requerir de una a dos comparencias, según el tipo de prueba (artículo 479).

Recibida toda la prueba, la sentencia de primera instancia debería dictarse en un máximo de 5 días (artículo 485), debiendo el juez apreciar la prueba en conciencia, sin sujeción a las normas de derecho común y expresando los

principios de equidad o de cualquier otra naturaleza en a que fundaba su criterio (artículo 486).

Por su parte, el Tribunal Superior de Trabajo, por haberse interpuesto el recurso de apelación o en ausencia de ello, mediante la exigencia de una consulta forzosa de la sentencia de instancia (artículo 494), podía confirmar, enmendar, revocar total o parcialmente la sentencia (artículo 495).

El recurso de casación no podía dirigirse a corregir trámites procesales (artículo 552) y solo podía modificar la sentencia del Tribunal en lo que fuera desfavorable al recurrente, admitiéndose en esta tercera instancia solo aquellas pruebas que fueren absolutamente indispensables para decidir con acierto los puntos controvertidos (artículo 554).

Para ser efectiva la ejecución de la sentencia, el mismo juez podía una vez aprobada la liquidación en primera o segunda instancia, ordenar de oficio el avalúo y venta de los bienes (artículo 575) y si se tratara de una deuda de salarios, el apremio corporal contra el empleador (artículo 576).

En caso de procesos contra menores de edad y trabajadoras reclamantes de la protección por maternidad, estaba prevista la intervención del Patronato Nacional de la Infancia (artículo 577).

Por su parte los Inspectores de Trabajo debían prestar su colaboración cuando fuera solicitada por las autoridades judiciales de trabajo (artículo 594), especialmente en materia de juzgamiento de faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de previsión social (artículo 562).

En materia de infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social, el juicio se tramitaría de manera verbal y sumaria, a partir de la denuncia o acusación formulada y admitida la falta durante la indagatoria o confesión del infractor, se

procedería a dictar sentencia o de lo contrario, se citaría a una audiencia para recibir las pruebas ofrecidas (artículos 564 y 565) y la sentencia que se dictara sería consultada en caso de que no fuera apelada (artículo 568). En ausencia de regulación expresa, el Código de Procedimientos Penales era norma supletoria (artículo 573). El juzgador impondría la multa si se comprobaba la infracción, a su prudente arbitrio, salvo casos especiales en los que la ley fijaba un valor exacto para la infracción. Los criterios a considerar en este caso, eran el mal causado o el peligro corrido, las condiciones personales y antecedentes del infractor e incluso, sus recursos económicos (artículo 610). Además, por reincidencia podía llegarse al arresto inmutable (artículos 612 y 613).

El procedimiento en caso de riesgo profesional se iniciaba con la denuncia que obligatoriamente debía interponer el empleador dentro de las 48 horas siguientes al acaecimiento del riesgo, del cual se presumía que tenía conocimiento inmediato, aunque cualquier tercero también podría interponer la denuncia (artículo 536). Recibida la denuncia, el juez por sí mismo o por delegación, podría levantar el informe pertinente de lo sucedido (artículo 538). En ausencia de la denuncia del empleador o si el informe no estuviera completo, llamaría a un interrogatorio al empleador, al trabajador y a los testigos. Cuando el dictamen médico indicara la existencia de una incapacidad permanente, el juez convocaría a las partes a un arreglo y si este intento fracasara y no pidiendo ellas que se abra a pruebas el proceso, el juez dictaría sentencia (artículo 542), contra la cual se podía interponer el recurso de apelación o hacer la consulta forzosa (artículo 548).

El cumplimiento del procedimiento de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, conciliación y arbitraje, estaba previsto como requisito para declarar legal la huelga o el paro. Se compone de dos etapas, la conciliación y el arbitraje, que se inician con la solicitud formulada por una delegación de 2 o 3 personas (artículo 500) que presentan un pliego de peticiones (artículo 501) ante el juez de trabajo.

