

Los principios que integran el debido proceso y su aplicación en el marco de los procedimientos por infracciones a las leyes de trabajo

Jorge Olaso Álvarez (*)

i. SUMARIO. Infracciones a las leyes de trabajo. Seguridad Social. Debido Proceso. Sistema Acusatorio. Sanción.

ii.- INTRODUCCIÓN.

El debido proceso y sus manifestaciones en la materia sancionatoria ha sido un tema abordado por la Sala Constitucional, no solo desde la perspectiva del juzgamiento de las faltas cometidas con ocasión a las infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social. En este ensayo, me referiré a los diversos principios que integran el debido proceso, para después integrarlos en un procedimiento como lo es el de las “infracciones a las leyes de trabajo y de seguridad social”, contenido en el Código de Trabajo. Ello porque dicho procedimiento tiene la característica de aplicar materia sancionatoria que tiene como normativa supletoria, el sistema inquisitivo propio del Código de Procedimientos Penales de 1910. Es por esto que, ante la falta de una reforma legislativa que integre el debido proceso, al procedimiento de infracciones laborales, la Sala Constitucional ha reformulado dicho trámite, a través de sus votos.

iii.- EL DEBIDO PROCESO EN EL VOTO 1739-92 DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

Ahora bien, todo estudio del debido proceso, tiene su inicio en el Voto número 1739-92 de la Sala

Constitucional, ello a pesar del transcurso de los años desde el momento en que fue dictado. Tal situación obedece a que es un pronunciamiento en el que, de forma detallada, se describen algunos de los principios esenciales que integran el debido proceso, haciendo la advertencia de que, los que ahí se describen, no son los únicos principios que pueden integrar ese concepto jurídico indeterminado¹.

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 pronunciamiento, establece que, existe un derecho general a la legalidad y a la justicia que se deriva del numeral 41. 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

(*) Máster en Derecho Laboral y Seguridad Social de la UNED y Juez del Tribunal Segundo Civil de San José.

1. 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 (axiología II)” Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2004, p. 236.

conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado”², 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: el derecho y los principios generales de igualdad y de no discriminación³ el acceso universal a la justicia para toda persona, independientemente del sexo, edad, color, nacionalidad, origen o antecedentes, o cualquier otra condición social; y, el derecho a que la administración de justicia se administre pronta y cumplidamente⁴. 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 autorizadas⁵. De este derecho se extraen varios principios –que la Sala denomina como esenciales en el derecho procesal penal–: el principio “*nullum crimen, nulla pena sine previa lege*” (artículo 39 de la Carta Magna)⁶, y 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 sentencia⁷. Como un tercer concepto se encuentra el “derecho al juez natural” establecido en el artículo 35 de la Constitución Política⁸, el cual, en el derecho anglosajón, se relaciona 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

2 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...” Voto número 1739-92.

3 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.

4 “...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...” Voto n° 1739-92.

5 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...”

6 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. Voto n° 1739-92.

7 Voto 1732-92.

8 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.”

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 proceso⁹. 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) el de intimación, que otorga derecho al imputado de conocer los hechos que se le acusan (incluso antes de la iniciación del proceso)¹⁰ 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 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 Estado¹¹ 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 firme¹². 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 (...)*”¹³. 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: A.- el de amplitud de la prueba: tiene relación con la búsqueda de la verdad “real” de los hechos.

9 “...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...” Voto nº 1739-92.

10 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”.

11 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.

12 Voto número 1739-92.

13 En el voto número 1739-92 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...”

“(…) 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”¹⁴

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 el criterio de suprimir el valor probatorio de la prueba espuria; C.- el de inmediación: 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 proceso¹⁵. 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: pro sentencia: las normas procesales tienen como finalidad facilitar la administración de justicia y no ser un obstáculo para alcanzarla¹⁶ y el 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 principio¹⁷. 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 juzgadas y el acatamiento obligatorio de sus decisiones¹⁸. Una vez analizados los principios que es posible extraer del voto número 1739-92, procederé a desarrollar los votos dictados por la Sala Constitucional, en torno al 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.

14 Voto número 1739-92

15 “(…) 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 inmediación (...)” Voto n° 1739-92.

16 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...” Voto n° 1739-92.

17 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.

18 Voto n° 1739-92.

iv.- LOS VOTOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL TENDIENTES A INTEGRAR EL DEBIDO PROCESO AL PROCESO DE INFRACCIONES A LA LEY DE TRABAJO

El primero de estos votos es el número 7006-1994, de las nueve horas veinticuatro minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo 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, 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 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, 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 época¹⁹. 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 expuestas²⁰. 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 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

19 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.

20 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.

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: el principio de defensa; la libertad probatoria; la “búsqueda de la verdad” y la oralidad, etcétera²¹. 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.

Dos años después de esto, 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 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, 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 dos 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-.

21 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.

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 cuál 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 tipicidad²². 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 tipicidad²³⁻²⁴. Ya dentro de la temática específica de la “tipicidad” en materia laboral, la Sala establece, fundada en el

22 Al respecto, el Voto número 5760-97, 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 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.**”

23 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)...”**

24 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).**

artículo 1° 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”*. 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 es 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 supra legal” (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 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 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. Vale indicar que el Magistrado Luis Paulino Mora salvó su voto, y declaró inconstitucional el numeral 310, inciso g del Código de Trabajo.

En el año 2002, se plantea una acción de inconstitucionalidad contra los párrafos 1° y 2° del numeral 574 del Código de Trabajo. 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). El Magistrado Solano Carrera, como redactor del Voto número 4893-92, 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 laboral²⁵. 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 defensa²⁶, para luego concluir que esos derechos deben aplicarse al juzgamiento de este tipo de faltas, por tratarse de

25 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”**.

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

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.

Parte de los razonamientos de ese Voto 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 Carrera²⁷. Se introduce en este voto la condición de que, el plazo de veinticuatro horas para impugnar, debe ser indicado a las partes en la resolución que se les notifica. Ya en fechas más recientes, específicamente en el año dos mil once, la Sala Constitucional dicta dos resoluciones en torno a esta temática. La primera es 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 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

27 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 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.

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 doctrina²⁸ como de la Sala Constitucional (Voto número 6497-96)²⁹.

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.

v.- CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo, he citado una serie de pronunciamientos de la Sala Constitucional que han venido a llenar las incompatibilidades que tiene el procedimiento de infracciones a la Ley de Trabajo y de Seguridad Social, contenido en el actual Código de Trabajo. Lo extraño es que, a pesar de la fuente incontable de criterios sustanciales contenidos en esos Votos, dichas perspectivas no han sido tomadas en cuenta en los dos proyectos de reforma que actualmente se discuten en la corriente legislativa.

Sin embargo, lo trascendental de los votos es que todos reflejan el interés de los señores Magistrados y de las señoras Magistradas en modificar el sistema inquisitivo del Código de Procedimientos Penales de 1910, para hacerlo coincidente con el sistema acusatorio mixto previsto en el Código Procesal Penal que nos rige en la actualidad.

28 OLASO ÁLVAREZ, Jorge. “La prueba en materia laboral”. Ob. Cit, pág. 135.

29 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.