DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -025-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO AL SISTEMA INSPECTIVO DE TRABAJO

EXPEDIENTE Nº 21.185

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

17 DE FEBRERO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 4
II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES 4
2.1. Sobre la importancia de la Inspección General del Trabajo 4
2.2. Antecedentes Legislativos 9
2.3. Normativa aplicable 10
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 11
ARTÍCULO 1, adición de un Capitulo y reforma de varios artículos de la Ley N° 1860 11
Artículo 82- 11
Artículo 83- 12
Artículo 84- 12
Artículo 85- 13
Artículo 86- 13
Artículo 87- 14
Artículo 88- 14
Artículo 89- 14
Artículo 90- 15
Artículo 92- 15
Artículo 94- 16
Artículo 95- 16
Artículo 97- 16
Artículo 139- 17
ARTÍCULO 2, reforma artículo 111 de la Ley N° 7739 18
ARTÍCULO 3, que reforma varios artículos de la Ley N° 2 Código de Trabajo 20
Artículo 271 20
Artículo 272 20
Artículo 309- 21
Artículo 310- 21
Artículo 311- 21
Artículo 312 21
Artículo 314 21

Artículo 315 22
Artículo 397 22
Artículo 398 22
Artículo 400 23
Artículo 401 23
Artículo 669- 24
Artículo 679 24
ARTÍCULO 4- Derogatorias 25
Transitorio I- 25
Transitorio II- 25
V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 26
Votación 26
Delegación 26
Consultas: 26
Obligatorias: 26
Facultativas 26
VI. FUENTES 26

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -025-2020
INFORME JURÍDICO[1]

FORTALECIMIENTO AL SISTEMA INSPECTIVO DE TRABAJO

Expediente Nº 21.185

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El objetivo central de la propuesta es fortalecer la inspección general del trabajo, servicio identificado como uno de los eslabones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene como fin el desempeño y deber de fiscalizar y resguardar los derechos laborales de las personas trabajadoras.

Bajo ese fundamento, se propone adicionar un Capítulo V a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Nº 1860, de 21 de abril de 1955 con el fin de crear el Tribunal Administrativo de Trabajo y establecer la Dirección Nacional de Inspección del trabajo.

Además, se plantean varias reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 7739, de 06 de enero de 1998y al Código de Trabajo, Ley Nº 2, de 27 de agosto de 1943, con el fin de modificar el régimen de sanciones administrativas por infracción a las leyes laborales.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

2.1. Sobre la importancia de la Inspección General del Trabajo

Según el artículo 88 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Nº 1860, de 21 de abril de 1955**,** la Inspección General de Trabajo, por medio de su cuerpo de Inspectores "(…) velará porque se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a previsión social. Actuará en coordinación con las demás dependencias del Ministerio, y deberá efectuar los estudios, rendir los informes, hacer ejecutar las disposiciones y las demás actividades relacionadas con su función, que le soliciten aquéllas. En lo referente a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y a sus Reglamentos, prestará la colaboración y el auxilio que le soliciten los Inspectores de la Caja. De igual manera procederá tratándose de otras instituciones del Estado, dentro del ejercicio de sus funciones"

[1] Elaborado por el ***Lic. Víctor E. Granados Calvo***, Asesor Parlamentario; supervisado por el ***Dr. Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, a cargo del ***MSc. Fernando Campos Martínez***, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

Como se desprende de la simple lectura acerca de las competencias y alcances de ese órgano, resulta fundamental su existencia para velar y fiscalizar por el cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras.

Algunos autores consultados indican que el desarrollo y evolución del Derecho Laboral, coincide o es paralelo a la inspección laboral:

> *Se estaba desarrollando -entonces- un verdadero reconocimiento internacional a la importancia de la justicia social para el logro de la paz, en contraste con un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados de ese momento. Había, también, una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por los mercados internacionales. La OIT pasa por ende a constituirse en el organismo especializado de las Naciones Unidas, con el objetivo de promover la justicia social, los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente. Siendo su constitución elaborada entre enero y abril de 1919, por una comisión de trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles, la cual tenía como antecedente ideas tratadas en la IALL, de Basilea. Esto dio como resultado la conformación de una organización tripartita, única en su género, con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores dentro de sus órganos ejecutivos. En los años 1919 y 1921, la OIT sancionó dieciséis convenios internacionales del trabajo y dieciocho recomendaciones y, en 1926, se introdujo un mecanismo de control, aún vigente, por el cual cada país debía presentar anualmente una memoria informando sobre el estado de aplicación de las normas internacionales.*[2]

El Convenio sobre la inspección del trabajo Nº 81 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por Ley Nº 2561, del 11 de mayo de 1960 (Convenios OIT Nos. 29, 81, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95,96, 98, 99 y 100) es la mejor muestra del compromiso social del Estado costarricense de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de las y los trabajadores en el ejercicio de su profesión, por medio de un órgano que asegure la salud y seguridad de la fuerza de trabajo en el ejercicio de sus cargos por medio de inspectores con suficiente independencia y competencias para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección; proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente; así como interrogar, solos o ante testigos, al empleador

[2] BRIONES BRIONES, Eric, "La inspección como institución garante del trabajo decente en pro de la productividad". En: *Revista Judicial*, Costa Rica, Nº 119, junio 2016. Disponible en: https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista_119/PDFs/13-inspeccion_institucion_garante.pdf

o al personal de la empresa, sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, y exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional indique, relativos a las condiciones de trabajo, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales.

De igual forma, mediante Ley Nº 4737, del 29 de marzo de 1971, nuestro Estado ratificó el Convenio N° 129 de la OIT sobre la inspección del trabajo (agricultura) del año 1969, dirigido a hacer extensiva la inspección del trabajo en la agricultura a una o más de las siguientes categorías de personas que trabajen en empresas agrícolas:

> a) arrendatarios que no empleen mano de obra externa, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;
> b) personas que participen en una empresa económica colectiva, como los miembros de cooperativas;
> c) miembros de la familia del productor, como los defina la legislación nacional.