D. Los cambios habidos con posterioridad a 1943 y hasta la Reforma Procesal Laboral de 2016.

La creación de la jurisdicción especial de trabajo, se vio fortalecida con posterioridad a 1943 y reflejo de ello son las sucesivas reformas que tuvo la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así, en 1951 ya se advertía que la justicia se administra, entre otros órganos, por el Tribunal Superior de Trabajo (artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reformado mediante Ley N°1266 del 21 de febrero de 1951) y a partir de la reforma introducida por la Ley N°6434 del 22 de mayo de 1980, de Reorganización de la Corte Suprema de Justicia, este órgano máximo del Poder Judicial se componía de tres Salas, que se denominan: Sala Primera, Sala Segunda y Sala Tercera (art.56), siendo que la Segunda estará integrada por cinco magistrados y conocerá como tercera instancia rogada en asuntos de la jurisdicción de trabajo (art.63).

Una consideración especial merece la experiencia derivada de la Ley que Regula el Proceso Laboral en Negocios de Menor Cuantía", N° 3664 del 10 de enero de 1966, reformada íntegramente por la Ley N° 4284, "Reforma Proceso Laboral en Negocios de Menor Cuantía" de 16 de diciembre de 1968⁹, por medio de la cual se crearon los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía¹⁰, que como órgano colegiado se caracterizaba por gozar "de las más amplias facultades para idear y adoptar las formas procedimentales que mejor convengan a la buena y pronta resolución del negocio" (art.8), celebrando la audiencia oral, dictando su sentencia de forma lacónica y sin que existiera derecho a recurrir de sus decisiones, salvo que fueran dictadas por solo uno de sus integrantes, en los casos en los que la ley por excepción así lo permitía (art.10). Sin duda fue éste uno de los modelos

⁹ Mediante el artículo 4° de la ley N° 9343 del 25 de enero de 2016, se derogó la Ley N°4284.

¹⁰ Inicialmente constituido para atender los asuntos del Cantón Central de la Provincia de San José, su competencia territorial se fuera extendiendo a otras regiones del Gran Área Metropolitana y posteriormente, a otras regiones del país, por decisión de Corte Plena (por ejemplo en la sesión N°05-08, celebrada el 11 de febrero del 2008, artículo XVIII, se dispuso ratificar que los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía de los Cantones Centrales de la Provincias de Heredia, Alajuela y Cartago, iniciaron sus funciones el 4 de febrero del 2008).

precursores de algunas de las reformas introducidas posteriormente a inicios del 2016.

A lo largo del período transcurrido entre 1943 y el 2015, las reformas legales a los procedimientos laborales creados en el Código de Trabajo, son de dos tipos. Una sola de carácter general y las demás, específicas y puntuales¹¹.

De carácter general, la aprobada mediante la Ley N° 3702 del 22 de junio de 1966, impulsada desde el interno del Poder Judicial, en un intento finalmente infructuoso de buscar una mayor celeridad en el proceso, debilitando sobre todo el principio de oralidad y con él, también el de celeridad. De entre las muchas reformas introducidas, la más relevante fue la que afectó el procedimiento ordinario y que obligó a que antes de convocar al juicio verbal, diversas incidencias y audiencias debían de ser tramitadas por las partes y resueltas por el juez de forma escrita, como la contestación de la demanda, la interposición de la contrademanda y las audiencias recíprocas sobre excepciones, que terminó por dilatar el proceso durante meses e incluso, años; incluyendo la práctica consentida por los mismos jueces de permitir el litigio de las partes, por períodos similares de tiempo, una vez concluida la audiencia de juicio, una mala praxis que debería de desaparecer a partir de la reforma del 2016.