De conformidad con el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, según Decreto Ejecutivo Nº 28578 del 03 de febrero de 2000, la Inspección de Trabajo está compuesta por: a) Un Director Nacional, b) Las Oficinas Regionales, a cargo de los respectivos Jefes Regionales, c) La Asesoría Legal, que estará bajo la responsabilidad del Coordinador que se designe, d) La Asesoría de Gestión, a cargo del respectivo Coordinador, e) Las Oficinas Provinciales y Cantonales, a cargo de los correspondientes Coordinadores, f) El Consejo Técnico Consultivo Nacional y los Consejos Técnicos Consultivos Regionales; que funcionarán como órganos adscritos de la Inspección de Trabajo y de las Oficinas Regionales, respectivamente y, g) Los inspectores de trabajo. (Artículo 6)

Las funciones y competencias que se establecen para ese órgano de acuerdo con la reglamentación citada, y éstas son:

> *a) Velar porque se cumplan y respeten las disposiciones contenidas en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados, las leyes, las convenciones colectivas, los laudos, los acuerdos conciliatorios, los arreglos directos y los reglamentos relativos a condiciones salariales, de trabajo, de salud ocupacional y de seguridad social.*
>
> *b) Prevenir conflictos obrero patronales, mediante la instrucción, asesoramiento y capacitación a patronos y trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones en cuanto a sus derechos y obligaciones.*
>
> *c) Intervenir en las dificultades y conflictos de trabajo que se presenten, siempre que el caso no sea de conocimiento de la Dirección de Asuntos Laborales.*

d) Actuar en forma inmediata, para lo cual podrá requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para que no se le impida el cumplimiento de sus deberes legales.

e) Coordinar sus actividades con las instituciones públicas de seguridad social y con las demás Direcciones, Oficinas y dependencias del Ministerio.

f) Prestar la colaboración y el auxilio que le soliciten los Inspectores de la Caja Costarricense de Seguro Social y demás autoridades de las instituciones de seguridad social, en la materia de sus competencias y atribuciones.

g) Las demás establecidas en los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y demás normativa aplicable.[3]

En la actualidad, dicho órgano ejecuta funciones relativa a: 1) Procedimiento de inspección de los centros de trabajo. 2) Procedimiento de investigación por violación de instrumentos profesionales como: convenciones colectivas, arreglos directos y laudos, etc. 3) Procedimiento por despido ilegal de la trabajadora embarazada o en período de lactancia. 4) Procedimiento de denuncia por despido ilegal de la persona menor adolescente trabajadora. 5) Procedimiento de denuncia por hostigamiento laboral. 6) Procedimiento de denuncia por discriminación. 7) Procedimiento de denuncia por hostigamiento sexual. 8) Procedimiento para certificación de cumplimiento de los derechos laborales.

En cuanto a los procedimientos se aplica el Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo, según Directriz Nº 1677 del 03 de enero de 2001[4], mismo en el que se regulan aspectos muy puntuales, tales como formalidades de la denuncia o solicitud de intervención, etapas y plazos del proceso inspectivo de los centros de trabajo y procedimiento de cobro de multas por infracciones laborales, entre otros.

Resulta importante reseñar que la Sala Constitucional, mediante la Resolución Nº 04298 – 1997 de 23 de Julio del 1997 propició un cambio sustancial en la actividad regular de la Inspección de Trabajo, *"(…) al excluir de la normativa procedimental contemplada en la Ley General de Administración Pública, todos los procedimientos del Código de Trabajo, con excepción del plazo"*[5]

---

[3] Artículo 9, Decreto Ejecutivo Nº 28578 del 03 de febrero de 2000.

[4] Disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45770&nValor3=0&strTipM=TC

[5] http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf

En lo que interesa, dicho voto establece:

> *Si bien… no puede aplicarse supletoriamente la normativa de la ley administrativa a este tipo de procedimiento laboral, lo cierto es que, por razones de seguridad jurídica, no puede dejarse sin establecer un límite en el tiempo que circunscriba la actuación de la administración. Por lo que, ante la omisión legislativa y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 del Código de Trabajo, debe aplicarse en el caso bajo examen el principio general laboral de razonabilidad. Así, si la Ley General de la Administración Pública, establece un plazo de dos meses para dar por concluido el procedimiento ordinario que resuelve en el fondo un conflicto, ponderando dicha situación, en la aplicación del procedimiento establecido en los artículos 363 y siguientes del Código de Trabajo, el cual como se indicó, no resuelve el conflicto suscitado sino que se trata de una investigación, es razonable entender que la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo deberá respetar un plazo idéntico al mencionado para dar por concluido su intervención administrativa desde la debida presentación de la denuncia ante ese órgano y hasta la decisión de denunciar en sede judicial o el archivo del expediente…*[6]

De acuerdo con la OIT la inspección del trabajo puede llevar a *"(…) mejorar la aplicación de la legislación nacional en cuestiones tales como el tiempo de trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, y el trabajo infantil. Además, los inspectores del trabajo señalan a las autoridades nacionales las lagunas y deficiencias de la legislación nacional. Desempeñan una importante función en la garantía de que la legislación del trabajo se aplique de modo igualitario a todos los empleadores y trabajadores. Debido a que la comunidad internacional reconoce la importancia de la inspección del trabajo, la OIT ha hecho de la promoción de la ratificación de dos convenios sobre la inspección del trabajo (núms. 81 y 129) una prioridad. Hasta ahora, 145 países (cerca del 80 por ciento de los Estados Miembros de la OIT) han ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y 53 han ratificado el Convenio núm. 129"*[7]

No obstante, también existe una serie de debilidades, que afectan o inciden en el buen desempeño de la Inspección General del Trabajo. Estos problemas, que van desde la insuficiencia de recursos presupuestarios y humanos, hasta la lentitud de los procedimientos han sido objeto de foco de los señores legisladores en el pasado.

---

[6] https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-110956

[7] https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm

2.2. Antecedentes Legislativos

Tal y como se expresa en la propuesta legislativa, existen algunos antecedentes que evidencian el interés que han tenido los legisladores en dotar al sistema de inspección de trabajo, de mayores armas jurídicas para hacer efectivos el deber de fiscalización y vigilancia de los derechos laborales de las personas trabajadoras.

- **Expediente N.º 19.052**, Fortalecimiento de la Inspección General del Trabajo que parte de que la inspección laboral es uno de los instrumentos básicos para hacer realidad el derecho de las personas trabajadoras a condiciones de trabajo dignas y decentes, por lo que propone su modernización y fortalecimiento en cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a nivel mundial (ratificado así en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, Brasilia 2006).

Tramitado en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales el expediente fue archivado el 17 de octubre de 2018 por vencimiento del plazo cuatrienal. (artículo 119 del RAL)

- **Expediente N°19.130.** REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 88, 92, 94 Y 139 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL N.º 1860 Y SUS REFORMAS, 116 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL N.º 7333, 101 DEL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, 564 AL 570, 601, 609 AL 617 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, ASÍ COMO LA DEROGATORIA DEL INCISO F) DEL ARTÍCULO 402 Y LOS ARTÍCULOS 309 AL 329 Y 571 AL 581, TODOS DEL CÓDIGO DE TRABAJO, CRÉASE UN APARTADO DE TRANSITORIOS I, II, III.

En este caso, a pesar de que la iniciativa fue objeto de **Dictamen Unánime Afirmativo** el 17 de marzo de 2015 en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, e ingresó a la orden del día del plenario Legislativo en primer debate, el proyecto fue remitido vía moción artículo 154 del RAL (aprobada 27 de junio de 2017) a la comisión dictaminadora y posteriormente, fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal.

De la fundamentación del referido Dictamen se destacan los siguientes aspectos referidos al texto aprobado en esa oportunidad:

a) se crean mecanismos tendientes a la imposición de las multas en sede administrativa y convirtiéndose éstas en una de las principales herramientas con que cuente la Inspección de Trabajo en el cumplimiento de su gestión,

b) se propician mejoras normativas tendientes a incrementar el control interno en procesos administrativos, mediante la creación de un Registro de Infractores y reincidentes,

c) se les otorgan amplias facultades a los inspectores de trabajo, éstos van a poder realizar inspecciones a cualquier hora del día para verificar que las condiciones del centro de trabajo estén acordes con la normativa asociada y los convenios internacionales,

d) se modifica el artículo 101 del Código de la Niñez y la Adolescencia con la finalidad de actualizar las sanciones económicas, asociadas a las violaciones en las que incurra la parte empleadora de la población protegida por esta norma,

e) se le otorgan a la Dirección de Inspección de Trabajo nuevas funciones y potestades para sancionar en sede administrativa, asimismo se crea una nueva tipología a las infracciones a la normativa laboral, clasificándolas de acuerdo a la gravedad de la falta, número de faltas cometidas, número de trabajadores directa o potencialmente afectados, daños causados, condiciones personales y antecedentes del inculpado.

2.3. Normativa aplicable

Convenio N.° 81 “Sobre la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio”, Ley No. 2561 del 11 de mayo de 1960; asimismo, el Convenio N.° 129 “Sobre la Inspección del trabajo en la Agricultura”, Ley No. 4737 del 29 de marzo de 1971 y el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo de 1947. También las Recomendaciones N.° 20, 81, 82 y 133, que establecen criterios generales a observar por los países en la implementación de los sistemas de inspección del trabajo nacionales[8].

Artículos 7 inciso d), 57, 77, 88 a 102, y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ley No. 1860 del 21 de abril de 1955 y reformada por las leyes No. 3095 del 18 de febrero de 1963, 4076 del 6 de agosto de 1968. Esta

[8] Una de las recomendaciones más importantes ha sido la R020 - Labour Inspection Recommendation, 1923 (No. 20). Recommendation concerning the General Principles for the Organization of Systems of Inspection to Secure the Enforcement of the Laws and Regulations for the Protection of the Workers Adoption: Geneva, 5th ILC session (29 Oct 1923) - Status: Instrument with interim status. La Recomendación N.º 20 adoptada por la OIT el 29 de octubre de 1923, ha dispuesto que se considere “a los jefes de empresa o a sus representantes”, responsables de la observancia de la ley, pudiendo ser multados en caso de infracción deliberada de la ley o de negligencia grave en su observancia; y solo en casos especiales en que se disponga que el empleador deba ser avisado previamente, se recurrirá a la ejecución inmediata. Departamento de Servicios Técnicos. AL-DEST- IJU-200-2015.

Ley Orgánica se complementa con el Manual de Procedimientos de Inspección de Trabajo.

Código de Trabajo, Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas que confiere facultades, competencias y actuaciones a la Inspección de Trabajo, las que se hallan en los artículos 50, 69 inciso f), 75, 77, 88, 94, 94 bis, 100, 120 bis, 142, 198 bis, 272, 282, 284, 298, 310, 316, 329, 349, 364, 365, 488, 505, 537, 581, 582, 612 y 613.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1, adición de un Capitulo y reforma de varios artículos de la Ley N° 1860

Se adiciona un Capítulo V, Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, Capítulo Único, artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87 y se reforma los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social N.º 1860, de 21 de abril de 1955 y sus reformas.

Se señala un problema de técnica legislativa, se recomienda que el artículo indique que se adiciona un Capítulo V al Título IV de la Ley. Lo demás se considera adecuado, dado que los artículos 82 al 87 del Capítulo V del Título Cuarto, Departamento de Previsión Social, fueron derogados por el artículo 117 de Ley Nº 4179 de 22 de agosto de 1968[9] y no se hace necesario correr la numeración.

En lo que respecta a los artículos adicionados, dada su importancia, procedemos a analizarlos uno a uno.

Artículo 82-

Se crea el Tribunal Administrativo de la Inspección del Trabajo, con sede en San José y competencia en todo el territorio nacional. Se le otorga naturaleza jurídica de desconcentración máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia exclusiva e independencia funcional, en el desempeño de sus atribuciones. Se agrega, que lo resuelto por el Tribunal agotará la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.

En cuanto a la naturaleza jurídica, la desconcentración máxima supone un poder de decisión propio y es plena facultad del legislador conferir esa competencia al nuevo órgano. Como lo ha indicado la Procuraduría General de la República desconcentrar

[9] Interpretación auténtica del artículo 80 de la ley N° 4179 de 22 de agosto de 1968, y sus reformas, "Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto de Fomento Cooperativo".

es especializar funcionalmente determinados órganos, sin que se desliguen orgánicamente tales competencias de la estructura originaria:

> *"Por otra parte, la atribución de esa competencia quiebra los principios normales en orden a la relación de jerarquía. En primer término, el jerarca deviene incompetente para emitir los actos relativos a la materia desconcentrada. Esa incompetencia no es, sin embargo, absoluta. La norma que desconcentra delimita la materia desconcentrada así como los poderes conferidos al órgano inferior. Pero en los demás aspectos de su actividad, este órgano permanece sometido a la relación de jerarquía. Consecuentemente, el jerarca ejercita sus poderes normales respecto de los ámbitos no desconcentrados. De allí que la norma que desconcentra deba establecer hasta dónde llega la desconcentración, qué poderes conserva el jerarca respecto de lo desconcentrado".*[10]

La norma propuesta es clara en cuanto a la atribución, puesto que el Tribunal de naturaleza Administrativa tendrá competencia exclusiva e independencia funcional, en el desempeño de sus atribuciones, y que lo resuelto por ese órgano, agotará la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio, todas ellas contestes con la función que el legislador, por especialidad, le está otorgando.