Otros cambios habidos en este mismo período de tiempo fueron producto de sentencias judiciales de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que declararon la inconstitucionalidad de diferentes reglas procesales, como la aplicación del procedimiento judicial de solución de conflictos colectivos socioeconómicos a los trabajadores de las administraciones pública con régimen de empleo de naturaleza pública (artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535); la

¹¹ Me refiero a las reformas introducidas por la Ley 25 de 17 de noviembre de 1944, Ley 668 de 14 de agosto de 1946, Ley 832 de 18 de diciembre de 1946, Ley 1093 del 29 de agosto de 1947, Ley 35 de 25 de mayo de 1948, Ley 2695 del 22 de noviembre de 1960, Ley 3372 del 6 de agosto de 1964, Ley 3350 del 7 de agosto de 1964, Ley 4571 del 30 de abril de 1970, Ley 4924 de 16 de diciembre de 1971, Ley 5089 del 18 de octubre de 1972, Ley 5487 del 14 de marzo de 1974, Ley 6332 de 8 de junio de 1979, Ley 7360 del 4 de noviembre de 1993 y Ley 7637 de 21 de octubre de 1996.

posibilidad de que se dicte por el juez de trabajo o por los tribunales de arbitraje, un fallo en conciencia, no sujeto a las leyes, reglamentos y directrices gubernamentales, respecto de las administraciones públicas no sujetas legalmente a un régimen público de empleo (artículos 398 a 404 y 525)¹²; los plazos de prescripción considerados excesivamente cortos de dos meses y de tres meses para que los trabajadores reclamen judicialmente contra los despidos injustificados o sanciones disciplinarias que les apliquen (art.604)¹³ o para solicitar los derechos derivados de los contratos de trabajo (art.607)¹⁴; el trámite de consulta forzosa a la que debían someterse las resoluciones de primera instancia no apeladas por las partes (art.501) y la competencia del Tribunal de modificar el fallo en estas circunstancias (art.502)¹⁵, incluyendo también las resoluciones dictadas en procesos de juzgamiento por infracciones a las leyes de trabajo (art.575)¹⁶ y riesgos profesionales (art.555)¹⁷. También deben tenerse aquellas sentencias, en las que salvando la constitucionalidad de la norma, las interpretó, como sucedió con el artículo 502 del Código de Trabajo, al aclarar que no es inconstitucional en el tanto que le confiere al Tribunal Superior de Trabajo la posibilidad de confirmar, enmendar o revocar, parte o totalmente lo resuelto, pero que “siempre que forme parte de lo apelado y en el sentido de que haya apelado la parte respectiva”¹⁸

E. Los antecedentes legislativos previos a la Reforma Procesal Laboral introducida por Ley N°9343.

¹² Voto N°1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992.

¹³ Voto N°3565-97 de las 15:36 horas del 25 de junio de 1997.

¹⁴ Voto N°5969-93 de las 15: 21 horas del 16 de noviembre de 1993, aclarado mediante los Voto N°280-94 de las 14:33 horas del 7 de junio de 1994, N°78-96 de las 14:30 horas del 20 de febrero de 1996 y N°308-97 de las 14:32 horas del 15 de julio de 1997.

¹⁵ Voto N°5798-98 de las 16:21 horas del 11 de agosto de 1998.

¹⁶ Voto N°6308-98 de las 17:09 horas del 1° de setiembre de 1998.

¹⁷ Voto N°1807-99 de las 15:03 horas del 10 de marzo de 1999.

¹⁸ Voto N°1306-99 de las 16:27 horas del 23 de febrero de 1999.