Artículo 83-

Cada año este Tribunal elaborará un presupuesto para cubrir sus gastos administrativos y de recurso humano

En lo que a este artículo se refiere, si bien es cierto se desprende que el contenido presupuestario del nuevo órgano será con cargo al Presupuesto Nacional, se recomienda que en cumplimiento del artículo 44 de la de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nº 8131 del 18 de setiembre de 2001, se indique explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. Lo anterior se indica, porque más adelante la iniciativa crea una Junta Administradora de multas.

Este es un aspecto de importancia para la consolidación y buen funcionamiento del nuevo órgano.

Artículo 84-

En este artículo se le asigna la competencia al Tribunal para conocer y resolver en alzada los recursos de revisión planteados contra las resoluciones finales dictadas

[10] Dictamen C-159-96 de 25 de setiembre de 1996.

por la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contra los actos finales que comuniquen la imposición de multas por violación a las normas laborales de la Inspección Nacional de Trabajo, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser sometidos a su conocimiento.

Por otra parte, se le confiere un plazo de dos meses a la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo para resolver los asuntos y otro plazo de seis meses desde la presentación del recurso al Tribunal, para que éste último órgano decida, no obstante, no queda claro y se recomienda revisar o corregir, si el vencimiento del plazo conlleva el agotamiento de la vía administrativa.

Se recomienda por parte de esta asesoría que los recursos planteados ante el Tribunal Administrativo sean catalogados como recursos de apelación y no de revisión, que es un recurso extraordinario, como se indica en la propuesta, dada la naturaleza del tribunal y los posibles agravios que sean planteados ante ese órgano, cuyas facultades suponen revocar, anular o modificar lo resuelto.

Artículo 85-.

Este artículo se refiere a la integración del Tribunal y su forma de elección por parte del Consejo de Gobierno, previo concurso público de antecedentes realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual remitirá una nómina de postulantes al Consejo de Gobierno para su designación. Además, se establece el plazo del nombramiento por cuatro años con facultad de ser reelectos por un período adicional. Todo el alcance y contenido de este artículo es adecuado y se encuentra dentro de las competencias y diseño que los legisladores proyecten otorgarle al órgano que se pretende crear.

Artículo 86-

Se establecen como requisitos para ser miembro propietario y suplente del Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, el grado mínimo de licenciatura en derecho, con experiencia mínima de cinco años en derecho laboral, en riesgos de trabajo o en seguridad social.

Se indica que los miembros propietarios deberán trabajar a tiempo completo para el Tribunal en tanto, a los suplentes se les remunerarán los servicios solo cuando ejerzan efectivamente la suplencia. No obstante, que lo anterior es lo más adecuado, se recomienda establecer prohibiciones para quienes se desempeñen a futuro en calidad de suplentes, de modo tal de que, el legislador establezca, los supuestos en los que se podría incurrir en conflicto de intereses.

Artículo 87-

Se sujeta al órgano a los principios de celeridad e inmediación de la prueba, sin perjuicio de la implementación de medios supletorios para la evacuación de la misma, cuando las circunstancias lo ameriten, lo que es muy a tono con el espíritu general de la propuesta que impulsa la resolución pronta de esto asuntos.

Artículo 88-

Se propone que la Inspección General de Trabajo, eventualmente, pase a categorizarse como Dirección Nacional de Inspección, misma que tendrá mayores competencias tales como: a) dictar órdenes de cumplimiento de la legislación laboral, b) imponer sanciones por faltas contra las leyes laborales, c) hacer ejecutar las disposiciones que emita d) llevar un registro a través de una base de datos e) presentar un informe estadístico anual, sobre la gestión realizada, f) obtener la información de las demás dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y demás instancias que formen parte del Estado con preferencia y libres del pago de cualquier canon.

Todo lo anterior es proporcionado y razonable, y como se indicó se ajusta al espíritu de la iniciativa de dotar al sistema de inspección laboral de mayores competencias para el desempeño de sus funciones de fiscalización del cumplimiento de las leyes labores.

Artículo 89-

El cambio sustancial que se identifica en este artículo, es la posibilidad de que los inspectores de trabajo, en caso de que se les niegue injustificadamente el ingreso a los lugares de trabajo o se interfiera con el ejercicio de sus competencias, podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para garantizar que no se les impida el cumplimiento de sus deberes.

La norma vigente establece un procedimiento, según el cual, caso de que los inspectores encuentren resistencia en el cumplimiento de sus deberes *“darán cuenta de lo sucedido al Juez de Trabajo que corresponda, de lo que informarán a la mayor brevedad a la Jefatura de la Inspección”.* Según indica la norma vigente solo en casos especiales y en los que la acción de los Inspectores deba ser inmediata, podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía.

La modificación planteada es razonable y proporcionada y atiende al planteamiento general de esta iniciativa que busca dotar a la Dirección Nacional de Inspección de competencias y facultades que les permita actuar con agilidad y no hacer nugatorios los derechos de los trabajadores cuya vigilancia y fiscalización les corresponde. No obstante, en criterio de esta asesoría, con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica

la iniciativa, se recomienda que el legislador establezca parámetros mínimos tasados que deben de ser considerados para requerir el auxilio policial.

Artículo 90-

Se agrega un párrafo segundo que indica que los inspectores de trabajo "informarán a las autoridades competentes de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros sobre cualquier incumplimiento que detecten a la legislación sobre seguridad social y riesgos del trabajo, sin perjuicio de sus competencias en esta materia y de los mecanismos de colaboración interinstitucional que lleguen a celebrarse".

La anterior adición es más que razonable y deseable.

Artículo 92-

Este es un artículo de medular importancia pues establece algunos presupuestos del procedimiento de sanción. En primer término, se establece la oportunidad de requerir a patronos no reincidentes mediante "*Acta de Notificación de Infracción y Sanción"* que se ajuste a derecho. Sin embargo, el plazo de esa prevención no es claro en la norma pues se indica que el inspector debe de señalarlo atendiendo a criterios sobre la gravedad de los hechos, las consecuencias, cantidad de trabajadores, complejidad de la medida correctiva y el número de faltas. Esta asesoría recomienda que sea el legislador el que diseñe plazos mínimos y máximos para el cumplimiento de la prevención (Acta de Notificación de Infracción y Sanción) con base en criterios y/o parámetros que doten de seguridad jurídica a la propuesta y la hagan viable, dado que el incumplimiento de la prevención, puede acarrear sanciones. Nótese que se empodera al funcionario inspector como una autoridad.

Denótese además que este mismo artículo indica que vencido el plazo, si no se ha cumplido con la prevención, la inspección impondrá la sanción correspondiente, la cual podrá ser recurrida ante el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, pero deja al completo arbitrio del jefe regional de inspección, la ampliación de plazos respecto de órdenes que impliquen inversión de "recursos económicos", este aspecto queda un tanto abierto en la norma.

En el caso de que el incumplimiento sea en relación con el pago del salario mínimo de conformidad con la categoría profesional de trabajador, se indica que la sanción que debe de imponer el inspector de trabajo es de oficio, de acuerdo con las multas consignadas en los incisos 5) o 6) del artículo 398 del Código de Trabajo, es decir; de dieciséis a diecinueve y de veinte a veintitrés salarios base mensuales lo que parece ser adecuado, razonable y proporcional.

Las últimas disposiciones de este artículo, igualmente se consideran razonables y necesarias para la realización de la propuesta en general, a saber; que toda sanción deberá estar motivada, con prueba adjunta y deberá elaborarse siguiendo todas las formalidades de los actos administrativos, que será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación que conste en resolución firme por infracción a la ley de trabajo, y que, la imposición de sanciones no libera a las personas infractoras del incumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron.

Artículo 94-

Se le confiere carácter de prueba calificada a las actas de los inspectores de trabajo, esto sin perjuicio de que el patrono demuestre lo contrario, y elimina la anterior disposición de prescindir de esa prueba ante la existencia de otras que revelen la falsedad o inexactitud del informe.

Artículo 95-

Se actualizan las multas en casos de desobediencia a las disposiciones de los inspectores u obstrucción al desempeño de sus funciones. La legislación vigente establece multa de veinte a trescientos sesenta colones y la reforma pretende una multa de uno a siete salarios base de conformidad con el artículo 2 de la Ley N.º 7337[11] Este es un asunto de oportunidad y conveniencia, además de actualización de la risible multa vigente. En cuanto a la proporcionalidad y razonabilidad del quantum esta asesoría no tiene objeción alguna hay un mínimo y un máximo, que incluso se podría aplicar al tamaño del centro de trabajo en relación con el impacto del incumplimiento de las leyes laborales.

Artículo 97-

En este artículo básicamente se cambia a la Inspección General de Trabajo por una Dirección Nacional de Inspección a cargo de un director o directora que podrá

[11] ARTICULO 2.- La denominación "salario base", contenida en los artículos 209, 212, 216 y 384 del Código Penal, corresponde al monto equivalente al salario base mensual del "Oficinista 1" que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito. Dicho salario base regirá durante todo el año siguiente, aun cuando el salario que se toma en consideración, para la fijación, sea modificado durante ese período. En caso de que llegaren a existir, en la misma Ley de Presupuesto, diferentes salarios para ese mismo cargo, se tomará el de mayor monto para los efectos de este artículo. La Corte Suprema de Justicia comunicará, por medio de publicación en el Diario Oficial La Gaceta, las variaciones anuales que se produzcan en el monto del salario referido. Las modificaciones contenidas en esta Ley y las que se hicieren en un futuro al salario base del "Oficinista 1" citado, no se considerarán como variación al tipo penal, a los efectos del artículo 13 del Código Penal y 490, inciso 4) del Código de Procedimientos Penales, excepto en los casos pendientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, en los que no haya recaído Sentencia firme.

ejercer sus competencias desconcentradas geográficamente hablando en todo el territorio nacional. Es parte de la propuesta estructural, no hay comentario adicional.

Artículo 139-

Se indica que las resoluciones emanadas por el Ministerio de Trabajo deben de ser puestas en conocimiento de las partes por medio de la Ley de Notificaciones Judiciales N° 8687 del 04 de diciembre de 2008, lo cual supone el uso de medios digitales. Se mantiene el recurso de apelación de aquellas resoluciones de órganos inferiores al Ministro sin formalidades.

Además, se dice que contra el *"Acta de Notificación de Infracción y Sanción"* procede el **recurso de revisión**, ante el **jefe regional** respectivo. Este es un aspecto que podría analizarse con más detenimiento. Se entiende, que este funcionario jefe regional actúa como primera instancia, lo cual significa que decide sobre una posible revocatoria no una revisión. Ahora bien, la instancia está propuesta en términos de regionalización; sin embargo, quien debería revocar o no y admitir la apelación ante el Tribunal debería ser el Director o Directora de la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo, lo sugerimos por dos razones: Los directores regionales podrían resolver en distanta dirección con lo cual se perdería la uniformidad resolutiva antes casos similares. Asimismo, tome el legislador en cuenta que estos directores regionales lo son para todo tipo de asunto del Ministerio y no exclusivamente para la competencia relativa a las inspecciones de trabajo.

Sobre la frase siguiente que dice "*, y dentro de los tres días siguientes a la notificación, éste deberá tener un plazo de hasta treinta días hábiles para resolver el asunto sometido a su conocimiento, el cual podrá ser apelado en forma escrita por las partes legitimadas ante el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución del recurso de revisión."* Solo tenemos reparo respecto del final cuando menciona "recuso de revisión", debería decir "recurso de revocatoria". Igual ajuste debería hacerse en el artículo 84.

En otras palabras, parece que el esquema está mal planteado pues los jefes regionales son funcionarios intermedios, pero es el Director el jerarca directo al que responderían los inspectores. Entonces, debe ser éste funcionario quien resuelva sobre el Acta en revocatoria, y decidir sobre admisión de la apelación ante el Tribunal. Véase que el artículo 84 si reconoce el esquema correcto, cuando menciona la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como primera instancia y no a los directores regionales. Debe acoplarse bien el artículo 84 con el artículo 139, pareciera que hay antinomias.

Por otro lado, se concede a dichos recursos efectos suspensivos sobre la sanción pecuniaria hasta tanto no resuelva el Tribunal, en definitiva; no así, respecto de la ejecución de las órdenes de cumplimiento dictadas por la Inspección Nacional de Trabajo que impliquen el supuesto de menoscabo de uno o más derechos laborales, salvo que el Tribunal estime, mediante resolución motivada, que dicha ejecución pueda resultar más perjudicial para los derechos de las personas trabajadoras. Esto está bien calibrado en la propuesta.