1. Proyecto de Reforma integral al Código de Trabajo de 1943, de los años 80. Expediente Legislativo N°9234.

A través del Decreto Ejecutivo N°10281-MTSS, publicado en la Gaceta de julio de 1979, se integró una comisión especial encargada de elaborar una revisión integral del Código de Trabajo y la normativa complementaria y adaptarlas a la doctrina de la época. La Comisión, en su inicio, fue integrada por los Licenciados Oscar Bejarano Coto, Álvaro Valerio Sánchez, Antonio Hernández Brenes y Bernardo van der Laat Echeverría, y con esa integración trabajaron un año hasta octubre de 1981. La reforma promovía una separación entre el derecho sustantivo y el procesal y, entre el derecho individual y el colectivo, dado que, en la normativa de 1943 se encontraban entremezcladas. A su vez, diferenciaba entre principios y disposiciones generales. Se dividía en 7 títulos y 42 capítulos. El título 1°, se denominaba “Derecho del trabajo”, el 2°, “De los contratos o relaciones individuales de trabajo”; el 3°, “Condiciones de Trabajo”, el 4°, “De la protección de los trabajadores durante el ejercicio del trabajo”, el 5°, del “Derecho Colectivo del trabajo”, el 6°, “De la prescripción, sanciones y responsabilidades” y el título 7°, “Disposiciones Finales”.

En el capítulo I, el Título I, se pretende resaltar los grandes principios del proyecto, sin perjuicio de que en la parte colectiva o individual se incluyan los mismos enunciados, se reitera el lineamiento de que la justicia social es un medio de libertad y de cooperación económica entre los diversos sectores interesados. En el Capítulo II, se promueven normas de contenido general, tales como la declaratoria de orden público de la legislación laboral y de aplicación obligatoria a toda relación de esa naturaleza. Con respecto a los sujetos del derecho del trabajo, se introduce una definición de “empresa”, así como se promulga la imposibilidad de aplicar prácticas abusivas. El capítulo II pretende realizar conceptualizaciones importantes en el contrato a tiempo indefinido, a plazo fijo o por tiempo determinado y finalmente por obra determinada o a precio alzado. En el capítulo III se regulan los derechos y obligaciones de los empleados y trabajadores, se

incluye la prohibición de discriminar a las personas trabajadoras por razones de raza, color, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, filiación, situación económica. En el capítulo V, se introduce un tema de relevancia en cuanto al preaviso, ya que se dispone que, después de 10 años de servicio, por cada decenio o fracción no menor de 5 años, habrá de otorgarse un mes adicional de servicio. La cesantía se eleva a 12 meses de salario y se instituye un fondo de cesantía a cargo del patrono, pero que será propiedad del trabajador, en un 50% a la finalización de la relación laboral, por cualquier causa que la misma se produzca y e. restante 50% se mantendrá en la cuenta individual del interesado. El Título III, regula las condiciones de trabajo. Está integrado por 7 capítulos y 4 secciones. Establece la obligatoriedad de la parte patronal de establecer un sistema de licencias, con y sin goce de salario, para casos tales como el matrimonio, fallecimiento de parientes cercanos, estudios, desempeño de funciones sindicales, cooperativas y asociaciones solidaristas. Los descansos obligatorios son regulados en la Sección I, la variación más importante es la generalización del pago del descanso semanal, cuyo beneficio lo tienen en la actualidad solo los trabajadores que laboran en establecimientos comerciales, o los que tienen fijado su sueldo en forma quincenal o mensual. En la Sección II, se fija un incremento de las vacaciones cada quinquenio. En el Capítulo III se regula el tema de los salarios, únicamente en materia de embargos ha sido mejorada para evitar abusos para trabajadores agropecuarios pues en ningún caso podrán pagarse al trabajador suma inferior al salario mínimo legalmente establecido. Con ello a su vez, se buscaba evitar que por la vía de algún suministro en especie se le deduzca una suma sustancial del salario mínimo. Los títulos 5, 6 y 7 regulan el derecho colectivo, la prescripción, las sanciones, las disposiciones transitorias. En el título 5° comprende los problemas colectivos de carácter económico social, ya que los conflictos jurídicos colectivos se rigen por las mismas reglas de los conflictos jurídicos individuales. El proyecto efectúa un reordenamiento general realizado, para que las normas se encuentren en un solo título y, dentro de un orden lógico brinden la regulación necesaria para corregir esos problemas. Se suprime el

término “contrato colectivo de trabajo” pues contenía una contratación llamada “contrato de equipo”.

En los capítulos I y II, se establecen las disposiciones generales de los sujetos del derecho colectivo, se establecen los principios generales tendientes a desarrollar la formación de la voluntad colectiva, tales como el de mayoría absoluta, voto directo y secreto, un voto por persona, aparte de la intervención de la voluntad sindical cuando existe representatividad debidamente acreditada. La parte de acuerdos colectivos se regula, cuidando la posibilidad de conflictos entre sindicatos y patronos, en cuanto a superponer arreglos sobre convenciones colectivas o viceversa, lo que permitiría interferencias dentro de la mecánica de los instrumentos colectivos que solo podrían conducir a prácticas desleales que son prohibidas (Capítulo VI).

En materia de convenciones colectivas que contienen la titularidad de los sindicatos, de trabajadores o de patronos, se enmarca la actividad de las partes dentro del proceso de negociación (Capítulo V), regulando por aparte las negociaciones colectivas en el sector público, siguiendo las pautas establecidas en un Congreso Jurídico realizado en el año 1980 en el Colegio de Abogados y de Abogadas de Costa Rica.

En este proyecto, promovido por el Poder Ejecutivo, se acepta la hipótesis de que las convenciones colectivas en ese sector derivan del artículo 62 de la Constitución Política. Se crean un órgano contralor de legalidad (Procuraduría General de la República) y un contralor económico-financiero (Contraloría General de la República), para evitar violaciones al principio de legalidad y las normas presupuestarias que constituyen el límite de los entes públicos en materia de administración de recursos (artículo 180 de la Constitución Política).

Para la negociación en que intervengan sindicatos de trabajadores, en cuanto a representante de ellos, se innova la creación de un “certificado de titularidad”,

aplicando esta figura del derecho comparado, para así evitar problemas intersindicales y entre los sindicatos y los trabajadores, creando además normas que asignan responsabilidad a los dirigentes sindicales durante el periodo de formación de la voluntad colectiva y la negociación de las convenciones colectivas que encuentran su apoyo en el artículo 60 de la Constitución Política y otras normas supralegales (Convenios 87, 98, y 135 OIT).

En el Capítulo VI, de las prácticas desleales se regula la conducta de tales dirigentes de forma que limiten su acción a la legítima defensa, conforme a derecho, de los intereses de los trabajadores por ellos representados, sin abusos de poder o violación de normas jurídicas. También se promueve la creación de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (Capítulo VII), a la cual se le traslada el conocimiento inicial de estos problemas a nivel administrativo. Lo anterior, se justifica porque el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social tiene las unidades administrativas para afrontar estos procedimientos, en forma más adecuada de lo que lo hace el Poder Judicial, pues los Tribunales de conciliación o arbitraje no son órganos técnicos para el conocimiento de esas pretensiones. Con respecto al derecho de huelga, se mantiene en el proyecto su prohibición en los servicios públicos, pero se incorporan normas que permiten que el movimiento sea pacífico, que tengan por objeto solamente la defensa de intereses económicos y sociales de los trabajadores, desechando los medios de fuerza o arbitrarios e introduciendo disposiciones que garanticen debidamente el ejercicio de ese derecho.

En el arbitraje, Capítulo IX, se reserva a la Junta Nacional de Relaciones Laborales, el conocimiento de esta temática, cuando sea económica o social, estableciendo la obligatoriedad del arbitraje cuando no sea permitida la huelga y aún después de declarada una huelga legal, vencido el plazo de 30 días de duración máxima de esta medida de presión. Para así garantizar una solución legal a esta medida de presión.

2. Proyecto de Reforma al Código de Trabajo, de los años 90. Expediente Legislativo Nº11500.

Dicho proyecto de ley pretendía una reforma integral de la normativa laboral, tanto en lo sustantivo como en lo procesal, a través de cuatro libros. El primero referente al Derecho Individual del Trabajo, el segundo referido a la protección de las personas trabajadoras en el ejercicio del trabajo; el tercero, al Derecho Colectivo y, el cuarto, al Derecho Procesal Laboral.