En adición, estas últimas disposiciones ponen de manifiesto una duda para esta asesoría en torno a la llamada *"Acta de Notificación de Infracción y Sanción"*. De conformidad con la propuesta, dicha acta, que es prueba calificada, es confeccionada por el inspector de trabajo. Por otra parte, si el Tribunal Administrativo de Inspección es el órgano que conoce y resuelve en alzada los recursos de "revisión" planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contra los actos finales que comuniquen la imposición de multas por violación a las normas laborales de la Inspección Nacional de Trabajo.

Finalmente, con suma claridad hemos de indicar que se debe replantear todo el procedimiento de modo que sea únivoco entre lo que dice el artículo 139 de análisis y lo que dice el artículo 84 también del texto sometido a este Informe.

ARTÍCULO 2, reforma artículo 111 de la Ley N° 7739

Se reforma el artículo 101 del Código de la Niñez y la Adolescencia N.° 7739 y sus reformas, cuyos cambios se resumen de la siguiente manera:

Se establece que la infracción a las disposiciones de los artículos 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 98 (**se refiere al Código de Trabajo, hace falta incluir la concordancia**) serán sancionadas conforme al procedimiento de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N.º 1860, de 21 de abril de 1955, y en vía judicial de acuerdo con el procedimiento establecido en el capítulo XV del título X del Código de Trabajo.

Dichas disposiciones se encuentran inmersas el régimen especial de Protección al Trabajador Adolescente y se refieren a la obligación de concederles a los adolescentes mayores de quince años que trabajen, las facilidades que compatibilicen su trabajo con la asistencia regular al centro educativo (artículo 88), a notificar el despido con responsabilidad patronal de una persona adolescente trabajadora a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro del plazo del preaviso, con el fin de que le brinde el asesoramiento necesario acerca de los derechos indemnizatorios (artículo 90), a gestionar la autorización ante la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo para el despido con justa causa de un adolescente, ofreciendo las pruebas que estime pertinentes (artículo 91) y a acatar las prohibiciones de trabajo para

menores de quince años, a cesar o discriminar a la adolescente embarazada o lactante o a que trabajen en minas y canteras, lugares insalubres y peligrosos, expendios de bebidas alcohólicas, actividades en las que su propia seguridad (artículos 82, 92 y 94). Finalmente, se hace referencia a la jornada de trabajo de los adolescentes mayores de quince años cuya jornada nocturna es prohibida y en todo caso no debe de exceder de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales (artículo 95) y a la obligación de llevar un registro con los datos del menor (artículo 98)

De conformidad con la reforma planteada, la violación u omisión de esas disposiciones será sancionable en sede administrativa, y también el evento del uso de la vía judicial, cuando los hechos recaigan en las conductas subsumidas en las normas vulneradas.

En cuanto a las sanciones previstas, la propuesta no establece variaciones como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

Propuesta Expediente 21.185	**Ley 7.739**
a) Por la violación del artículo 88, multa de uno a tres salarios. b) Por la violación del artículo 90, multa de cuatro a siete salarios. c) Por la violación de los artículos 91 y 93, multa de ocho a once salarios. d) Por la violación del artículo 95, multa de doce a quince salarios. e) Por la violación del artículo 94, multa de dieciséis a diecinueve salarios. f) Por la violación de los artículos 92 y 98, multa de veinte a veintitrés salarios. Para fijar la cuantía de las sanciones, se tomará como referencia el salario base mensual, de conformidad con el artículo 2 Ley N.º 7337, referida a modificaciones del Código Penal y Procesal Penal.	a) Por la violación del artículo 88, multa de uno a tres salarios. b) Por la violación del artículo 90, multa de cuatro a siete salarios. c) Por la violación de los artículos 91 y 93, multa de ocho a once salarios. d) Por la violación del artículo 95, multa de doce a quince salarios. e) Por la violación de la Ley de prohibición del trabajo peligroso e insalubre para personas adolescentes trabajadoras, multa equivalente a diecinueve salarios mínimos conforme a lo establecido en la Ley N.º 7337.

En síntesis, la propuesta de reforma al artículo 101 del Código de la Niñez y la Adolescencia es adecuada y razonable, en el tanto busca que el procedimiento para la fijación de sanciones por acciones u omisiones de patronos de adolescentes mayores de quince años, se ajuste a los procedimientos que esta misma propuesta de ley plantea en el artículo primero.

ARTÍCULO 3, que reforma varios artículos de la Ley N° 2 Código de Trabajo

Mediante este artículo se reforman los artículos 271, 272, 309, 310 párrafo primero, 311, 312, 314, 315, 397, 398, 400, 401, 669 y 679 del Código de Trabajo, Ley N.º 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas, con el fin de armonizar el alcance y contenido de los mismos con el resto de la propuesta.

Dada la importancia de los mismos nos permitimos realizar un breve repaso sobre los posibles cambios que conlleva la reforma, caso de aprobarse.

Artículo 271

Se modifica el inciso 1 que remite a la sanción del inciso 2 del artículo 398 del mismo Código (de cuatro a siete salarios base mensuales) para casos de orden de suspensión o el cierre del lugar del trabajo donde se cometió la falta. Lo anterior es necesario dado que la remisión de la legislación vigente es con respecto al artículo 614 que no guarda relación con el tema de multas.

También se modifica el cierre temporal del centro de trabajo que de acuerdo con el artículo vigente es de hasta un mes y se reduce por hasta diez días naturales lo que es una decisión que puede adoptar el legislador de acuerdo a criterios de oportunidad y conveniencia.

Artículo 272

Se elimina la competencia vigente a los Juzgados de Trabajo para la imposición de sanciones contempladas en el artículo anterior (271) y se confiere dicha competencia a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, lo que claramente se encuentra a tono con el espíritu de la propuesta. Se adecua la remisión que en la actualidad se realiza al artículo 269 para establecer que la imposición de sanciones puede ser de oficio o mediante acusación que debe de cumplir con las formalidades y requisitos del artículo 670. Este un cambio sustantivo en la vertebración de esta propuesta de ley, pues actualmente la sede administrativa no cuenta con la competencia sancionatoria administrativa y los casos dependen de la sustanciación y resolución de un Juez de la República, mientras eso sucede en el terreno, en el centro de trabajo, se podrían estar vulnerando derechos. Este es quizá uno de los puntos neurálgicos, el artículo otorga competencia exclusiva sancionatoria a la sede administrativa, pues para eso se crea un Tribunal. Queda patente por el artículo 669 del Código de Trabajo que aquí se reforma, que las partes tienen la posibilidad de acceder a la vía judicial.

Artículo 309-

Para caso de sanciones no contempladas expresamente en normas especiales se realiza remisión de su sanción y procedimiento a sede administrativa, en todo caso, también a la judicial por la vía del procedimiento del Título X del Código de Trabajo. Lo importante es que se abre la atribución sobre decidir faltas e infracciones a través de órganos administrativos: Dirección y Tribunal Administrativo, y agilizar dichos procedimientos.

Artículo 310-

Únicamente se identifica el cambio del vocablo “patrono” por los vocablos “empleador y empleadora”.

Artículo 311-

La reforma de este artículo implica la imposición de una multa de uno a siete salarios base de acuerdo con la gravedad del hecho, al servidor de cualquier ministerio, institución pública, municipalidad u otro organismo integrante de la Administración Pública, que autorice la celebración de actos, contratos o trabajos en contravención de la legislación laboral. La legislación vigente establece una multa de acuerdo con lo señalado en el artículo 398, por lo que parece más adecuado lo que plantea la iniciativa, en atención al principio de seguridad jurídica.

Artículo 312

Aunque no se modifica el quantum de las multas para los casos de reincidencia que se mantiene en el doble de la multa, que inicialmente se haya impuesto, se remite al artículo 401 del Código de Trabajo para su determinación, es decir, que se aplicará la sanción que corresponda en cada caso, tomando en cuenta la gravedad del hecho, sus consecuencias, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores o trabajadoras que han sufrido los efectos de la infracción. Además, podrá aminorarse la sanción, siempre y cuando el infractor se comprometa a reparar el daño de inmediato de forma integral. No se encuentran problemas de legalidad o constitucionalidad en este artículo, la asociación de reincidencia con multa doble es razonable.

Artículo 314

Este artículo está derogado por el artículo 4° de la ley N° 9343 del 25 de enero de 2016, "Reforma Procesal Laboral". La propuesta pretende que indique que la imposición de las sanciones que se establecen en el Código será tramitada en sede

administrativa por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, lo que corresponde al espíritu integral de la propuesta.

Artículo 315

Se indica que “la autoridad competente”, **debería indicarse, por principio de seguridad jurídica a cuál autoridad se refiere**, deberá de atender a una serie de consideraciones para la imposición de las sanciones. Dichos elementos no presentan variaciones, a saber; la gravedad de la falta, número de faltas cometidas, número de trabajadores directa o potencialmente afectados, daños causados, condiciones personales y antecedentes del inculpado y demás.

Artículo 397

Dado que la competencia para el conocimiento “de dichas faltas” (no se hace remisión a cuáles faltas, está ambiguo, indeterminado). Por otro lado, para la sede administrativa las reglas de competencia y procedimiento quedarían básicamente planteadas en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, no tanto en la Ley N° 2 Código de Trabajo, ciertamente en este último cuerpo normativo hay una parte de esas reglas, pero no todas. Lo indicamos para que sea ajustado de conformidad.

Artículo 398

No se modifican las sanciones de salarios base, contemplados en los incisos primero al seis de la legislación vigente, estos se mantienen tal cual se indica. Si es cierto que se adiciona una categorización de sanciones (leves, graves y muy graves), según sea su riesgo y lesión a bienes jurídicos.

La propuesta califica como leves, la falta de comprobantes de pago o datos de planillas completas; así como cualesquiera otras que afecten cuestiones meramente formales o documentales.

Como faltas graves, se indican las infracciones que supongan contravención a la normativa en materia de higiene, seguridad y salud en el trabajo, contravenir con ocasión del trabajo la normativa migratoria y de extranjería y las demás que supongan incumplimiento de las prescripciones legales, reglamentarias o recogidas en los instrumentos de derechos colectivos que afecten cuestiones de fondo en las relaciones laborales.

Finalmente, como faltas muy graves, cualquier violación a los fueros laborales contenidos en el ordenamiento jurídico, no abonar los salarios o el pago de las prestaciones legales en caso de rescisión contractual con responsabilidad patronal, de manera oportuna, acciones u omisiones que impliquen discriminación en las condiciones de trabajo, e incumplimiento al pago del salario mínimo y otras condiciones inferiores que vulneren mediante acción u omisión, lo preceptuado en

la Constitución Política y en los instrumentos internacionales reconocidos, atinentes a materia laboral.

El párrafo que dice *"Las demás conductas no preceptuadas o que surjan como necesidad de sancionar, serán especificadas en la reglamentación que al efecto disponga la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo."*, podría ser inconstitucional, pues el tema sancionatorio es de reserva de ley y no de potestad reglamentaria. Tampoco una Dirección como esas tiene capacidad directa reglamentaria.

Artículo 400

Básicamente se remite al inciso 5) de la tabla de sanciones (de dieciséis a diecinueve salarios base mensuales) los casos infracciones a las normas prohibitivas del Código. La normativa vigente establece de ocho a once salarios base mensuales, según inciso 3 del artículo 398. Lo que esta asesoría no entiende es la apostilla que dice ", o superiores establecidas por ley especial", sin referencia a una ley específica. Esto debería ser revisado.

Artículo 401

Se establece que la sanción puede aminorarse hasta en un cincuenta por ciento (50%). La norma vigente no indica ese límite que es plena facultad del legislador establecerlo. Por otro lado, la sanción puede aminorarse siempre que no se trate de infracciones a las normas tipificadas como muy graves y no exista reincidencia. Además, se califica la reincidencia como la comisión de una misma infracción dentro del plazo de un año, contados a partir de la firmeza de la resolución sancionatoria.

Finalmente se indica que las sanciones impuestas a las personas físicas y jurídicas reincidentes por infracción a las leyes laborales, deberán ser publicadas en el sitio electrónico de la inspección de trabajo, hasta por el plazo de un año. Esta medida si bien podría parecer deseable pero también lo es que podría considerarse una dobles sanción, en este caso de índole moral. Hay que considerar que no solo las empresas se pueden sancionar, sino, también, dependiendo del caso, a los mismos trabajadores o una parte de ellos.