En el Capítulo 1° del Título 1° se hace una referencia expresa a las normas constitucionales, entre ellos a los llamados principios cristianos de justicia social como fuente inmediata del derecho laboral. En el capítulo II, se proponen modificaciones a la jerarquía de las fuentes en derecho laboral, en busca de que los créditos laborales mantengan un privilegio en los procesos de naturaleza universal (sucesorios y materia concursal) y, a su vez que a los derechos laborales no se les aplique ningún impuesto o tasa. El título segundo del libro primero regula lo referente a los contratos o relaciones individuales de trabajo, su capítulo I regula lo relativo a los principios generales que rigen esta materia. El contrato deportivo (Sección VI) es una innovación al regular la “venta” o “traspaso” de fichas, la misma situación se da para los agentes de comercio. En el libro III se efectúan modificaciones al derecho colectivo. Este libro es el más innovador, no sólo por la gran cantidad de cambios, sino que pretende provocar en el futuro las bases que logren una reactivación del proceso de cambio, no sólo de la economía, sino que sirva de promotor del derecho laboral del país. De la huelga se eliminan los conceptos de legalidad e ilegalidad, y son substituidos por los de ilicitud y huelga justa; se inhibe el derecho de huelga en los sectores que brindan seguridad ciudadana, pero se amplía su campo de acción a toda la actividad laboral del país y el paro se presenta como un arma de balance en manos del patrono.

La negociación colectiva se hace descansar en los sindicatos de trabajadores y los patronos, considerados individualmente. A los sindicatos de trabajadores y

patronos se les da su papel real en el derecho laboral, rescatándolos del sueño en el que se les ha sumido; pretende servirse de ellos para crear condiciones económicas adecuadas, no sólo para el trabajador sino para la economía, por ello es que se les conceptualiza en los procesos de negociación como los únicos protagonistas. A la vez, los conflictos colectivos no se limitan a los económico-sociales, sino a los colectivos de cualquier clase, sean éstos económico-sociales, como económicos, sociales, jurídicos, e incluso el fuero de acción del conflicto colectivo se ofrece como una oportunidad para las discusiones y definiciones de la titularidad de la negociación colectiva. Las coaliciones de trabajadores y comités permanentes ceden su lugar en favor del sindicato y pasan a ser antecedentes de este o sus apéndices, pero no podrán subsistir ni permanecer indefinidamente si no se conforman en sindicatos. Estas normas son de obligado estudio y de amplia necesidad.

Por último, se establece el fuero sindical. En el aparte de las sanciones y las prescripciones, se hacen cambios trascendentes; las prescripciones operarán a partir del momento en que la relación laboral se termine, y las sanciones se incrementan en monto, y se considera para su estimación la cantidad de trabajadores afectados.

En el Libro IV, se postula la modificación de la administración procesal de la justicia laboral. Se pretendía la creación de un órgano administrativo, la Junta Nacional de Relaciones Laborales, que tuviera facultades para intervenir en todos los campos de índole laboral, que van desde la simple violación al derecho individual hasta participar como árbitros en procesos conflictuales colectivos. El proceso, en todo caso sería oral, con todas las implicaciones del caso, tales como gratuidad, celeridad, etcétera; esta norma sería aplicable a los procesos judiciales, dependiendo de las particularidades de cada necesidad procesal. El arbitraje podría ser administrativo, pero también judicial, y se introduce la posibilidad, para algunos casos, del arbitraje particular. A la vez, en los procesos de huelga; el arbitraje y la conciliación no son requeridos, como requisitos previos a una huelga.