Respecto de este artículo, la observación más importante que se permite realizar esta asesoría, tiene que ver con la posibilidad de aminorar la sanción que queda a criterio de la Inspección de Trabajo. En nuestro criterio, con el fin de dotar a la propuesta de mayor seguridad jurídica, ésta autorización que resulta ser muy abierta, debe ser mejor delimitada por el legislador de modo tal que existan parámetros más certeros, pues queda sujeto a un acto discrecional de que la persona que incumplió subsanó las faltas o reparó el daño, y dice en forma integral,

no parcial. Bien este es el punto, un acto discrecional que pende de verificaciones y eventualmente de nuevas Actas de Notificación. Esto debería ser revisado.

Artículo 669-

Este artículo se refiere al procedimiento para juzgar las infracciones a las leyes de trabajo. Con la reforma propuesta podrá iniciarse de oficio. Se mantiene la legitimación de organizaciones sindicales perjudicadas, no cualquier otra organización sindical, lo cual cierra esas otras posibilidades, *y las organizaciones de protección a las personas trabajadoras.* Esta última frase, sin decirlo claramente, podría potenciar que los Comités de trabajadores no sindicalizados podrían instar o accionar lo cual corresponde a una realidad. Pero igualmente entiéndase que esas organizaciones deben estar ligadas al centro de trabajo de donde surgen los reclamos o las denuncias de inspección.

Para la impugnación en vía judicial de las resoluciones dictadas por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y del Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, solo se legitima a la persona afectada por la sanción. Lo elemental es que se permite el acceso a la justicia, a la jurisdicción de trabajo.

Sobre los demás párrafos esta asesoría no tiene ningún tipo de comentario.

Artículo 679

Sobre el primer párrafo y sus dos incisos no se tiene ningún comentario.

Luego se crea una Junta Administradora de Multas, con autonomía funcional, que la conformarán los titulares de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, de la Dirección Financiera y un funcionario designado por el titular del Ministerio de Trabajo, órgano que administrará el dinero recaudado. Sobre ello no se tiene certeza sobre el alcance de autonomía funcional, a qué se refiere, su naturaleza no queda del todo clara en el artículo. Esto podría ser perfectamente refutado a futuro por parte de la Contraloría General de la República. Para administrar fondos públicos todo órgano de la administración debe dotársele de personsalidad jurídica instrumental, en este caso, la Junta, no goza de ningún nivel de desconcentración. Debería revisarse la necesidad de la creación, pareciera, órgano nuevo, pero sin precisión y alcances en el proyecto de ley.

Además, en el otro párrafo se indica textualmente lo siguiente: “Si la multa no fuera pagada oportunamente, la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo gestionará su cobro de conformidad con la Ley de Cobro Judicial N.° 8624 y sus reformas de 01 de noviembre de 2007”. Se recomienda cambiar la anterior remisión a la Ley de Cobro Judicial ya que la misma fue derogada por el artículo 183 aparte 2) del Código Procesal Civil, N° 9342 del 3 de febrero de 2016)

Se adiciona la expresa prohibición de disponer de estos fondos para crear nuevas plazas. La pregunta que surge es, en que se invertiría el 50% de lo recaudado en la cuenta especial administrado por la Junta, pero depositado a la Dirección. El fin es tan abierto como “mejorar los sistemas de inspección” (Véase inciso a)

ARTÍCULO 4- Derogatorias

Se derogan los artículos, 316 al 324, todos de la Ley N.° 2 Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Dicha derogatoria es innecesaria pues esos numerales ya fueron derogados por el artículo 4° de la ley N° 9343 del 25 de enero de 2016, "Reforma Procesal Laboral, razón por la cual se recomienda prescindir de este artículo.

Transitorio I-

En esta disposición transitoria se establece que los procesos pendientes ante los tribunales de justicia, en el momento de entrar en vigencia la ley, caso de aprobarse, deberán continuar con la normativa procesal que se encontraba vigente a su inicio y hasta su fenecimiento, lo que es adecuado y razonable con el fin de no provocar ninguna dislocación de esos procesos en curso.

Transitorio II-

Se indica que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, emitirá las reglamentaciones necesarias para la implementación de la ley, caso de aprobarse, dentro de los doce meses posteriores a su publicación, lo que igualmente pareciera ser un plazo razonable y proporcionado.

A manera de conclusión, esta asesoría considera que esta iniciativa se encuentra bastante depurada, aunque sugerimos realizar las correcciones correspondientes, y responde al interés que han manifestado los señores legisladores a lo largo del tiempo, de la necesidad de fortalecer la inspección de trabajo, como instrumento para garantizar, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores.

A no ser por algunas observaciones que se realizaron en este Informe, esta iniciativa puede ser objeto de aprobación de los señores legisladores ya que no existe mayor impedimento para ello.

Caso que esa sea la voluntad legislativa, los siguientes son los aspectos de procedimiento parlamentario que deben de observarse para su aprobación.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por no encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas:

Obligatorias:

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Seguros

Facultativas

- Corte Suprema de Justicia
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Consejo Superior de Trabajo
- Patronato Nacional de la Infancia
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República
- Defensoría de los Habitantes
- Colegio de Abogados de Costa Rica

VI. FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y Leyes

- Constitución Política del 7 de noviembre de 1949.
- Código de Trabajo, Ley Nº 2 del 27 de agosto de 1943.
- Convenio 81 OIT, “Inspección de Trabajo en Industria y Comercio”, Ley Nº 2561 del 11 de mayo de 1960.
- Convenio 129, “Convenio a la Inspección de Trabajo en la Agricultura”, Ley Nº 4737 del 29 de marzo de 1971.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº 7739 de 6 de enero de 1998

- Ley que crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, Ley N° 7337 de 5 de mayo de 1993.

Departamento de Servicios Técnicos

- AL-DEST- IJU-200-2015
- Expedientes: N.º 19.052 y N °19.130.

Poder Ejecutivo:

- Decreto Ejecutivo Nº 28578 del 03 de febrero de 2000
- Procuraduría General de la República: Dictamen C-159-96 de 25 de setiembre de 1996

Otros:

- BRIONES BRIONES, Eric, “La inspección como institución garante del trabajo decente en pro de la productividad”. En: *Revista Judicial*, Costa Rica, Nº 119, junio 2016. Disponible en: https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista_119/PDFs/13-inspeccion_institucion_garante.pdf
- http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf
- https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-110956

Elaborado por: vegc
/*lsch//17-2-2020
c. archivo//d//s