F. Principales reformas a los procedimientos individuales y colectivos como producto de la Reforma Procesal Laboral.

1. Antecedentes en torno a la Reforma Laboral

La reforma laboral, que entró a regir el 25 de julio del año 2017, introduce una jurisdicción especial de trabajo y junto con ésta, principios procesales y variaciones en la carga de la prueba, lo cual implicará nuevos retos para las partes sociales y sus asesores. Debido a que se trata de una normativa que abarca muchos aspectos vinculados con el derecho laboral (derecho colectivo, infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social, tutela de fueros especiales y de debido proceso, un régimen especial para los procesos de menor cuantía, un procedimiento no contencioso que puede transformarse en contencioso en la distribución de prestaciones de trabajadoras fallecidas, un procedimiento especial para la reinstalación de personas que sufran un riesgo de trabajo y por otras circunstancias, etcétera), debemos aclarar que no es posible analizar detalladamente cada uno de estos procesos, no obstante desarrollaremos los puntos más relevantes de los mismos.

Una vez aclarado lo anterior, indicaremos algunas reformas introducidas a la llamada “jurisdicción especial de trabajo” (Título Décimo).

2. Principales reformas.

Dentro de la gama de novedades que ofrece la nueva normativa, es necesario hablar de una disposición -artículo 421-, que establece que existe lo que se denomina una serie de “principios generales” propios de todo proceso. Si el proceso es de mayor cuantía o complejo, en la audiencia preliminar se deberán realizar únicamente las actuaciones previstas por el numeral 517 de la reforma laboral. En cuanto a los procesos de menor cuantía y de Seguridad Social, los

numerales 538, inciso 4°, y 539, inciso 1°, de la reforma laboral, prevén que se realizará en una audiencia única. Refiriéndose al tema estrictamente probatorio, el numeral 476 de la reforma, nos lleva al tema tantas veces discutido por la doctrina en torno a la actividad probatoria y su función, dado que recalca que su objetivo fundamental debe ser la “búsqueda de la verdad material”. El numeral 478 fija una carga de la prueba genérica, pero el mismo artículo fija una excepción en la que la carga, en los conflictos derivados de los contratos de trabajo, le corresponde a la parte trabajadora la prueba de la prestación personal de servicios, como una derivación de la presunción legal establecida en el artículo 18 del Código de Trabajo. Fuera de esa hipótesis, el mismo 478 establece como regla, en este tipo de conflictos, que la persona empleadora debe acreditar los hechos impeditivos que se invoquen. Por otra parte, se crean procedimientos especiales de tutela ante toda forma de discriminación, fueros especiales y tutela al debido proceso (artículos 540 a 547). En cuanto al procedimiento de conciliación de un conflicto colectivo de carácter económico y social, se presentan situaciones en las que se mantienen en vigencia la legislación anterior y otras en las que la reforma introduce variantes. Primeramente, se desjudicializa el trámite ya que éste puede efectuarse ante el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social o ante cualquier centro de conciliación autorizado. Con respecto al procedimiento para efectuar una negociación colectiva, la reforma establece supuestos distintos y hasta contradictorios con las disposiciones anteriores que quedaron en vigencia. Primeramente, en cuanto a la legitimación, ya que el numeral 56 del Código de Trabajo dispone que, en caso de que existan varios sindicatos se podrá celebrar la negociación con la que tenga la mayoría de personas trabajadoras afectadas, en tanto que el artículo 696 de la reforma establece que la negociación se podrá realizar con los sindicatos que demuestren tener el número mayor de personas afiliadas en cada institución. Importante resulta la derogatoria del párrafo final del numeral 56, ya que esta norma establecía la posibilidad de acudir a la huelga o al paro, sin antes agotar la posibilidad de arbitraje.

En cuanto al derecho de huelga, cuya posibilidad en el régimen de los “servicios esenciales”, fue uno de los elementos esenciales para que el proyecto

de reforma fuera vetado por el Poder Ejecutivo, fue regulado en el numeral 371. Con respecto a la huelga en los servicios públicos, es expresamente prohibida por el artículo 375, lo que obliga a las personas trabajadoras y a los empleadores a someterse a una solución mediante los Tribunales de Trabajo (artículo 707).